

Institutionsbyggande för tillit mellan fiskesektorn, forskarna och EU

Analys av 2002 års reform av EU:s gemensamma fiskepolitik

Sammanfattning

Sedan introduktionen av EU:s gemensamma fiskepolitik (GFP) 1983 har den europeiska fiskesektorns relation till EU och forskarna varit bristfällig. Samtidigt har Europas fiskebestånd och hav utsatts för allt större påfrestningar. Sällan diskuteras och undersöks de sociala och relationella värdenas betydelse för lyckad implementering av politiken. Denna uppsats undersöker vilka följder 2002 års reform av GFP hade på kommunikationen och tilliten mellan dessa aktörer. Reformen analyseras också utifrån teorier om social tillit och allmänningen som samhällsinstitution. Vårt resultat är att reformen inte har lyckats skapa kommunikation och integration mellan fiskesektorn, EU och forskarna, vilket har gett en dålig grund för tillitsbyggande mellan dessa aktörer. Undersökningen är en fallstudie av reformens följder där resultaten generaliseras utifrån studier av Storbritanniens fiskesektor och Nordsjöns regionala fiskeområde.

Nyckelord: tillit, socialt kapital, EU:s gemensamma fiskepolitik (GFP), institutionsbyggande, regionala rådgivande nämnder (RAC), allmänningens tragedi, allmänningen som samhällsinstitution, reform

Antal ord: 9532

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inledning | 1 |
| 2 | Syfte och problemformulering | 2 |
| 3 | Metod | 3 |
| 3.1 | Metod och material | 3 |
| 3.2 | Avgränsning | 4 |
| 3.3 | Definitioner och operationalisering | 5 |
| 4 | Teori | 7 |
| 4.1 | Allmänningens tragedi och social tillit | 7 |
| 4.1.1 | Allmänningens tragedi | 7 |
| 4.1.2 | Allmänningen som samhällsinstitution | 8 |
| 4.1.3 | Teorin om social tillit | 9 |
| 5 | Bakgrund | 11 |
| 6 | Analys | 13 |
| 6.1 | Del 1: Reformens följder | 13 |
| 6.1.1 | Reformens intentioner och regelverk | 13 |
| 6.1.2 | RAC:s som grund för fiskesektorns deltagande och inflytande | 14 |
| 6.1.3 | EU:s och forskarnas deltagande i RAC:s arbetsprocess | 16 |
| 6.1.4 | Fiskarnas relation till forskarna efter reformen | 17 |
| 6.1.5 | Del 1: Sammanfattning | 18 |
| 6.2 | Del 2: Teorianvändande analys av reformen | 19 |
| 6.2.1 | Analys av reformen utifrån Elinor Ostroms teori om allmänningen som samhällsinstitution | 19 |
| 6.2.2 | Analys av reformen utifrån Bo Rothsteins teori om social tillit | 21 |
| 7 | Diskussion och slutsats | 23 |
| 7.1 | Diskussion | 23 |
| 7.2 | Slutsats | 24 |
| 8 | Referenser | 26 |
| | Bilaga 1 | 29 |

Förkortningar

| | |
|-------|--|
| ACFA | Advisory Committee for Fisheries and Aquaculture |
| CPR | Commonpool Resource - gemensam resurspool |
| GFP | EU:s gemensamma fiskepolitik |
| ICES | International Council for the Exploration of the Sea |
| MSY | Maximum Sustainable Yield – maximal hållbart uttag (fångst) |
| NFFO | National Federation of Fishermen's Organisations |
| NSRAC | North Sea Regional Advisory Council – Nordsjöns regionala rådgivande nämnd |
| RAC | Regional Advisory Council – regionala rådgivande nämnder |
| STECF | Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries |
| TAC | Total Allowable Catch – totalt tillåtna fångst |

1 Inledning

Idag är 88 procent av den europeiska fisken överfiskad (Europeiska kommissionen 2009b:7). Samtidigt har den europeiska fiskeflottan förblivit stor och dess överkapacitet gör att fisken inte tillåts återhämta sig (*Ibid.*). Den europeiska fiskerieringen har noterat minskade fångster och allt större del av fisken vi konsumerar idag är importerad (*Ibid.*).

Hur EU:s gemensamma fiskepolitik (GFP) utformas och implementeras är avgörande för fiskbeståndens utveckling. Därför är det viktigt att analysera följderna av 2002 års reform av GFP. En av anledningarna till reformen var att EU-kommissionen ville göra fiskesektorn och andra intressenter mer delaktiga i utformandet av de regelverk som bland annat reglerar fiskekvoter och den totala tillåtna fångsten (Europeiska kommissionen, 2001: 11, 28). Kommissionen ville således bemöta problemet med att fiskesektorn kände sig alienerad från EU:s beslutsprocess och forskarnas bedömningar, för att på så sätt höja fiskesektorns tillit till GFP (*Ibid.*).

De forskningsenheter som EU främst grundar sina kvotbestämningar och andra regleringar på är huvudsakligen inriktade på marinbiologisk forskning. Den samhällsvetenskapliga forskningen om GFP – som ett nät av institutioner för beslutsfattande och implementering – är bristfällig. Det saknas i hög utsträckning studier med en ambition att analysera GFP med hjälp av teorier om hur man kan bygga robusta institutioner för att lösa problemet med överfiske som ett tillitsdilemma av karaktären *allmänningens tragedi*. Bilden blir komplex av att olika aktörer och länder har olika förvaltnings- och fisketraditioner. (LEI 2005) Samtidigt har uppfattningen om fiskarens incitament delvis rört sig ifrån det klassiska nyttoperspektivet. Forskarna rör sig alltmer ifrån Hardins formaliserade modell till en komplexare bild av de olika styrnings- och beslutsprocesserna inom EU (se b.la. Al-fattal 2009).

Vi vill förstå problemen med EU:s gemensamma fiskeripolicy utifrån ett nytt perspektiv – som ett tillitsdilemma och kommunikationsproblem – vilket förhoppningsvis kommer att ge nya insikter som kan ligga till grund för bedömningar av hur GFP som institution bör organiseras för att EU:s mål om hållbart fiske ska uppfyllas.

2 Syfte och problemformulering

Vårt syfte är att undersöka följderna av 2002 års reform av EU:s gemensamma fiskepolitik (GFP) för kommunikationen och tilliten mellan de tre aktörerna: *fiskenäringen*, *EU* och *forskarna*. Vår ambition är att i en första analysdel undersöka huruvida de delar av reformen som var ämnade att förbättra kommunikationen och tilliten verkligen gjorde detta. EU:s styrning av GFP var redan innan reformen i hög grad grundad på forskningsbedömningar (Lutchman m.fl. 2008:45). Eftersom relationen mellan EU och forskarna är i stor utsträckning formaliserad är vårt syfte främst att undersöka hur reformen har integrerat fiskesektorn med EU och forskarna i förvaltningen av GFP. Av detta skäl granskar vi framförallt reformens upprättande av regionala rådgivande nämnder (regional advisory council, hädan efter omnämnt som RAC) vars syfte är att bättre inkludera intressenter, särskilt fiskerinäringen, i GFP:s besluts- och implementeringsprocess (Europeiska Kommissionen, 2009b, 6f). Vårt syfte är att i den första analysdelen besvara frågan:

Vilka var följderna av 2002 års reform av EU:s gemensamma fiskepolitik (GFP) för kommunikationen och tilliten mellan fiskesektorn, EU och forskarna?

Då vi besvarat frågan om reformens följder för kommunikationen och tilliten mellan aktörerna undersöker vi i den andra analysdelen reformen och dess utfall utifrån teorier om social tillit och institutionsbyggande för att hantera problem av karaktären *allmänningens tragedi*. Den teorianvändande analysdelen syftar att besvara frågan:

Var 2002 års reformåtgärder för att integrera fiskesektorn med EU och forskarna förenliga med de rekommendationer för institutionsbyggande och skapande av social tillit som Elinor Ostroms och Bo Rothsteins teorier ger?

Vårt syfte med den andra analysdelen är till stor del att utifrån Ostroms och Rothsteins teorier undersöka om reformen har tilldelat fiskesektorn en önskvärd roll inom EU:s gemensamma fiskepolitik.

3 Metod

3.1 Metod och material

Vi undersöker hur reformen (den oberoende variabel) påverkat kommunikationen och tilliten (beroende variabeln) mellan aktörerna fiskesektorn, EU och forskarna (analysenheter) (Esaiasson m.fl. 2007:55). I vår första analysdel gör vi en kvalitativ analys av reformens direkta institutionella förändringar. Därefter i vår andra analysdel genomför vi en teorianvändande analys av reformen och dess följder för kommunikationen och tilliten mellan aktörerna. Vi använder inte teorierna för att förklara varför GFP inte fungerat, utan snarare som idealtyper för hur man kan utforma institutioner för att lösa denna problematik. Vår studie kan förstås som en fallstudie av GFP-reformens följder för kommunikationen och tilliten mellan de tre aktörerna inom hela EU. Det blir en fallstudie till följd av att reformen är ett specifikt fall som inte har någon motsvarighet i resten av världen. Vi avgränsar oss (se nedan) till att använda material som berör Storbritanniens fiskesektor och Nordsjön som fiskeområde. Detta är en medveten metodologisk avgränsning till material med gynnsamma förutsättningar av *most likely*-karaktär, för att vi i fall av negativa resultat för kommunikationen och tilliten ska kunna generalisera reformens följder till hela EU:s regioner och länder (se Esaiasson m.fl. 2007:121). Vidare argumentationen för avgränsningens generaliserbarhet finns i kapitel 3.2.

Materialet bygger till största del på tidigare forskning, EU-dokument (framförallt från kommissionen), EU:s regelverk för RAC:s, rapporter och material från fiskesektorn (främst NFFO). Materialet har framförallt två problematiska aspekter. Den första är att materialet består endast av sekundära källor. Vi har inte tillfrågat fiskarna direkt. Det ultimata hade varit att göra frågeundersökningar för att se hur fiskarna uppfattade EU-förvaltningen och fiskeriforskningen. Vi har alltså främst använt oss av sekundärt material som tidigare forskningsresultat, vilket kräver en bedömning av materialets tillförlitlighet och enhetlighet. Den andra aspekten är att, av det material finns tillgängligt, är det visserligen många källor som bekräftar bilden av att relationen mellan fiskarna, fiskarna och EU är dålig, men få av dessa källor undersöker relationen närmare. När vi använder oss av material från de inblandade aktörerna, fiskeindustrin framförallt, presenterar vi således detta som deras uppfattningar. Man talar många gånger om hur industrin upplever de andra parterna. Vi menar att det inte spelar någon större roll om det finns någon sanning bakom de inblandade aktörernas uppfattningar om de andra aktörerna eftersom upplevelsen i sig självt skapar en verklighet som de olika aktörerna agerar utifrån.

3.2 Avgränsning

Reformen av EU:s fiskepolitik karaktäriseras av flernivåspolitik: EU-nivå, transnationell regional nivå, nationell nivå och lokal nivå. Dock bör man inte förvänta sig att förvaltningen de facto ser likadan ut runt om i världen, utan på detaljnivå skiljer sig de olika områdena åt (Jentoft & Mikaelson 2008:170). Eftersom en stor del av EU:s fiske sker i norra Europa med en stark närvaro av olika organisationer och förvaltningsorgan har vi valt att lägga tyngdvikten där. Närmare bestämt bygger vi vår studie på material från Storbritanniens fiskesektor och Nordsjön som fiskeområde. Att isolera sig till dessa avgränsningar är svårt. Detta beror främst på två orsaker. Den första är ämnets karaktär, varken fisken eller fiskaren, håller sig till nationsgränsen utan anpassar och rör sig efter förändringar i årstider, klimat, fiskebeståndens skiftningar och andra faktorer. Den andra orsaken är en följd av den första; eftersom ämnet rör sig över gränser gör även forskningsmaterialet det. Forskningen likställer många gånger fiskare runt om i världen med varandra. På grund av vår beroendeställning till tidigare forskning förekommer material från andra områden även i vår studie när det rör sig om generella resonemang.

Varför tror vi att resultaten kan generaliseras till hela EU trots att vi avgränsar oss till material från främst Storbritannien och Nordsjön? Vårt svar bygger på att Storbritanniens fiskesektor är mycket aktiv, med en federal fiskeorganisation (NFFO) som samordnar och företräder de brittiska fiskarna på nationell, regional och europeisk nivå (NFFO, 2012). NFFO etablerades 1977 medan förhandlingarna inför EU:s första gemensamma fiskeavtal pågick (*Ibid.*). Storbritanniens fiskare hade därmed en tidigt samordnad organisation som ända sedan EU:s gemensamma fiskepolitik introducerades framfört sina åsikter och intressen på både nationell, regional och europeisk nivå. Storbritanniens fiskesektor är därmed mer aktiv än den genomsnittliga europeiska fiskesektorn. Vårt resonemang är således att om 2002 års reform av GFP har misslyckats med att upprätta kommunikation och tillit mellan den brittiska fiskesektorn, forskarna och EU är det sannolikt att reformen inte heller i andra EU-länder har lyckats. Något som talar för att inte bara Storbritannien i sig, utan även Nordsjön, skulle vara ett så kallat kritiskt fall med gynnsamma förutsättningar är att den regionala rådgivande nämnd som upprättades för Nordsjön (NSRAC) var den första som etablerades. NSRAC bedöms vara den nämnd av de sju som upprättades för EU:s olika havsområden som fungerat bäst (Symes 2007, Griffin 2007:3). Ifall materialet från Storbritannien och Nordsjön påvisar en lyckad reform förlorar vi möjligheten att generalisera våra slutsatser till hela EU. Vid ett sådant utfall kan vi trots allt resonera om vad det var i fallet med Storbritanniens fiskare i Nordsjön som gjorde att reformen lyckades upprätta bra kommunikation och tillit.

En annan avgränsning vi gör är att vi inte analyserar GFP-reformens samtliga direkta följder, utan bara de som är relevanta för upprättandet av kommunikation och tillit mellan fiskesektorn, forskarna och EU. Det till följd av att vi anser att kommunikationen och tilliten är essentiell för att utforma en fungerande politik. Vi fokuserar därför på hur reformen har försökt att integrera fiskesektorn i GFP-förvaltningen.

3.3 Definitioner och operationalisering

För att kunna analysera vilka följder 2002 års reform av EU:s gemensamma fiskepolitik har haft för kommunikationen och tilliten mellan fiskesektorn, forskarna och EU, är det nödvändigt att definiera vilka de tre aktörerna är och operationalisera begreppen *kommunikation* och *tillit*. Den första aktören, *fiskesektorn*, inbegriper ytterst enskilda fiskare, men deras inflytande på EU:s fiskepolitik kanaliseras till stor del genom olika fiskeorganisationer, därför utgår vi till stor del ifrån dessa branschorganisationer och deras företrädare då vi använder termen *fiskesektorn*. Dock använder vi oss även av *fiskaren* som individ för att förklara relationer på aktörsnivå. Den andra aktören, *forskarna*, innefattar de forskningsinstitut som antingen fristående eller kopplat till EU:s förvaltning bedriver forskning på det marinbiologiska området som är relevant för bedömningar av havens ekosystem, fiskbestånden och fiskerinäringen. När vi talar om forskarna menar vi de forskningsinstitut vars rekommendationer och bedömningar ligger till grund för EU:s beslutande om fiskekvoter och nivån för de totalt tillåtna fångsterna (total allowable catches – TAC:s). De berörda forskningsinstituten är: International Council for the Exploration of the Sea (ICES) som är ett fristående internationellt forskningsorgan som bedriver och samordnar marinbiologisk forskning och Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), som upprättades av Europeiska kommissionen 1993 i syfte att förse kommissionen med forskningsunderlag som ska ligga till grund för utformandet av GFP (Europeiska kommissionen, 1993). När vi refererar till den tredje aktören, *EU*, syftar vi mestadels på Europeiska kommissionen, detta som en följd av att kommissionen ansvarar för kontrollen och utvärderingen av hur medlemsstaterna tillämpar det gemensamma regelverket och för att kommissionen är det EU-organ som fiskerinäringen genom RAC:sen kommer i mest kontakt med (Europeiska kommissionen 2002). Kommissionen ansvarar också för att efter att ha tagit del av intressenters och framförallt forskarnas rekommendationer lägga förslag till ministerrådet om kvotnivåer och ändringar i regelverket (Europeiska kommissionen 2).

I uppsatsen använder vi oss mycket av begreppet *institutioner*, med vilket vi syftar på socialt konstruerade strukturella system som består av formella eller informella regler/normer och återkommande beteendemönster. Institutioner kan i vår studie förstås som ramar inom vilka individer agerar i en särskild diskurs. Exempel på formella institutioner i vår studie är NSRAC, EU-kommissionen, ICES, STECF och olika fiskeorganisationer. Informella institutioner som förekommer i vår studie är social tillit, intressekonflikter och ostrukturerat samarbete.

Operationaliseringen av *tillit* mellan fiskesektorn, forskarna och EU är inte enkel att göra. Social tillit kan beskrivas som en allmän tro på att den näste som du ingått ett avtal eller liknande med kommer att uppfylla sina förpliktelser. Social tillit är den kvalitativa delen av socialt kapital (Rothstein 2003:154). Socialt kapital kan beskrivas som mängden kontakter mellan människor och graden av tillit i dessa kontakter (Rothstein 2003:110f). I vår bakgrundsdel (kapitel 5) konstaterar vi, utifrån tidigare forskning, att det före reformen 2002 inte fanns tillit mellan fiskarna, forskarna och EU. Eftersom att den sociala tilliten var dålig mellan de tre aktörerna när reformen genomfördes och för att vi saknar

attitydundersökningar om aktörernas tillit till varandra, så operationaliserar vi begreppet tillit till möjligheten av att kunna skapa tillit. Vårt antagande är att social tillit skapas genom integration och kommunikation (se Rothstein 2003:246ff). Om reformen av EU:s gemensamma fiskepolitik har integrerat fiskesektorn med forskarna och EU, samt förbättrat kommunikationen mellan dem är detta således en indikator på att tilliten också har förbättrats. Vi menar att graden av kommunikation och integration indikeras av frågor såsom:

- Vilka riktlinjer och regleringar finns kring aktörernas relation till varandra, exempelvis genom konsulteringsplikt, rätt att rådgiva eller rätt att få delta på möten etc.?
- Vilka möten hålls där aktörerna integreras med varandra och hur delaktiga är aktörerna i varandras arbetsprocesser?
- Har reformen integrerat fiskesektorn i styrningen av fiskepolitiken och gett fiskesektorn inflytande i styrningsprocessen?
- Har kommunikationsbarriären mellan fiskesektorn och forskarna försvunnit?
- Har decentraliseringsprocesserna skapat fler vägar för kommunikation?

4 Teori

4.1 Allmänningens tragedi och social tillit

I sin berömda artikel från 1968 skrev Garrett Hardin för första gången om *allmänningens tragedi*. Vår uppsats har denna teori som sin utgångspunkt. De två följande teorierna – *allmänningen som samhällsinstitution* av Elinor Ostrom och *teorin om social tillit* av Bo Rothstein – tar båda avstamp i Hardins teori om allmänningen. Vi använder oss av dessa teorier som idealtyper för framgångsrikt institutionsbyggande och skapande av tillit.

4.1.1 Allmänningens tragedi

Uttrycket *allmänningens tragedi* myntades först av Garret Hardin 1968 i tidskriften *Science*. I artikel driver Hardin tesen att överpopulation leder till att vi kommer att utarma de gemensamma resurserna (Hardin 1968). Hardin påstår att detta är ett problem bortom tekniska lösningar och att ingen kulturell grupp har lyckats lösa tragedin (1968:1243f). Människan agerar rationellt utifrån dennes ekonomiska egenintresse, vilket innebär att om man inte avgränsar allmänningen kommer den utnyttjas till max av alla (Hardin 1968:1244f). Hardin väljer att illustrera tragedin genom herdor och den allmänning de delar för att låta sin flock beta på. Eftersom herden är som vilken annan individ som helst kommer han/hon att försöka maximera sin vinst. Herden har två alternativa vägar att ta, att införskaffa ett nytt djur eller att hålla flockens storlek konstant. För herden innebär varje nytt djur en värdeökning men för kollektivet en värdeminskning. Den negativa effekten är den överbetning som ökar med varje tillkommet djur. Dock är ansvaret för allmänningen (och därmed överbetningen) delad mellan herdarna, vilket leder till att den negativa effekten för den individuella herden är betydligt mindre än den positiva nyttoökningen (Hardin 1968:1244). Således kommer varje herde öka sin hjord med ytterligare ett djur tills allmänningen är överbefolkad och inte längre har tillräckligt med resurser. Hardin menar att varje herde är låst i en situation som driver herden till att öka sin flock utan gräns (*Ibid.*). Denna problematik uppstår främst i samhällen som är överpopulariserade (Hardin 1968:1245). Lösningen är, enligt Hardin, att befolkningens fortplantning ska begränsas (1968:1248). Hardin menar att privat ägande eller statlig reglering inte är tillräcklig utan det är genom utbildning vi kommer att överge rätten till fortplantning.

Vanligen illustrerar man Hardins allmänningens tragedi genom ett fångarnas dilemma-spel (Ostrom 1990a:3). Där har spelarna perfekt information

men saknar möjligheter att kommunicera med varandra (Ostrom 1990a:4). Den bästa strategin för herdarna är samarbete (Ostrom 1990a:5). Trots att det existerar en *win-win* situation leder ofta bristen på kommunikation till att man väljer den dominanta strategin vilket i sin tur leder till att båda spelarna hamnar i en *loose-loose* situation.

Frågan är om allmänningens tragedi-teorin är en lämplig modell för att analysera fiskarnas ageranden och möjligheter till samarbete (Al-Fattal 2009). Bilden av aktören i Hardins resonemang är alltför simpel och ensidig för att kunna spegla verkligheten (Al-Fattal 2009:547). På lokal nivå existerar möjligheten till kommunikation och individernas incitament påverkas även av sociala faktorer (Al-Fattal 2009:543). Däremot blir allmänningens tragedi-teorin mer applicerbar ju fler aktörer som träder in i spelet (Al-Fattal 2009:546). Detta främst på grund av att en nation företräder flera individers intressen och att det inte finns samma möjligheter till att beakta dessa olika intressen eftersom de olika förhandlingarna sker i olika fysiska och psykiska rum (*Ibid.*).

4.1.2 Allmänningen som samhällsinstitution

Elinor Ostrom presenterar en alternativ lösning på allmänningens tragedi i sin bok *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective actions* (1990a). Den alternativa lösningen som Ostrom föreslår kan förstås som en motreaktion på de tidigare föreslagna lösningarna: privatisering eller centralisering av allmänningen (Ostrom 1990a:8ff). Ostrom kritiserar att de tidigare lösningsförslagen presenteras som universallösningar för alla typer av allmänningens tragedier och att de institutionella förändringar som lösningarna implicerar införs och tillämpas av externa aktörer istället för av de individer som brukar allmänningen (*Ibid.*). Den lösning på allmänningens tragedi som Ostrom presenterar bygger på att brukarna av den fritt tillgängliga resursen sluter bindande kontrakt med varandra för hur de ska nyttja resursen och förvaltar och övervakar sedan själva att kontraktet efterföljs (Ostrom 1990a:15). Institutionen för kollektivt agerande som Ostrom företräder bygger alltså på *självorganisering* och *självstyre* (Ostrom 1990a:25). Ostrom belägger sin teori empiriskt genom att studera olika fall där *gemensamma resurspooler* (commonpool resources) – hädanefter omnämnt som CPR – har nyttjats på ett hållbart sätt över längre tid (Ostrom 1990a:27). I de framgångsrika sätten att hantera en fritt åtkomlig gemensam resurs urskiljer Ostrom åtta *konstruktionsprinciper* för en välfungerande institution (*Ibid.*). I vår uppsats använder vi dessa konstruktionsprinciper för att analysera och bedöma GFP-reformens åtgärder för att komma tillrätta med överfisket. Dessa principer är:

1. *Klart definierade gränser*. Individer eller hushåll som har rätt att ta ut resursenheter från den gemensamma resurspoolen måste vara klart definierade, liksom också gränserna för själva resurspoolen.
2. *Kongruens mellan reglerna för appropriering och tillhandahållande och de lokala förhållandena*. Approprieringsreglerna som begränsar tiden, platsen, tekniken och/eller mängden för resursenheterna relateras till de lokala förhållandena och till de regler för tillhandahållande som gäller arbetskraft, material och/eller pengar.

3. *System för kollektiva avtal.* De flesta individer som påverkas av de operationella reglerna kan delta i arbetet med att modifiera reglerna.

4. *Övervakning.* Övervakare som aktivt granskar CPR-förhållandena och appropriatörernas beteende är redovisningsskyldiga inför appropriatörerna eller är själva appropriatörer.

5. *Graderade sanktioner.* Mot appropriatörerna som bryter mot de operationella reglerna kommer sannolikt graderade sanktioner (beroende på allvaret i förseelsen och i vilket sammanhang det begås) att utdömas av andra appropriatörer, av tjänstemän som ansvarar inför dessa appropriatörer eller av båda.

6. *Mekanismer för konfliktlösning.* Appropriatörerna och deras tjänstemän har snabb tillgång till billiga lokala arenor där de kan lösa konflikter mellan appropriatörer eller mellan appropriatörer och tjänstemän.

7. *Minimalt erkännande av rätten att organisera sig.* Appropriatörernas rätt att utforma sina egna institutioner ifrågasätts inte av externa myndigheter.

För gemensamma resursspooler som är delar av ett större system:

8. *Nästlade enheter.* Appropriering, tillhandahållande, övervakning, genomdrivande av regler, konfliktlösning och förvaltningsaktiviteter organiseras i multipla lager av nästlade enheter. (Ostrom 1990b:139).

Med appropriering menas brukande och appropriatörerna är brukarna. Ostrom påstår inte att modeller som grundas i Hardins extrema antaganden om individens agerande är felaktiga, utan snarare begränsar modellernas användbarhet och generaliserbarhet (1990b:254). I situationer där kommunikationen är knapp och samarbetskostnaderna är höga ökar risken för allmänningens tragedi, därmed är det mer sannolikt att tragedin uppkommer i fall där allmänningen utgörs av stora och komplexa områden (Ostrom 1990b:254f). Genom att utforma småskaliga institutioner får brukarna möjlighet att bygga upp det sociala kapital som behövs för att kunna lösa större problem genom skapandet av större och komplexare institutioner (Ostrom 1990a:190).

4.1.3 Teorin om social tillit

Bo Rothstein menar att välfungerande och transparenta institutioner gör det möjligt för medborgarna att lita på de styrande och de offentliga institutionerna, vilket i sin tur ger generellt högre social tillit människor emellan (Rothstein 2003). Social tillit är väsentligt för att implementering av politiska beslut ska fungera och för att medborgarna ska följa formella och informella lagar och regler. Rothstein ansluter sig till Elinor Ostroms tes om att centraliserad styrning inte har lika goda utsikter att lyckas med att lösa allmänningens problematik som lokal styrning. Detta eftersom nyttjarna vid lokal styrning omstrukturerar sina egenintressen och utifrån dessa skapar egna regelsystem som de själva ansvarar för och kontrollerar (Rothstein 2003:84). Den deliberationsprocess som ligger till grund för regelsystemens utformning är central för individens syn på vad som ligger i

dennes intresse (*Ibid.*). Individens uppfattning om de andra aktörerna är också avgörande för individens val om ifall man ska samarbeta eller inte (Rothstein 2003:234). Rothsteins forskning tyder på att förvaltninginstitutionernas utformning är avgörande för hur mycket socialt kapital samhällets individer har och därmed hur mycket tillit människor hyser till varandra (Rothstein 2003:197). Då alla parter i princip upplever relationen på ett likartat sätt skapar det en *mönsterbildande rationalitet*. Vidare överförs denna rationalitet även på kollektiv nivå när alla parter resonerar likartat (Rothstein 2003:224). När denna uppfattning väl etablerat sig finns det ingen anledning för aktörerna att agera utifrån en annan åsikt/uppfattning (*Ibid.*).

Varför är det sociala kapitalet viktigt? Utan socialt kapital riskerar samhällen att hamna i en s.k. *social fälla* (Rothstein 2003:223). Den sociala fällan kan liknas med allmänningens tragedi. Om alla samarbetar kommer alla få det bättre på lång sikt, men när individer agerar efter sina kortsiktiga egenintressen leder det till att alla får det sämre på lång sikt (Rothstein 2003:12, 86, 286). Det är det sociala kapitalet som hindrar individer och samhällen att hamna i fällan (Rothstein 2003:15). Det sociala kapitalet är relationellt, det vill säga något som existerar och skapas mellan individer och av hur denna relation uppfattas av individerna själva (*Ibid.*). Det konstaterande som Rothstein gör leder vidare till ytterligare en fråga: varför är det viktigt att studera institutioner och deras förhållande till medborgarna? Detta på grund av att det existerar ett positivt samband mellan nivån av stabilitet hos en demokrati och hur hög tillitsnivån är (Rothstein 2003:88). Hur förvaltningsinstitutionerna är utformade spelar roll för ett samhälles tillgång på socialt kapital (Rothstein 2003:197). Sålunda påverkar institutionerna människan och hennes uppfattning och vice versa (Rothstein 2003:227). Hur det kausala sambandet ser ut är väldigt svårt att klarlägga och enligt Rothstein är det troligt att det rör sig i båda riktningarna (2003:156).

Teorin om social tillit och socialt kapital har en konstruktiv aspekt: hur kan man skapa socialt kapital? Rothstein framhåller att detta inte är det lättaste (2003:154). Uppfattningen av brist på socialt kapital är en självuppfyllande profetia där den uppfattade misstron skapar misstro (Rothstein 2003:163). Om medborgarna hyser tillit till samhällets institutioner tenderar de också att hysa tillit mer generellt (Rothstein 2003:178). Genom att skapa institutioner som är transparenta och välfungerande under längre tid skapas goda förutsättningar för tillkomst av socialt kapital. Om kommunikationskanalerna öppnas på politisk väg skapas en grogrund för det sociala kapitalet (Rothstein 2003:155). För att detta ska fungera behövs också institutioner som bestraffar individer som agerar svekfullt (Rothstein 2003:164).

5 Bakgrund

Den gemensamma fiskepolitiken (GFP) introducerades 1983 (Symes 1997:137). Fisket har varit en del av den europeiska jordbrukspolitiken sedan 70-talet (Europeiska kommissionen, 2009b). Fiskepolitiken blev ett eget politiskt område för att undvika konflikter om havsterritorium och *ekonomiska exklusiva zoner* (200 nautiska mil ifrån kustlinjen) (*Ibid.*). De ekonomiska exklusiva zonerna blev inaktuella inom Europa i och med att GFP introducerades. Att den europeiska fiskepolitiken kritiserats är inget nytt fenomen, redan på 80-talet kritiserade Stephen Cunningham fiskepolitikens utformning och mål (Cunningham 1980). Vaze och Tingley menar att det existerar en generell uppfattning om att bättre kontroll ger bättre regelefterlevnad. Men bristen på efterlevnad är också ett resultat av en bristande tillit i systemet (2003:4).

Politiken bygger på huvudelementen *lika tillgång* och *relativ stabilitet*. Lika tillgång innebär att fiskeflottan från varje medlemsland får röra sig fritt inom andra medlemsstaters vatten, vilket skapade en gemensam resurs. För att inte riskera att jakten på fisk gick till överdrift skapade man principen om relativ stabilitet. Denna relativa stabilitet uttryckts genom kvoter. (Delaney m.fl. 2007: 804f) Fiskepolitiken består av många områden, men huvudområdena är: kvotregleringar, kontroll, reglering av fiskeflottans storlek, finansiellt stöd, internationella förhandlingar, marknadsreglering, vattenbruk och forskning (Europeiska kommissionen 1). GFP har, till skillnad från många andra policyområden, en stark förankring i forskningen (Symes 1997:145, Hegland 2006:219).

Den europeiska fiskeflottan är både stor och varierad (JRC 2012: 4, Ulrich m.fl. 2012). GFP berör allt från båtar som är under 10 meter långa till stora fartyg som sträcker sig över 100 meter. Strax över 100 000 europeiska medborgare arbetade 2010 inom fiskenäringen (JRC 2012:5). På senare år har antalet anställda inom fiskeflottan minskat (JRC 2012:6). Mycket av fluktueringarna inom fiskeflottan, både antalet fartyg och anställda, beror på fluktueringar i oljepriser och fångster. 2007 nådde den europeiska fiskeindustrin sin topp i antalet fångster och värdet på fångsten. Den brittiska fiskeindustrin följer delvis den generella utvecklingen. Den brittiska fiskeflottan utgör 7,7 procent av den totala flottan i EU. Flottans storlek är relativt liten i förhållande till den totala fångsten som utgör 12 procent av EU:s totala fångst. (JRC 2012:5ff).

Det har många gånger konstaterats att fiskarnas, forskarnas och EU:s kommunikation är bristfällig. Misstroendet mot forskarna är genomgående hos fiskesektorn. En frågeundersökning från början av 2000-talet med brittiska fiskare bekräftar dessa uppfattningar (Vaze & Tingley 2003:6). Fiskarna upplevde att forskarna undervärderade fiskebeståndens storlek och överlevnadsförmåga (*Ibid.*). I undersökningen kunde man även notera en misstro mot förvaltningen. En majoritet av fiskarna ansåg att kvoter inte var ett effektivt sätt att bevara bestånden på (Vaze & Tingley 2003:6, Hatcher m.fl. 2000). Denna uppfattning styrks också via en undersökning från 2001 där endast 8 procent av de tillfrågade brittiska fiskarna ansåg att kvoterna var en effektiv metod för att preservera fisken

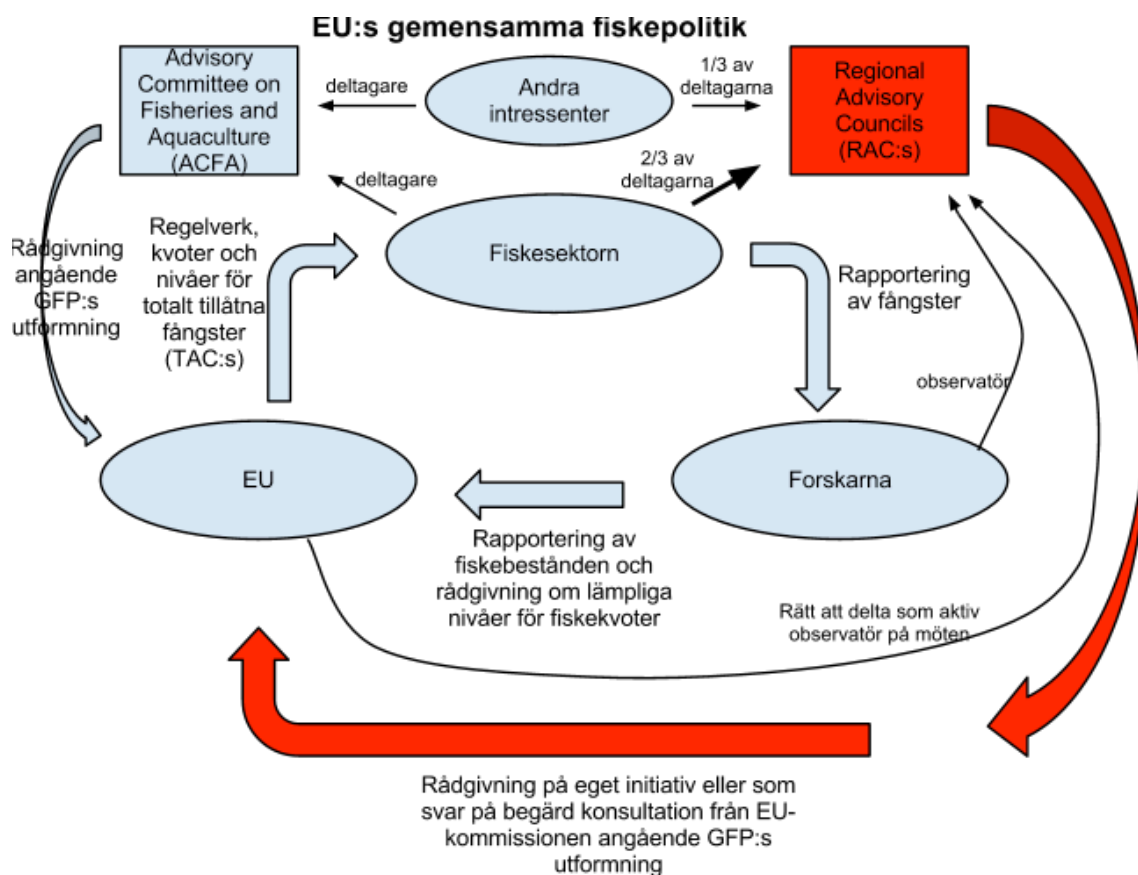
(Hatcher & Gordon 2001 i Vaze & Tingley 2003:7). De ramverk som forskningen och politiken skapat för fiskesektorn att röra sig inom reflekterar inte fiskenäringens konkreta verklighet (Vaze & Tingley 2003:7). Forskare baserar stor del av sin forskning på vad fiskarna rapporterar in om sina fångster och därmed finns det risk att felrapporteringar genererar felaktiga forskningsbedömningar (Vaze & Tingley 2003:23). Relationen mellan forskningen och förvaltningen samt relationen mellan fiskarna och förvaltningen berörs i större utsträckning än den mellan forskarna och fiskarna (se b.la. Symes 1997).

Före reformen 2002 var den huvudsakliga kommunikationskanalen mellan fiskesektorn och EU det rådgivande organet Advisory Committee on Fisheries and Aquaculture (ACFA) (Europeiska kommissionen 1999). Huvudsyftet för ACFA är att representera de viktigaste intressenterna och upprätta en kontinuerlig dialog mellan EU-kommissionen och fiskeindustrin (*Ibid.*). Kommissionen kan konsultera ACFA eller så kan kommittén själv lyfta frågor angående GFP:s utformning (*Ibid.*). I kommitténs arbetsgrupper, som arbetar fram beslutsunderlag för kommittén, ska experter från olika områden ingå, och representanterna för det biologiska och det ekonomiska området ska utses av EU:s forskningsenhet Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) (*Ibid.*). ACFA kan följaktligen beskrivas som ett centraliserat kommunikationsorgan mellan intressenter, EU och forskare.

6 Analys

6.1 Del 1: Reformens följder

I detta avsnitt analyseras huruvida de reformåtgärder som vidtogs inom den gemensamma fiskepolitiken år 2002 har förbättrat kommunikationen och tilliten mellan de tre aktörerna fiskesektorn, forskarna och EU. Vi analyserar endast den del av reformen som ämnade att göra intressenter mer delaktiga i besluts- och implementeringsprocessen. Nedanstående modell visar en förenklad bild över vilka aktörer och institutioner som utgör grunden för hur EU:s gemensamma fiskepolitik utformas. De regionala rådgivande nämnderna (RAC:s) är rödmarkerade eftersom de etablerades i reformen.



6.1.1 Reformens intentioner och regelverk

Grunden till varför EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP) reformerades 2002 var helt enkelt att politiken inte hade lyckats upprätta ett hållbart fiske (Europeiska kommissionen, 2001). GFP hade misslyckats på flera plan: med överfiske, fiskbestånd under gränsnivåerna, överkapacitet i fiskeflottan, intressenter som inte kände sig delaktiga i styrnings- och implementeringsprocessen och bristfälligt verkställande av fattade beslut (*Ibid.*).

Enligt EU:s nya regelverk ska regionala rådgivande nämnder (RAC:s) etableras för att främja en hållbar exploatering av havens resurser och för att rådgiva Europeiska kommissionen i frågor som rör fiskeförvaltningen i de havsregioner som nämnderna ansvarar för (Europeiska kommissionen 2002:art. 31). RAC:sen ska således fungera som informationskanaler mellan lokala intressenter och centrala beslutsfattare (EU-kommissionen 2002). Etableringen av RAC:s ligger under ministerrådets beslutskompetens och RAC:sen måste anta rådets förfaringsregler om deras verksamhet och befogenheter (Europeiska kommissionen 2002:art. 32). De regionala rådgivande nämnderna ska främst utgöras av representanter från fiskesektorn i den berörda havsregionen, men även företrädare för andra intressegrupper såsom miljöorganisationer (*Ibid.*). RAC:sens struktur består av tre huvuddelar, nämligen arbets-/fokusgrupper, generalförsamlingen och den verkställande kommittén. Generalförsamling ska utse en verkställande kommitté som ska leda nämndens arbete och ansvara för att nämnden uppfyller sitt åtagande som EU-kommissionens rådgivare (Europeiska kommissionen, 2004, artikel 4). I generalförsamlingen och den verkställande kommittén ska två tredjedelar av delegaterna vara representanter från fiskesektorn och en tredjedel utgöras av andra intressenter (Europeiska kommissionen 2002:art.32). Med reformen etablerades sju RAC:s för olika havsregioner (se bilaga 1).

EU-kommissionen kan konsultera RAC:sen ifall de anser sig vara i behov av rådgivning, då är RAC:sen ansvariga för att skicka ett yttrande. Men RAC:sen kan också på eget initiativ ge kommissionen eller medlemsstater förslag på hur fiskepolitiken borde utformas och implementeras (Europeiska kommissionen 2002, artikel 31). Forskare från berörda internationella eller nationella forskningsinstitut skall enligt regelverket bjudas in för att delta i nämndernas arbete (Europeiska kommissionen 2004). Därutöver har representanter från EU-kommissionen, tjänstemän inom statlig/regional administration och representanter från ACFA rätt att delta på möten inom RAC:s som aktiva observatörer (Europeiska kommissionen 2004, artikel 6). RAC:sen ska även rapportera om sin verksamhet till ACFA (*Ibid.*). Tanken är att ACFA och RAC:sen ska komplettera varandras verksamheter istället för att arbeta parallellt på samma frågor. Det som skiljer RAC:s från ACFA – som var det enda forumet för intressenters deltagande före reformen – är att RAC:sen fungerar mer självständigt och decentraliserat och att fiskesektorn deltar i högre utsträckning.

6.1.2 RAC:s som grund för fiskesektorns deltagande och inflytande

Vid upprättandet av RAC:s fanns det skeptiker som menade att de rådgivande nämnderna bara skulle utvecklas till en ytterligare byråkratisk institution som

saknade förankring i och förståelse för fiskarnas verklighet (Symes 2007: 781). En stor del av fiskeindustrin var också bekymrad över att andra intressenter såsom miljöorganisationer skulle få möjlighet att medverka i RAC:sen (*Ibid.*). Före upprättandet av RAC:s kännetecknades relationen mellan fiskesektorn och andra intressenter av en djup splittring (Griffin 2007:4). Med införandet av RAC:s möts numera de olika intressena i en deliberativ process där beslut fattas med konsensus (*Ibid.*). Att de olika intressenterna samarbetar för att nå konsensus i sina ställningstaganden har gett RAC:sens rådgivning och uttalanden en ökad legitimitet (Griffin 2007). Inom EU:s institutioner har det etablerats en uppfattning om att konsultering med intressenter är en förutsättning för en välfungerande styrning av GFP (Long 2010:293). Trots de regionala rådgivande nämndernas givna roll som rådgivare och deras legala grund i regelverket har RAC:sen inte haft någon nämnvärd inverkan på beslutsfattandet inom den gemensamma fiskepolitiken (Long 2010:294f). Den bilden går emot den man har inom EU-förvaltningen, där menar man tvärtom, att RAC:sen har ett stort inflytande på utformningen och implementeringen av GFP (*Ibid.*). Något som talar emot EU:s syn på inflytandet av RAC:s är att det finns en mängd exempel på när EU-kommissionen inte har följt rekommendationerna från RAC:s, med anledning av att förslagen inte har ansetts vara förenliga med GFP:s grundläggande mål (*Ibid.*). Detta antyder att EU, antingen vill ge sken av att RAC:sen har en större inverkan på beslutsprocessen än vad de faktiskt har, eller att de rådgivande nämnderna har stort inflytande på beslutsfattandet utifrån deras begränsade legala befogenheter. Den senare tolkningen av EU:s hållning innebär att RAC:sen i absoluta termer har ganska begränsat inflytande, men i relativa termer – i förhållande till deras legala status som konsultativa organ – har ganska stor inverkan på utformningen och implementeringen av GFP. Detta återspeglar det grundläggande faktumet att oavsett hur omfattande inflytande RAC:sen må ha på beslutsprocessen så förblir deras rådgivanden endast rekommendationer som inte måste följas. De slutgiltiga besluten fattas, oberoende av RAC:sen, på centraliserad nivå av EU:s ministerråd (the Agricultural and Fisheries Council) och Europaparlamentet utifrån förslag som lagts fram av EU-kommissionen.

Jenny Hatchard och Tim Gray (2010) styrker uppfattningen om att de regionala rådgivande nämnderna inte har fått någon nämnvärd makt eller inflytande över EU:s fiskepolitik (2010:10f). I en studie av Nordsjöns regionala rådgivande nämnd (NSRAC) menar de att nämndens förmåga att påverka inskränks av att RAC:sens förslag till kommissionen bör grundas på konsensus (*Ibid.*). I de förslag som NSRAC, trots inbördes intressekonflikter, arbetade fram under konsensus fick NSRAC inget eller ytterst lite genomslag i EU-kommissionens policyutformning (*Ibid.*).

Den brittiska fiskeorganisationen National Federation of Fishermen's Organisations (NFFO), som representerar den brittiska fiskesektorn, anser att införandet av RAC:s var den mest lyckade delen i reformen 2002 (NFFO 2012). NFFO hoppas på att RAC:sens roll ska utvidgas i kommande reform av GFP, men framhäver att de RAC:s, där NFFO redan ingår, har påverkat fiskepolitiken på en mängd områden t.ex. om förenklingar av GFP:s regler så att de blir mer begripliga och i arbetet för att hantera exploateringen av havsbotten (*Ibid.*). NFFO verkar således vara ganska positiv till RAC:s och uppfattar att deras deltagande har fått reellt inflytande på fiskepolitiken. Både EU och fiskesektorn (NFFO) anser alltså att RAC:sen har haft ett verkligt inflytande över den gemensamma fiskepolitiken, medan forskare (se b.la. Symes 2007, Griffin 2007, Hatchard & Gray 2010)

tvärtom menar att RAC:sen inte har haft någon nämnvärd påverkan på GFP:s utformning. Fiskesektorns deltagande och inflytande i styrningsprocessen är i vår mening en operationell indikator på att kommunikationen och tilliten har förbättrats mellan fiskesektorn, EU och forskarna. Det väsentliga för kommunikationen och tilliten mellan aktörerna är att de själva uppfattar att fiskesektorn har integrerats i styrningsprocessen och fått mer inflytande. Detta talar följaktligen för att grunden för kommunikation och tillit mellan aktörerna har förbättrats.

6.1.3 EU:s och forskarnas deltagande i RAC:sens arbetsprocess

Har införandet av regionala rådgivande nämnder integrerat fiskesektorn med EU och forskarna och förbättrat kommunikationen mellan dem? För att besvara denna fråga undersöker vi i vilken utsträckning företrädare från EU och forskningsinstitutet deltar på möten inom RAC:s och hur integrerade EU:s, RAC:sens och forskarnas arbetsprocesser är.

Representanter från EU och forskningen har rätt att delta på möten inom RAC:s som aktiva observatörer, dock får de inte vara med och besluta om vilka förslag som RAC:sen ska ge. I regelverket – Council Decision (Europeiska kommissionen 2004, art. 6) – står det uttryckligen att forskare ska inbjudas att delta som experter i nämndernas arbete. I EU-kommissionens utvärdering av RAC:s skriver kommissionen att forskare ofta deltar på möten inom RAC:s för att klargöra sina forskningsrekommendationer och sitt dataunderlag (Europeiska kommissionen 2008). I utvärderingen står det även att det ska skapas formaliserade strukturer mellan RAC:sen och forskningsinstitutet ICES för forskarnas deltagande på RAC-möten och intressenternas deltagande på ICES-möten (*Ibid*).

Kommissionen bistår RAC:sens sekretariat i ekonomiska frågor och representanter försöker delta på arbetsgruppernas möten i den mån det är möjligt (*Ibid*). EU-kommissionen framhåller vidare att kommissionens deltagande på RAC-mötena bör vara begränsad, eftersom kommissionens närvaro kan hämma självständigheten inom nämnderna. Om den rådgivande nämnden önskar kommissionens närvaro ska nämnden framföra denna önskan. Det problematiska med EU:s distansering är att kontinuerligt deltagande på möten är viktigt för att kunna upprätta en välfungerande kommunikation. EU upprätthåller därmed en informell kommunikationsstruktur som kan resultera i brist på kontinuitet och leda till försämrad kommunikation och tillit mellan parterna.

I en studie av NSRAC perioden 2004 till 2008 visar forskarna Jenny Hatchard och Tim Gray att NSRAC har möjliggjort kommunikation och samarbete mellan de olika intressenterna, vilket skapat en gemensam och gränsöverskridande diskurs (Hatchard & Gray 2010:6). Särskilt i NSRAC:s arbets-/fokusgrupper har de registrerat en ny diskurs som kännetecknas av samarbete och samförstånd (*Ibid*). Att just arbets- och fokusgrupperna utmärks av bra kommunikation och samarbete kan förklaras med att det inom dessa grupper pågår ett fortlöpande arbete där de olika intressenterna möts och integreras. Intressenterna inom NSRAC utvecklade en plan för långsiktig fiskeriförvaltning som ersättning till de årliga MSY-planerna (maximum sustainable yield). Till följd av NSRAC:s egna förslag, som arbetades fram självständigt med egna

experter, skapades det en slitning mellan NSRAC, EU-kommissionen och forskarna (Hatchard & Gray 2010:8f). Kommissionen antog inte NSRAC:s förslag, utan fortsatte på den inslagna vägen med årliga förvaltningsplaner (*Ibid.*). Detta exempel från Nordsjöns RAC antyder att kommunikationen och tilliten har förbättrats mellan intressenterna som deltar i NSRAC, men inte mellan NSRAC, EU och forskarna. Exemplet visar även att EU-kommissionen och NSRAC har ointegrerade arbetsprocesser, vilket riskerar att leda till spänningar, dålig kommunikation och brist på tillit.

6.1.4 Fiskarnas relation till forskarna efter reformen

Det finns flertaliga exempel på hur man valt att förbättra kommunikationen mellan fiskarna, forskarna och EU. RAC:sen är en av dessa åtgärder men fler har tillkommit som exempelvis forskningsintegrationsprojekten GAP1 och GAP2 (GAP2). När en gemensam arena för fiskeriforskning skapas för fiskare och forskare leder det till att de involverade parterna i högre grad accepterar de regler som formulerats av förvaltningen (Johnson & Van Densen 2007:837). Problemet är att forskarnas språk och kommunikationssätt ofta ges en större tyngd än fiskarnas, vilket skapar en motsägelse för förvaltningen som försöker dra nytta av bådas perspektiv (Jacobsen m.fl. 2012:4).

Misstron mellan fiskarna och forskarna går även bortom den direkta möjligheten till kommunikation. Enligt Jacobsen m.fl. (2012) kan man se tendensen att brittiska fiskare anser att forskarna är direkt utsända av förvaltningen. Fiskarna tror ofta att samarbetet med forskarna är ett sätt för forskarna att kontrollera dem ytterligare. Fiskarna har inget att dölja enligt egen utsago utan samarbetar gärna med forskarna. (Jacobsen m.fl. 2012:9) Forskarnas bild av sig själva är helt annorlunda. Forskarna är begränsade av de ramar som forskningsbidragsgivarna ger och det kan råda diskrepans mellan forskarna och givarna i uppfattningen om hur forskningen ska användas (Jacobsen m.fl. 2012:4f). Även om forskarnas resultat inte alltid är direkt kopplade till förvaltningens beslut försvarar politikerna ofta sina beslut med att de grundar sig på forskning. De resultat som ICES levererar anses osäkra av många inblandande parter (Delaney m.fl. 2007:806). Detta leder till att olika intressenter använder informationen på olika sätt med risk för missbruk av information (*Ibid.*).

Misstron är ömsesidig då misstro föder misstro. Delaney m.fl. (2007) menar i en artikel att debatten om fiskepolitiken ställer fiskarna och forskarna som motpoler till varandra (2007:806). Parterna försöker lägga över ansvaret för den misslyckade politiken på varandra. Denna tendens har även observerats av Mackinson m.fl. (2011), där de menar att de skilda kulturerna leder till att diskussionerna blir parallella, trots god kommunikation (2011:21). Brittiska fiskare upplever att forskarna många gånger framhåller sin bild som den enda rätta (Delaney m.fl. 2007:805). Fiskarna menar att de är de enda som kan ha en övergripande uppfattning då de dagligen tillbringar sin tid ute på haven (Delaney m.fl. 2007:806). Fiskarna menar också att det råder en brist på förståelse hos forskarna om hur forskarnas rapporter påverkar fiskarnas socio-ekonomiska förhållanden (*Ibid.*). I alla länder i Europa klagar fiskesektorn på att den inte blivit involverad i forskningsprocessen (Delaney m.fl. 2007:807).

Hur skilda är egentligen fiskesektorns och forskarsamhällets uppfattningar

om det maritima tillståndet? Det råder skilda meningar om det. Vissa menar, exempelvis Rochet m.fl. (2008), att brittiska fiskares uppfattningar om förändringar och skiftningar i det maritima området inte är så pass skilda från forskarnas. Andra menar att finns skillnader i både resultat och uppfattningar och när dessa skillnader uppstår ifrågasätter fiskesektorn forskarnas tillförlitlighet (Mackinson & van der Kooij 2006:306). Rochet m.fl. påstår att de skilda uppfattningarna består i olika synsätt på institutionerna snarare än i olika förhållningssätt till forskningen (2007:1065).

Deltagardemokratimodellen är problematisk eftersom den sätter fiskesektorn i en oppositionell situation, som en motpol till förvaltningen, istället för att överbygga skillnaderna, kan detta istället understryka dem (Varjapuro m.fl. 2008:152). Till följd av problemets karaktär har man från EU:s håll valt att strunta i problemet i och med att bristen på engagemang och tillfällighet att agera skapar apati (Mackinson m.fl. 2008:20f). Denna apati leder till att den kommunikationsbarriär som EU försökte komma tillrätta med genom 2002 års reform inte har försvunnit och bristen på tillit mellan fiskesektorn och forskarna leder till svårigheter att implementera GFP (Mackinson m.fl. 2008:19). Det finns dock exempel på lyckade projekt inom Storbritannien där fiskesektorn gjorts delaktig. Speciellt hummermärkningsprogrammet lyckades med detta, troligtvis för att de brittiska hummerfiskarna själva kunde notera att de märkta humrarna blev fler och fler. Därmed kunde de också uppfatta projektets framgång, vilket i sin tur ledde till en högre grad av regelefterlevnad. (LEI 2005)

6.1.5 Del 1: Sammanfattning

Detta avsnitt sammanfattar reformens följder utifrån de indikatorer på kommunikation och tillitskapande grunder som vi använder oss av (se kapitel 2.3).

EU:s regelverk för fiskeförvaltningen och politikområdet är stort och omfattande. Det finns många regleringar och riktlinjer om tillvägagångssätt, processer och hur aktörerna ska förhålla sig till varandra. Dock tenderar detta centraliserade regelverk att vara en alltför generell mall som inte är anpassad efter lokala förutsättningar. EU-kommissionen har utformat det regelverk som RAC:sen följer på ett sådant sätt att kommissionen håller intressenterna på en viss distans som riskerar att alienera dem från processen. Dessutom har inte regelverket och riktlinjerna formulerats av fiskarna utan har formulerats av EU. Representanter från både EU-kommissionen och forskningen deltar i viss utsträckning i RAC:sens arbete, men deltagandet tenderar att vara bristfälligt. Inom de olika RAC:sen har intressenterna integrerats. Men den interna integrationen har skett på bekostnad av den externa. RAC:sens arbetsprocess är tydligt skild från EU:s och forskarnas vilket leder till att diskrepansen mellan dessa aktörers diskurser och kommunikationssätt inte överbyggs utan snarare förstärks.

Frågan om reformen har integrerat fiskesektorn i styrningen av GFP är diskutabel. EU och NFFO menar att fiskesektorn har fått inflytande över GFP och att samarbetet inom RAC:sen har varit framgångsrikt. Dock kan man diskutera i vilken mån NFFO reflekterar hela fiskesektorns uppfattningar. Forskningen går emot den bild som EU och NFFO ger och menar snarare att en verklig förändring inte har skett eftersom RAC:sen inte har någon reell beslutsmyndighet. För att lägga

makten närmare brukarna har en decentralisering eftersträvas i organisationen och det har skett genom RAC:s regionala förankring. Dock har dessa förändringar alltid utmynnat från centrum av organisationen. EU-kommissionen besitter i slutändan den beslutande makten.

Kommunikationsbarriären mellan forskningen och fiskarna tycks finnas kvar och har inte förbättrats. Från EU:s håll existerar det ett fåtal forskningsintegrationsprojekt men på det stora hela har inte förvaltningen uppmärksammat detta problem.

6.2 Del 2: Teorianvändande analys av reformen

6.2.1 Analys av reformen utifrån Elinor Ostroms teori om allmanningen som samhällsinstitution

I detta avsnitt använder vi oss främst av Elinor Ostroms konstruktionsprinciper (se avsnitt 4.1.2) för att analysera och bedöma GFP-reformen. Var reformens åtgärder för att integrera fiskesektorn med EU och forskarna ett steg i rätt riktning mot att etablera en robust och välfungerande institution för EU:s gemensamma fiskepolitik?

Följer GFP-reformen Ostroms första konstruktionsprincip om att institutioner för kollektivt handlande bör kännetecknas av tydligt definierade regler och gränser? Utförliga regler finns om hur de olika processerna ska genomföras. Reglerna om RAC:s förfarandesätt och hur deras ansvar ser ut är tydliga. Trots dessa klart definierade gränser karaktäriseras systemet än i dag av en top-down-styrning där RAC:sen endast har en konsulterande funktion. Nätverken som har byggts upp utmynnar från EU:s formella förvaltning. Ostrom menar att formen för hur mötena ser ut inte nödvändigtvis spelar någon roll (1990b:262). Det som spelar roll är hur de gamla och de nya institutionerna uppmärksammas och relateras till varandra (*Ibid.*). Ostrom betonar brukarnas delaktighet, de bör vara källan till och mottagnarna av information om sin resurs (1990b:261f). Fiskeindustrin har visserligen gjorts mer delaktig i GFP genom RAC:s. Däremot har RAC:sen inte integrerats med forskningsinstituterna och det har inte funnits någon formaliserad struktur för hur deras institutioner ska relateras till varandra. På denna punkt har således 2002 års reform inte lyckats med institutionsbyggandet enligt Ostroms teori.

Ett ytterligare problem med klart definierade gränser för EU är det stora geografiska område man rör sig över. Inom EU finns en tradition av decentralisering och regionalisering (subsidietsprincipen) vilken man tillämpade inom fiskepolitiken i samband med reformen. Trots reformens regionalisering i och med införandet av RAC:s är det fortfarande relativt stora områden som RAC:sen täcker. Problemet med de stora områdena är att den lokala delaktigheten försvåras. Indelning av fiskeområdena i mindre enheter försvåras dock av att fisk är en rörlig resurs, vilket gör det osäkert för fiskare med begränsningar till mindre områden.

Det problematiska med RAC:sen är för vem dessa rådgivande nämnder är till för. Tjänstemännen som figurerar i det administrativa centrumet har många gånger svårt att bedöma hur besluten som tas påverkar brukarna eftersom de saknar fullständig information om fiskarnas situation (Ostrom 1990b:268f). Institutioner behöver klart definierade gränser för förvaltningen, resursen, brukarna men också för vem förvaltningen finns till för (Ostrom 1990b:140). Risken är att om gränserna förblir odefinierade kommer friåkning av obehöriga aktörer förekomma (*Ibid.*). När sedan de definierade brukarna tillåts att delta ökar möjligheten för förvaltningen att anpassa sig till lokala förhållanden (Ostrom 1990b:142). De styrande bör alltså ta ansvar för skapandet av formella mötesplatser där tidigare informella strukturer erkänns och införlivas i den offentliga förvaltningen (Ostrom 1990b:291f). Brukarna ska tillerkännas rätten att bilda sina egna institutioner och få de redan existerande institutionerna erkända av de styrande (Ostrom 1990b:139ff, 262). Om den offentliga förvaltningen är alltför stark riskerar de tidigare existerande institutionerna att förstöras (Ostrom 1990b:254). Förvaltningen riskerar att sända ut negativa signaler om hur maktförhållandet ser ut där brukarna riskerar att uppleva en maktlöshet inför de beslut som tas (Ostrom 1990b:152). Om förvaltningen utformas så att de institutionella arrangemangen uppmuntrar till kommunikation ökar kunskapen inom området och de olika aktörerna har en möjlighet att utbyta lärdomar och kunskaper med varandra (Ostrom 1990b: 287f).

EU och dess fiskeförvaltning är många gånger en förvaltning som skapats uppifrån. Även om man på senare tid insett problemet med den alienerade fiskesektorn har förvaltningen i sitt ursprung byggts upp från en centraliserad nivå på avstånd från fiskesektorn. I komplexa och stora enheter krävs det att man skapar institutioner där deltagande har en låg initial kostnad och där man tillåts bygga socialt kapital för att sedan skapa större institutionella arrangemang (Ostrom 1990b: 197, 262). Kostnaderna sjunker för institutionsbyggande när man skapar dessa på lokal nivå, därför blir institutioner skapade på lokal nivå stabila (Ostrom, 1990b:261). Detta kan kopplas till Ostroms tredje konstruktionsprincip om att de individer som berörs av en institution bör vara med och utforma denna institution för att den på bästa sätt ska bli anpassad efter lokala förhållanden (Ostrom, 1990a:93)

Vår första analysdel visar på att integration och samverkan förekommer inom RAC:s. Internt skapas dialog i mötet med andra intressenter men man har inte lyckats överbygga glappet mellan EU, RAC/fiskesektorn och forskningen. Gemensamma normer spelar stor roll för hur aktören uppfattar och agerar i en situation (Ostrom 1990b:283). När grupper står långt ifrån varandra utvecklas olika diskurser och normer som driver grupperna längre ifrån varandra. Förvaltningen borde länka samman de olika institutionerna istället för att ständigt skapa nya instanser som utvecklar sina separata system och diskurser (Ostrom 1990b:287).

Den kommunikationsbarriär som tycks existera mellan fiskare och forskare kan relateras till Ostroms andra konstruktionsprincip (1990b:139). Kommunikationsbarriären försvårar enhetligheten i regelutformningen eftersom GFP är ett forskningsberoende politikområde. GFP:s utformning har sin grund i forskningen och trots att forskarna inte ser sig själva som en del av förvaltningen gör fiskarna det. Genom att fiskarna känner sig alienerade från processen och regelutformningen leder detta till att de upplever att regelverket för fisket inte är

anpassat efter deras behov och förutsättningar. Detta kan i sin tur förklara fiskarnas bristfälliga regelefterlevnad.

6.2.2 Analys av reformen utifrån Bo Rothsteins teori om social tillit

Den fråga vi ställer oss i detta avsnitt är om reformåtgärderna som syftade till att integrera fiskesektorn, EU och forskarna är förenliga med Bo Rothsteins teori om hur socialt kapital, och därmed tillit, skapas.

Enligt Rothstein grundas en aktörs sociala tillit till andra i hög grad av vilken uppfattning denne har om de andra och vilka historiska erfarenheter eller socialt konstruerade bilder aktören har av de andra (Rothstein, 2003:234ff). Som tidigare nämnts har det funnits en påtaglig skepticism och misstro mellan fiskesektorn, EU och forskarna. Aktörernas historiska erfarenhet och bild av EU:s gemensamma fiskepolitik är genomgående negativ. Grundförutsättningarna för att förbättra tilliten mellan aktörerna var inte de bästa. En avgörande fråga är ifall reformen lyckades bryta upp de tre aktörernas då befintliga uppfattningar om varandra och GFP, för att upprätta en tro på att reformåtgärderna radikalt skulle förändra den gemensamma fiskepolitiken. Det finns en del som talar för att integrationen av intressenter och regionaliseringen var betydelsefulla förändringar. Exempelvis beskriver den brittiska fiskesektorns företrädare reformens etablering av RAC:s som den enskilt viktigaste reformåtgärden (NFFO 2012). EU signalerade med införandet av RAC:s att man hade insett bristerna med centraliserad styrning och nödvändigheten av att inkludera intressenterna i policyutformningen. Just signalen om att vilja förändra systemet är väsentlig för att ändra fiskesektorns uppfattning om EU och forskarna. Denna signal kan ha fått fiskesektorn att omformulera sitt egenintresse från konflikt till samverkan. Mycket talar för att fiskesektorn till följd av reformen har insett vinsten av att samverka med EU och forskarna inom RAC:sen, inte minst för att de uppfattar att de har fått ett ökat inflytande (se NFFO 2012). När fiskesektorn upplever att reformen verkligen lett till ökad delaktighet förbättras grunden för tillit eftersom fiskesektorn då uppfattar att EU har uppriktiga intentioner (jmf Rothstein 2003:292).

Rothstein menar att steget från intressekamp till samverkan och tillit lättare tas om aktörerna börjar verka inom samma institutionella ramar. När aktörerna börjar arbeta mot ett gemensamt mål ändras ofta deras beteende (Rothstein, 2003:275). Detta fenomen kan vi observera i interaktionen mellan intressenterna inom RAC:sen (se avsnitt 6.1.3). Den nya diskursen och det nya beteendet inom RAC:s kan utifrån Rothsteins teori förklaras av de gemensamma institutionella ramarna och målen. I kontrast till utvecklingen inom RAC:sen har relationen mellan RAC:sen (fiskesektorn), EU och forskarna kännetecknats av skilda arbetsprocesser, olika institutionella ramar och olika mål. Aktörernas arbetsprocesser vävs in i varandra som mest när forskare och representanter från EU-kommissionen deltar som observatörer på möten inom RAC:sen. Interaktionen mellan fiskesektorn, EU och forskarna på RAC-mötena brister i att de fortfarande agerar inom ramen för den egna institutionen, man har inte formulerat gemensamma mål och beslutsbefogenheter. Aktörerna behöver därav inte förändra sitt beteende. På denna punkt är reformåtgärderna inte förenliga med

Rothsteins teori om hur samverkan och tillit kan etableras.

Vidare brister reformen i att skapa tillit mellan fiskesektorn, EU och forskarna därför att GFP:s regelsystem inte är utformat av de berörda aktörerna själva och för att regelverket är för allmänt för att fungera tillfredsställande i olika områden med specifika förutsättningar (se Rothstein 2003:292). På det hela taget har reformen utifrån Rothsteins teori inte lyckats lägga en bra grund för att skapa tillit mellan fiskesektorn, EU och forskarna.

7 Diskussion och slutsats

7.1 Diskussion

Inom debatten om fisket tenderar man att blint fokusera på regelverket och regelefterföljnad. Man ser många gånger inför en ny reformering av GFP att de olika aktörerna (förutom fiskesektorn) förespråkar hårdare regler och bättre övervakning för att lösa problemen. I fokus på ekonomiska värden och kontroll tenderar debatten att glömma sociala och relationella värden. Systemet av regelverk och regelefterföljnad kräver att fiskarna faktiskt följer reglerna. EU måste förstå fiskarnas incitament och inse att om fiskarna misstror fiskepolitiken blir det rationellt att inte heller följa regelverket.

Att kommunicera tillit innebär att signalera uppriktiga intentioner. EU har signalerat att man vill inkludera intressenterna i processen och det har varit stor uppslutning kring RAC:sen. Dock har reformåtgärderna tenderat att förbättra kommunikationen inom institutionerna (RAC – EU – forskarna) men inte mellan dessa och det är däri svårigheterna ligger. EU har formaliserat sin relation till intressenterna. Men i vilken utsträckning representerar fiskarnas företrädare de individuella fiskarnas syn på GFP och EU? Både EU och fiskesektorn (NFFO) har visat sig positiva till RAC:sen och deras arbete. Enligt deras uppfattning har RAC:sen varit framgångsrika och skapat reella påverkanskanaler för fiskarna. Forskningen vi utgått ifrån menar tvärtom att ingen reell makt givits fiskarna. Eftersom tillit grundas i uppfattningar är fiskesektorns och EU:s syn på RAC:s inflytande avgörande. Frågan är snarare hur representativa NFFO:s uppfattningar är för den individuella fiskaren. NFFO har ett ansvar att agera och presentera resultat inför sina medlemmar. RAC:sen blir i sig en gruppering, där en egen diskurs och kultur skapas, och den behöver inte alls överensstämma med fiskesektorn i allmänhet. Det är svårt att veta hur väl beslut och information kanaliseras ut till medlemmarna i dessa organisationer. Det finns risk att RAC:sen blir en institutionaliserad form av lobbyverksamhet där endast fiskeorganisationernas representanter ingår och den övriga fiskesektorn exkluderas. Det kan tänkas existera incitament för EU och NFFO att ge sken av att fiskarna fått mer inflytande än vad de egentligen har fått i RAC:sen.

Relationen mellan fiskarna och forskarna har till stor del förblivit informell till skillnad från forskningsresultaten som ges formell betydelse som fiskepolitikens beslutsunderlag. Det finns ett behov av att formalisera relationen mellan fiskarna och forskarna samtidigt som att en formalisering kan föra forskarna närmare EU:s förvaltning, vilket riskerar att försämra fiskarnas tillit till forskarna. Man kan notera att när EU formaliserade relationen mellan förvaltningen och fiskesektorn ledde det till att fler kommunikationsvägar öppnades och en grogrund för framtida tillit skapades. I relationen mellan fiskarna

och forskarna har denna möjlighet inte uppkommit och nästintill inga kommunikationsvägar har skapats. Följaktligen tycks kommunikationen och tilliten förstärkas när relationerna är formella och tydligt formulerade. Det existerar också en uppfattning om att en hög nivå av samtycke från fiskesektorn behövs för att förvaltningen ska lyckas (Mackinson m.fl. 2011:19). När man ökar kvalitén på datainsamlingen om fiskebestånden runt om i Europa kommer allt större del av fiskesektorn följa reglerna till följd av ökad tilltro till systemet. De direkta fördelarna med bättre samarbete är förbättrad datainsamling, att kunna adressera de viktigaste problemen tidigare och kostnadsbesparing (Johnson & van Densen 2007:836f). De indirekta fördelarna är att samarbete mellan de olika aktörerna leder till transparens och kommunikationsmöjligheter (*Ibid.*). Eftersom att GFP är ett i hög grad forskningsbaserat politikområde ökar tilliten till politiken om tilltron till forskningen ökar.

Inom GFP finns det en konflikt om ifall man ska öka decentraliseringen eller ej. GFP har rört sig mot decentralisering och regionalisering på senare år. Men frågan kvarstår om hur långt decentraliseringen bör drivas. Resultaten är många gånger ofullständiga. I länder med centraliseringspolitik har inte politiken fungerat. Men det har inte heller fungerat i de staterna med hög grad av decentralisering (ex. Spanien) (Jentoft & Mikaelson 2008:176). EU och RAC:sen utgör alltför stora områdena för att kunna hantera frågorna som uppkommer på en lokal nivå enligt Ostroms teorier. EU och dess förvaltning är fortfarande till stora delar toppstyrd och den decentralisering som har skett har endast nått till nyttjarnas representanter, inte till nyttjarna själva.

I en heltäckande bedömning av GFP är det viktigt att inte, som i vår uppsats, endast diskutera reformen utifrån perspektiven kommunikation och tillit, utan även väga in frågor om vad som är önskvärt utifrån demokrati och ansvarsutkrävning. Man måste med andra ord ställa sig den normativa frågan: inom vilka institutionella ramar bör fiskesektorn, EU och forskarna integreras och vilka roller och befogenheter bör de ha?

7.2 Slutsats

Vilka var följderna av 2002 års reform av EU:s gemensamma fiskepolitik (GFP) för kommunikationen och tilliten mellan fiskesektorn, EU och forskarna? En konkret följd var att regionala rådgivande nämnder (RAC:s) etablerades, vilket gav fiskesektorn en formaliserad kommunikationskanal med framför allt EU-kommissionen. På det formella planet har möjligheterna till kommunikation mellan aktörerna utökats genom att det nya regelverket möjliggör för EU:s representanter och forskare att delta på RAC-möten, samt ger RAC:sen möjlighet att genom förslag till EU-kommissionen påverka fiskepolitiken. Dock har GFP inte formaliserat relationen mellan fiskarna och forskarna så att en bestående och kontinuerlig kontakt mellan aktörerna har kunnat etableras. Detta är en rimlig förklaring till varför integrationen och kommunikationen mellan aktörerna inte har förbättrats.

Trots att reformen skapat formella kanaler för kommunikation mellan aktörerna har den faktiska kommunikationen inom det nya ramverket i hög grad varit bristfällig. De institutioner som RAC:sen, EU och forskarna utgör är tydligt

åtskilda och deras arbetsprocesser är i princip helt åtskilda från varandra. Fiskesektorn (inom RAC:s), EU och forskarna ser varandra som självständiga motpoler som har olika befogenheter och mål. Trots fiskesektorns ökade deltagande som rådgivare inom RAC:s bibehåller EU-kommissionen makten om att besluta vilka förslag, om GFP:s regelverk och kvoter, som ska läggas fram till Ministerrådet och Europaparlamentet. Ett flertal forskningsbedömningar av framför allt Nordsjöns RAC (NSRAC) visar enhälligt att de regionala rådgivande nämnderna inte har fått något avsevärt inflytande över styrningen av GFP. EU och den brittiska fiskesektorn (NFFO) uttrycker tvärtemot forskningsbedömningarna att de uppfattar att RAC:sen haft stort inflytande. Fiskesektorns känsla av deltagande och inflytande är en viktig förutsättning för att fiskesektorn ska fortsätta att väga samarbeta och lita på att EU och forskarna har uppriktiga intentioner.

I vår studie avgränsar vi oss till material om den brittiska fiskesektorn och Nordsjön, vilket kan anses vara en fiskesektor och en region med gynnsamma förutsättningar för att reformen skulle lyckas förbättra kommunikationen och tilliten mellan fiskesektorn, EU och forskarna. Eftersom reformen inte har lyckats särskilt bra utifrån dessa gynnsamma förutsättningar är det troligt att reformen inte heller har lyckats förbättra kommunikationen och tilliten mellan aktörerna i EU:s andra regioner och länder .

Var 2002 års reformåtgärder för att integrera fiskesektorn med EU och forskarna förenliga med de rekommendationer för institutionsbyggande och skapande av social tillit som Elinor Ostroms och Bo Rothsteins teorier ger? I det stora hela var reformåtgärderna inte förenliga med vad Ostroms och Rothsteins teorier föreslår för hur stabila institutioner med bra kommunikation och tillit formas. De få förbättringar i kommunikationen mellan fiskesektorn, EU och forskarna som reformen medförde kan förstås som positiva men långt ifrån tillräckliga för att bygga upp tilliten mellan aktörerna. Aktörernas tydligt åtskilda institutionella ramar hindrar kommunikation, samarbete och skapande av tillit. Decentraliseringen och regionaliseringen kan ur Ostroms perspektiv ses som ett steg i rätt riktning, mot lokalt självstyre och självorganisering. Problemet är att RAC:sen utgör en slags mellannivå som ändå är ganska centraliserad och avlägsen i förhållande till de enskilda fiskarna. De områden som RAC:sen täcker är alltså för stora för att en mer lokal delaktighet av enskilda fiskare ska vara möjlig. En indelning i mindre enheter än RAC:s skulle vara önskvärt, men då uppkommer problemet med att fisk är en rörlig resurs vilket gör att gränsdragningar och administration av havsområdena försvåras.

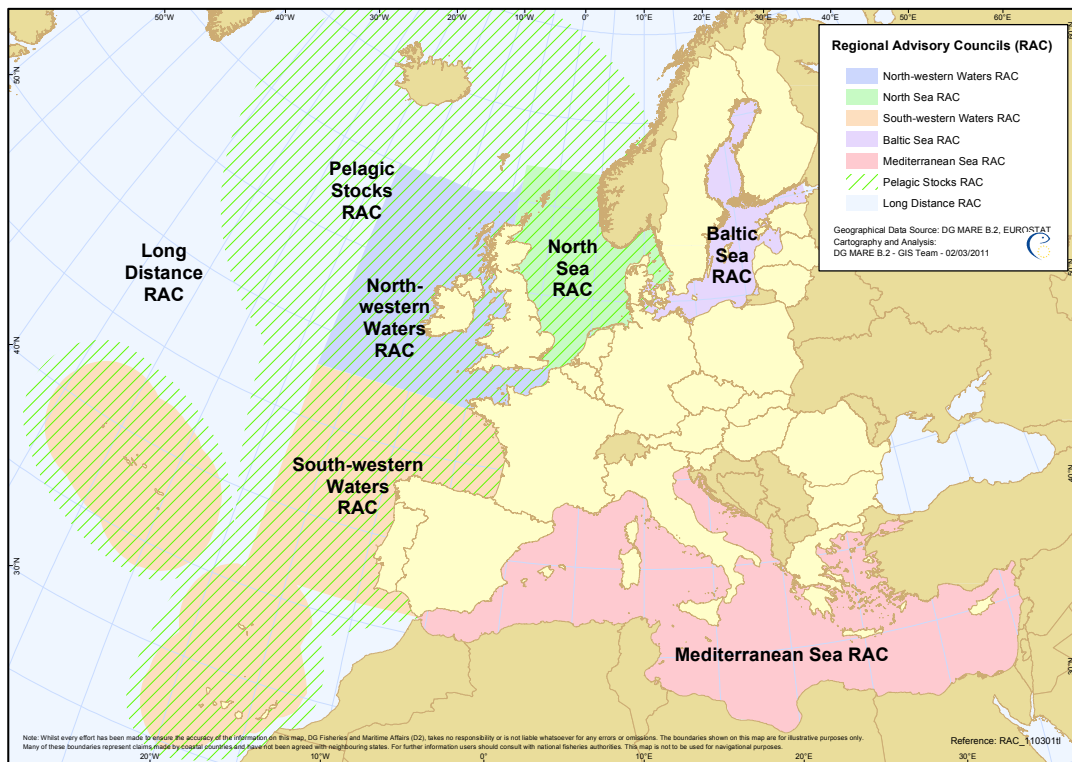
8 Referenser

- Al-Fattal, Rouba, 2009. "The tragedy of the commons: institutional and fisheries management at a local and EU levels", *Review of Political Economy*, vol 21, nr 4. s. 537-547.
- Cunningham, Stephen, 1980. "EEC fisheries management: A critique of Common fisheries policy objectives", *Marine Policy*. vol. 4 nr. 3, s.229-235
- Delaney, A. E., H. A. McLay, & W.L.T van Densen, 2007. Influences of discourse on decision-making in EU fisheries management: the case of North Sea cod (*Gadus morhua*). *ICES Journal of Marine Science*, 64: 804–810.
- Esaiasson. Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson & Lena Wängnerud, 2007. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik
- Europeiska kommissionen, 1993. Council Decision (EC) no. 93/619 of 19 november 1993 on "relating to the institution of a Scientific, Technical and Economic Committee on Fisheries", *Official Journal of the European Communities*, L 297/25.
- Europeiska kommissionen, 1999. Commission Decicion (EC) no. 1999/478 of 14 July 1999 on "renewing the Advisory Committee on Fisheries and Aquaculture", *Official Journal of the European Communities*, L 187/70.
- Europeiska kommissionen, 2001. "Green Paper: On the Future of the Common Fisheries Policy". *Commission of the European Communities* (135), final. Brussels: Commission of the European Communities, 20 March 2001.
- Europeiska kommissionen, 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". *Official Journal of the European Communities*, L 358/59.
- Europeiska kommissionen, 2004. Council Regulation (EC) no. 585/2004 of 19 July 2004 on "establishing Regional Advisory Councils under the Common Fisheries Policy", *Official Journal of the European Union*, L 256/17.
- Europeiska kommissionen, 2008. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, on "Review of the functioning of the Regional Advisory Council " COM(2008) 364 final, Brussels 17 June 2008.
- Europeiska kommissionen, 2009a. "Green Paper. Reform of the Common Fisheries Policy". *Commission of the European Communities* (163) final. Brussels: Commission of the European Communities 22 April 2009.
- Europeiska kommissionen, 2009b. *The common fisheries policy - A user's guide*. [Elektronisk]
Tillgänglig:http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp2008_en.pdf. Hämtdatum: 2012-12-13
- Europeiska kommissionen, 2010. *Grönboken - reform av den gemensamma fiskepolitiken*. [Elektronisk]Tillgänglig:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:SV:P>

- DF. Hämtdatum: 2012-12-13
- Europeiska kommissionen 1 = Europeiska kommissionens webbplats. The common fisheries policy. [Elektronisk] Tillgänglig: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/index_en.htm. Hämtdatum: 2012-12-13
- Europeiska kommissionen 2 = Europeiska kommissionens webbplats. TACs and quotas. [Elektronisk] Tillgänglig: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/tacs/index_en.htm Hämtdatum: 2012-12-22.
- Europeiska kommissionen 3 = Europeiska kommissionens webbplats. Regional advisory councils. [Elektronisk] Tillgänglig: http://ec.europa.eu/fisheries/partners/regional_advisory_councils/index_en.htm Hämtdatum: 2013-01-07
- GAP2 = GAP2 webbplats – Connecting Science, Society and policy. EU-finansierat forskningsprojekt. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://gap2.eu/> Hämtdatum: 2012-11-12.
- Gray, Tim & Jenny Hatchard, 2003. "The 2002 reform of the Common Fisheries Policy's system of governance – rhetoric or reality?", *Marine Policy*, vol. 27, nr. 6, s. 545-554.
- Griffin, Lisa, 2007. "All aboard: power, participation and governance in the North Sea Regional Advisory Council." *International Journal of Green Economics*, 1, s. 478– 493.
- Hardin, Garret, 1968. "Tragedy of the commons", *Science* vol. 162 Nr. 3859 s-1243-1248
- Hegland, Jacob Troels, 2006. "Fisheries Policy-Making: Production and Use of Knowledge." *The Knowledge Base for Fisheries Management, Developments in Aquaculture and Fisheries Science*. vol. 36, s. 219-237
- Jacobsen Rikke B., Douglas C.K Wilson & Paulina Ramirez-Monsalve, 2012. "Empowerment and regulation – dilemmas in participatory fisheries science". *Fish and Fisheries*, vol. 13, nr. 3, s. 291-302
- Jentoft, Svein & Knut Mikaelson, 2008. "Participatory practices in fisheries across Europe: Making Stakeholders more responsible." *Marine Policy*, vol. 32, nr.2, s. 169–177
- Johnson, T. R., & W.L.T van Densen, 2007. "The benefits and organization of cooperative research for fisheries management." *ICES Journal of Marine Science*, vol. 64, nr. 2, 834–840.
- JRC – Joint research center, 2012. *Summary of the 2012 annual economic report on the EU fishing fleet*. JRC Scientific and policy reports 2012. [Elektronisk] Tillgänglig: http://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/366433/12-08_AER_EU+FLEET+SUMMARY+2012_JRC73372.pdf Hämtdatum: 2012-10-24.
- LEI – The Agricultural Economics Research Institute, 2005. *Sharing responsibilities in fisheries management. Part 1 – Final report*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://edepot.wur.nl/22283> Hämtdatum: 2012-12-11.
- Long, Ronán, 2010. "The Role of Regional Advisory Councils in the European Common Fisheries Policy: Legal Constraints and Future Options", *International Journal of Marine and Coastal Law* vol. 25, nr.3, s. 289–346
- Lutchman, I. Van den Bossche, K., and Zino, F. 2008. *Implementation of the CFP*

- *An evaluation of progress made since 2002*. IEEP. London.
- Mackinson, Steve, D.C Wilson, P. Galiay & B. Deas, 2011. Engaging stakeholders in fisheries and marine research. *Marine Policy* vol. 35, nr.1, s.18-24.
- Mackinson, Steve & Jeroen van der Kooij, 2006. Perceptions of fish distribution, abundance and behaviour: Observations revealed by alternative survey strategies made by scientific and fishing vessels. *Fisheries research* vol. 81, nr. 2, s.306-315.
- NFFO - National Federation of Fishermen's Organisation, Hemsida, [elektronisk] 2012. About us. Tillgänglig: <http://www.nffo.org.uk> Hämtdatum: 2012-12-21.
- NSRAC - North Sea Regional Advisory Council, Hemsida, [elektronisk] 2012. Tillgänglig: <http://nsrac.org/category/about-nsrac/struct/> Hämtdatum: 2012-12-28.
- Ostrom, Elinor, 1990a. *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective actions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor, 1990b. *Allmänningen som samhällsinstitution*, Lund: Arkiv Förlag.
- Rochet, M-J., M. Prigent, J.A. Bertrand, A. Carpentier, F. Coppin, J-P. Delpech, G. Fontenelle, E. Foucher, K. Mahe', E. Rostiaux & V.M. Trenkel, 2008. "Ecosystem trends: evidence for agreement between fishers' perceptions and scientific information". *ICES Journal of Marine Science*, vol. 65, nr. 6, s.1057-1068.
- Symes, David, 1997. "The European Community's Common Fisheries Policy", *Ocean & Coastal Management* vol. 35, Nr. 2-3, s. 137-155.
- Symes, David, 2007. "Fisheries management and institutional reform: a European perspective", *ICES Journal of Marine Science*, 64, s.779-785.
- Varjopuro, Riku, Tim Gray, Jenny Hatchard, Felix Rauschmayer & Heidi Wittmer, 2008. "Introduction: Interaction between environment and fisheries – The role of stakeholder participation." *Marine Policy* vol. 32, nr. 2 s. 147-157.
- Vaze, Prashant & Diana Tingley, 2003. "Fishermen's incentives and policys", Prime minister's Strategy Unit, Cabinet Office UK.
- Österblom, H., M. Sissenwine, D. Symes, M. Kadin, T. Daw och C. Folke, 2010. "Incentives, social-ecological feedbacks and European fisheries", *Marine policy* vol. 35 nr. 5 s. 568-574.

Bilaga 1



(Europeiska kommissionen 3)