

# Spelet om dei pelagiske fiskeria i Norskehavet

av Trond Bjørndal

Fiskeria etter makrell, norsk vårgytande sild (NVG) og kolmule i Norskehavet er blant dei viktigaste i Nord Atlanteren. Dette er alle vandrane bestandar som vert hausta av både kyststatar og fjernfiskestatar. I 2019 var samla fangst over 3,1 millionar tonn til ein fyrstehandsverdi på over 20 milliardar kroner. Med Brexit har ramevilkåra endra seg. Medan Storbritannia no er kystfiskestat i alle fiskeri, har EU vorte fjernfiskestat i fisket etter NVG. Sjå tabell heilt sist i artikkelen. Dette har strategiske implikasjonar for forvaltning, noko som har vorte analysert i eit prosjekt utført av forskarar frå Noreg, Danmark, Færøyane og Island, finansiert av Nordisk Arbeidsgruppe for Fiskeri (AG-Fisk).

## Bakgrunn

Alle involverte land ynskjer å maksimere det nasjonale utbyttet frå dei pelagiske fiskeria. I prinsippet inneber det både store fangstar og store bestandar som kan gje store fangstar på

vedvarande basis. Dei ulike landa kan og ha andre målsetjingar. Lat oss her berre nemne at makrell representerer det viktigaste fisket for Storbritannia, medan NVG og kolmule er lite vesen-

*Spillet om de store pelagiske bestandene i Nordøst-Atlanteren har utviklet seg til noe vi vil kalle en farse. År etter år blir det fisket vesentlig mer enn det havforskerne anbefaler og myndighetene fastsetter som totalkvote. Alle skylder på alle, og i øyeblikket er det ingen grunn til optimisme. Bare av makrell er det fisket 4,3 millioner tonn mer enn TAC-en de siste 20 årene.*





*De siste ti årene har det ikke vært enighet mellom partene om fordelingen av NVG-silda. Alle fisker det de selv mener de har krav på. NVG-silda er likvel den av de tre bestandene som har vært overfisket minst de siste 20 årene.*

tlige. Britisk sone er og svært viktig for andre land sine fangstar av makrell. På den andre sida leverer britiske fiskarar ein stor del av sine fangstar i Noreg. Alt dette er tilhøve som kan

påvirke ei forhandlingsløysing.

Det vert stundom skilt mellom det ein kallar primært og sekundært samarbeid. Det primære samarbeidet refererer til mellom anna vitenskapleg samarbeid. Her har det vore omfattande samarbeid over tid gjennom Det internasjonale havforskningsrådet (ICES) og på ulike område gjennom North-East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC). Dette tyder på at alle partane ser seg tent med slikt samarbeid.

Sekundært samarbeid gjeld forvaltning. Her kan ein seie at det for tida berre er svakt samarbeid i alle tre fiskeria i den forstand at partane vert samde om samla totalkvotar (TAC), medan det ikkje er semje om kvotedeling eller prinsippa for kvotedeling.

Ei stabil samarbeidsløysing krev at ein del vilkår må oppfyllest slik at partane har tillit til kvarandre og vil etterleve avtalane. Partane må kommunisere med kvarandre på ein effektiv måte. Vidare må partane få eit utbytte frå samarbeidet som er minst like stort som ein får ved ikkje å samarbeide. Dessutan må avtalen vere «kollektiv rasjonell», slik at det ikkje finst ei alternativ løysing der minst ein part er bedre stilt, men utan at det går utover dei andre. Vidare må samarbeidsavtalen vere fleksibel i den forstand at dei andre vilkåra kan halde sjølv i ein situasjon der systemet

vert utsett for «sjokk», det vere seg grunna miljø, økonomi eller politikk som til dømes Brexit. For å gjere ein samtale meir robust slik at det er meir sannsynleg at han vil halde, er det viktig å gjere forhandlingsromet so vidt som mogeleg. Døme på det inkluderer bilaterale avtalar om sonetilgang og kvotebytte.

På fagspråket nyttar ein uttrykket «Den store koalisjonen» for situasjonar der alle partar samarbeider. I alle dei tre fiskeria har det vore perioder der fiskeria har vore forvalta av ein slik koalisjon, men det er ikkje lenger tilfellet. For makrell, braut «Den store koalisjonen» saman i 2008. For sild var det fullt samarbeid til 2012 med unntak for åra 2003-06, medan fullt samarbeid for kolmule blei omforeint i 2005 og varte i 4-5 år. Seinare har det vore ulike former for bilateralt samarbeid mellom enkelte av landa, i enkelte tilfelle og mellom tre land. Men i dag er det slik at landa i hovudsak set nasjonale kvotar enkeltvis. Vidare er summen av nasjonale kvotar større enn tilrådinga for TAC som ICES gjev på vitenskapleg grunnlag.

Denne situasjonen tilseier at minst eitt av vilkåra for samarbeid ikkje er oppfylt ved at ein får større utbytte av å ikkje

samarbeide enn av å vere med i «Den store koalisjonen». Sjølv om summen av nasjonale kvotar er større enn TAC foreslått av ICES, synest det som om bestandane likevel vert berekraftig utnyttat. Difor er det lite insentiv til å samarbeide. Dette kan naturlegvis endre seg dersom bestandane vert overbeskatta.

Samanbrotet av «Den store koalisjonen» er og ein indikasjon på at det fjerde vilkåret for samarbeid, dvs. at avtalen må vere fleksibel i situasjonar med «sjokk» i systemet, ikkje har vore oppfylde. Dette har klart vore tilfellet både for makrell og NVG, der endringar i migrasjonsmønster har ført til samanbrot av samarbeidsavtalane.

## Framtidig samarbeid

Lat oss no vurdere ein del framtidsscenario, og ta til med det som kan vere ytterpunkta.

## I. Sveitsisk selskap: Maksimering av totalutbyttet frå fiskeria

Uttrykket «Sveitsisk selskap» (SS) beskriv ein situasjon der alle partar vil samarbeide på ein måte som maksimerer det samla utbyttet. I det aktuelle tilfellet vil det vere å utnytte mest effektiv



*Denne artikkelen er skrevet av Trond Bjørndal, som er professor ved SNF i Bergen og professor II ved Nord Universitet. (Foto: Privat)*

teknologi utan omsyn til nasjonaliteten til fiskefartya. Ein kan seie at dei involverte landa vert «aksjonærar» i selskapet og vil dele på overskottet gjennom «aksjonærutbytte». Sjølv om omsynet til effektivitet kan tale til fordel for eit slikt system, vil det neppe vere politisk akseptabelt.

## II. Fritt fiske utan noko form for samarbeid

Dette alternativet er diamentralt motsett SS. Fritt fiske ville over tid medføre kraftig overbeskattning av bestandane. Ettersom det er tale om ansvarlege fiskerinasjonar, er ogso dette eit svært lite aktuelt alternativ.

## III: Andre alternativ

Det aktuelle handlingsromet ligg mellom desse to ytterpunkta, men med svært mange moglege utfall. Eg kan nevna eit par.

**III.1:** Status quo og vidareføring av noverande situasjon.

Eit scenario er at spelet om dei pelagiske fiskeria vert vidareført slik det har vorte ført dei siste åra. Det vil med andre ord ikkje vere nokon langsiktig avtale, men partane vil stilleiande vise eit visst tilbakehald når det gjeld nasjonale kvotar slik at bestandane ikkje vert overbeskatta i for stor grad.

På kort sikt virkar dette som ein sannsynleg utfall. Det inneber vitskapleg samarbeid, men med nasjonale kvotar der summen av kvotane er større enn

*Norske ringnotbåter har gått søkklastet fra feltet med kolmule i år etter år. Siden 2000 har det til sammen vært fisket smått utrolige 11,5 milliner tonn mer kolmule enn TAC-en. Med prisene i Norge hittil i år snakker vi om fisk for mer enn 30 milliarder kroner.*

TAC-en tilrådd av ICES. Konsekvensane for langsiktig berekraft vil kome an på ei rekkje tilhøve. Produktiviteten til bestandane, særleg rekrutteringa, vil vere sentral. For det andre, storleiken til TAC-en fastsett av ICES og kva for vurderingar ICES legg til grunn for sine tilrådingar. For det tredje, i kva grad summen av nasjonale kvotar overstig TAC-en eller kanskje heller produktiviteten til bestandane. Ein kan her forestille seg ulike scenario. Eit anna spørsmål er kor stabil ein slik situasjon vil vere

**III.2:** Fornyng av «Den store koalisjonen».

Alle bestandane har tidlegare vore forvalta av «Den store koalisjonen», og ettersom den er naudsynt for å maksimere samla utbytte, vert mykje sett inn på å fornye samarbeidet.

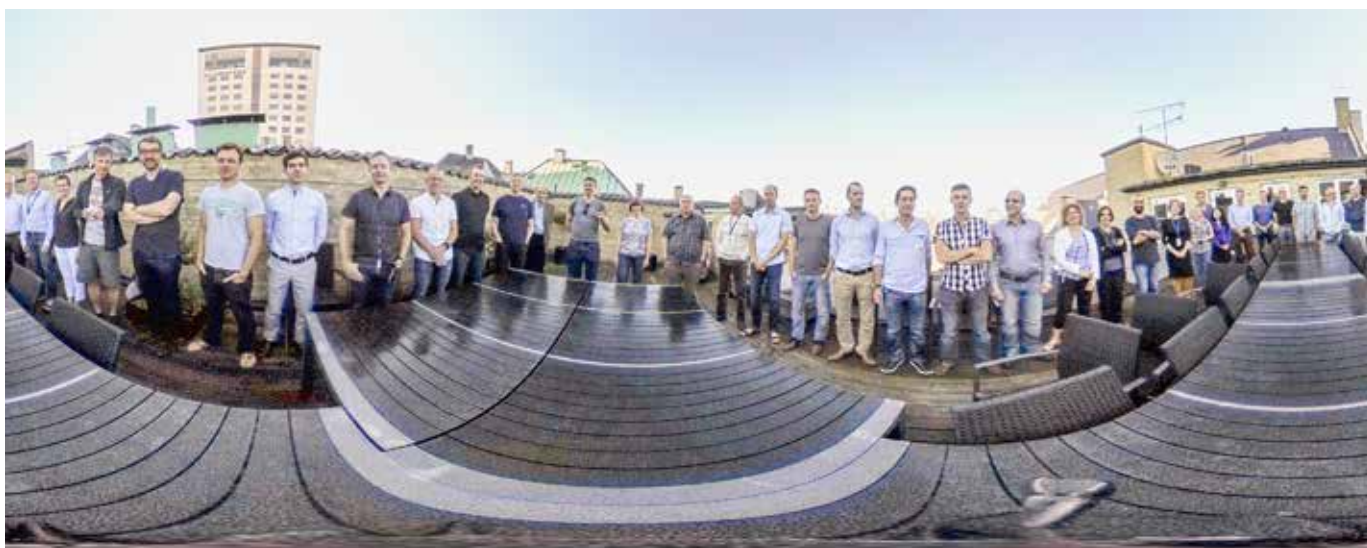
Det er neppe rimeleg at «Den store koalisjonen» vil oppstå på nytt i eitt eller fleire av desse fiskeria på kort eller mellomlang sikt. Om det skulle skje, er det likevel eit sentralt spørsmål om dette samarbeidet vil vere stabilt.

**III.3** Nedskalering av overfiske.

Det skjer i dag eit «overfiske» i den forstand at summen av nasjonale kvotar er større enn TAC-en. Eit alternativ er å eliminere dette «overfisket» ved å



«nedskalere» fisket slik at summen av nasjonale kvotar er lik TAC, men med uendra relative kvotar. Sjølv om mange argument kan tale for ei slik løysing, er det mange utfordringar, til dømes med



*WGWIDE er den arbeidsgruppen i ICES som jobber med NVG-sild, makrell og kolmule. Den har hele 58 medlemmer, hvorav 13 fra Norge. Blant dem Leif Nøttestad, Katja Enberg, Erling Kåre Stenevik og Aril Slotte. Her fra et møte i WGWILD for noen år siden, da fysiske treff fremdeles var mulig. (Foto: ICES)*



tanke på kva tidsperiode ein skal leggje til grunn når kvotefordelinga skal fastsettast.

Lat oss seie det skjer på basis av berre eitt år — 2021. Det ville innebere at alle partar vert verre stille enn utan avtale ettersom kvotene vert redusert. Det kan likevel vere slik at dersom fisket er i samråd med kvotetilrådinga til ICES, vil fisket på lang sikt kunne vere meir berekraftig, noko som kunne kome alle landa til gode. Dette er likevel ikkje sikkert, og det er heller ikkje sikkert at avtalen vil vere tilstrekkeleg fleksibel til dømes ved endringar i migrasjonsmønster. Det er difor på lite truleg at ei slik løysing vil vere stabil.

*I desember 2005 fikk man for første gang «Den store koalisjonen» for kolmule. Ikke rart forhandlingslederne hentet frem champagnen. Fra venstre Johán H. Williams fra Norge, Vilhjámur Egilsson fra Island, Kate Sanderson fra Færøene og Constantin Alexandrou fra EU. Enigheten varte i 4-5 år. Siden har det vært full krig om kolmula. (Foto: Fiskeridepartementet)*

## Konklusjon

Ut frå denne analysen virkar det naturleg å vente at dei noverande forholda vil vedvare, i alle fall på kort til mellomlang sikt. Den historiske utviklinga når det

gjeld forvaltinga i desse fiskeria kan indikere at samarbeid kjem an på bestandsstorleik. I praksis kan det vere enklare å kome til semje om samarbeid dersom bestanden er trua. Når så bestanden tek





*Trond Bjørndal tror muligheten for å bli enig om fordelingen av de pelagiske bestandene vil øke dersom man også inkluderer handelspolitiske aspekter i forhandlingene. Fiskerettigheter i bytte mot markedsadgang er imidlertid ganske kontroversielt i Norge.*

seg opp igjen, kan derimot ein eller fleire partar sjå seg tent med å bryte ut av «Den store koalisjonen».

Spørsmålet ein då må stille er kva ein kan gjere for å auke sjansane for at ein kan nå fram til eit samarbeid som vil vere stabilt over tid. For å gjere dette meir sannsynleg, er det viktig å gjere forhandlingsromet so vidt som råd. I dag er det separate forhandlingar om forvaltning av dei tre aktuelle fiskeria, til tross for at det er viktige biologiske og økonomiske samanhengar mellom dei. Ved å forhandle om alle tre fiskeria på same tid utvidar ein forhandlingsromet,

og dermed sjansen for å nå ein avtale. I prinsippet kan ein i slike forhandlingar og inkludere andre bestandar i Norskehavet.


Dersom ein likevel må forhandle enkeltvis, kan sekvensen i forhandlingane vere viktig og påvirke sluttresultatet. Ein bør ta til med spørsmål som er lite kontroversielle og der det ikkje er for vanskeleg å kome til semje. I den aktuelle situasjon kan det difor vere tilrådeleg å forhandle om makrell til slutt, ettersom det synest å vere mest krevjande.

Ein kan og utvide forhandlingsromet ved å inkludere andre former for økono-

misk aktivitet som handel. Det har alltid vore norsk politikk at ein ikkje skal blande kvotar og marknadstilgjenge, men det er situasjonar då ein måtte fråvike det. Storbritannia ville og leggje dette prinsippet til grunn ved forhandling av ein fiskeriatvare med EU i samband med Brexit, men sluttresultatet viste at det ikkje let seg gjere. Ved å kombinere fiskeriforvaltning og handel, vert det større handlingsrom for politiske avvegingar. Dette kan og medvirke til å gjere ein avtale meir stabil.

Soneprinsippet vert ofte lagt til grunn for kvotedeling. Arbeidsgrupper har nyleg avlevert nye rapportar om korleis dette kan nyttast for alle tre bestandane, noko som indikerer at prinsippet kan vurderast som basis for slike diskusjonar. I eit historisk perspektiv er det lite truleg at dette prinsippet i seg sjølv vil gjere det mogeleg å kome fram til semje. Som nemnt ovanfor må ein avtale vere fleksibel i ein situasjon med store endringar i ramevilkår. Det er all grunn til å vente endringar i bestandsmigrasjonen også i framtida. I ein slik situasjon vil soneprinsippet som er basert på ei historisk periode neppe kunne vere basis for ei samarbeidsløysing.

Ein avtale som skal vare over tid må gje både stabilitet og ei forvaltning som er tilpassingsdyktig. Spørsmålet er korleis ein kan oppnå det utifrå historiske og aktuelle ramevilkår, og kva fleksibilitet det bør vere når det gjeld tilpassing av nasjonale kvotar.

Spelet om dei pelagiske fiskeria i Norskehavet vert gjenteke kvart år. Dersom eit spel vert gjenteke mange gonger, kan manglande samarbeid over tid utvikle seg til samarbeid. Perioden ein ikkje samarbeider kan setje berekrafta til bestandane i fare, som igjen vil påverke spelet og kor sannsynleg det er at ein vil nå fram til samarbeid. 

**Tabell 1. Kyststatar og fjernfiskestatar i dei pelagiske fiskeria i Norskehavet.**

	<b>Kyststatar</b>	<b>Fjernfiskestatar</b>
Makrell	Noreg, EU, Storbritannia, Færøyane, Island og Grønland	Russland
NVG- sild	Noreg, Storbritannia, Færøyane, Island og Russland	EU, Grønland
Kolmule	Noreg, EU, Storbritannia, Færøyane og Island	Russland, Grønland