

Skiftende allianser i forvaltningen av makrell i Nordøst-Atlanteren

Ingrid Kvalvik¹, Nils Arne Ekerhovd², Kjell Rong Utne³, Silje Steinsbø¹ og Audun Iversen¹

- 1) Nofima AS, Muninbakken 9-13, Breivika, 9019 Tromsø
- 2) SNF - Samfunns- og næringslivsforskning, Helleveien 30, 5054 Bergen
- 3) Havforskningsinstituttet, Nordnesgaten 50, 5005 Bergen



Foto: Jan Inge Haga, Stavanger

Sammendrag:

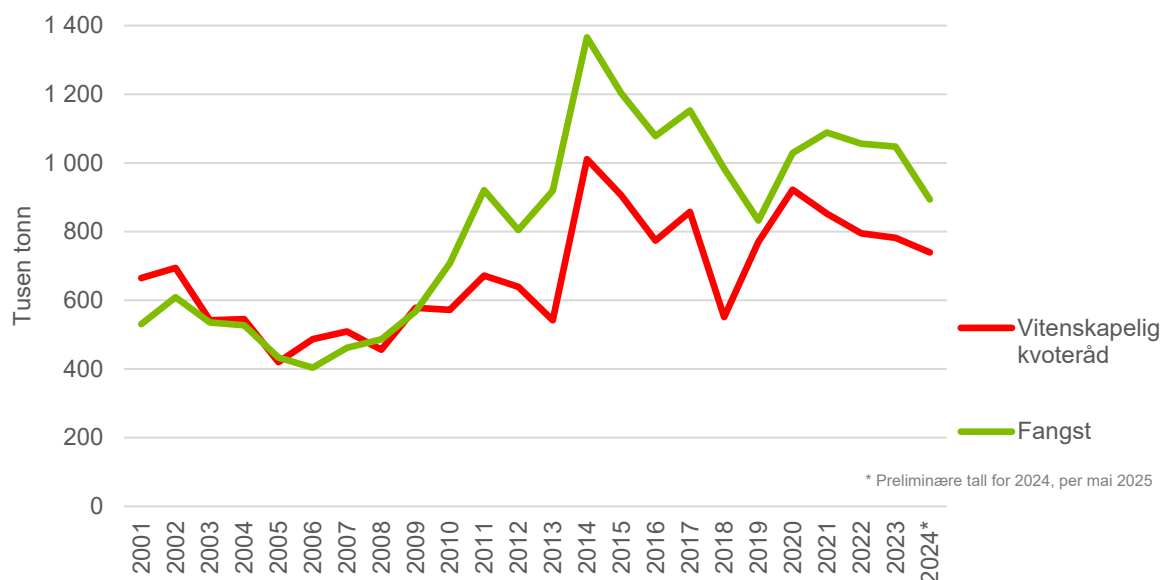
Makrellbestanden i Nordøst-Atlanteren har ikke vært forvaltet på en bærekraftig måte på 15 år, med et fiske langt over vitenskapelig råd. En gjennomgang av forhandlinger, inngåtte avtaler og fangstmønster fra 2001 til 2024 beskriver utfordringene knyttet til en felles forvaltning av vandrende bestander. Utviklingen kan forklares ut fra endringene i bestandens størrelse og utbredelse, som har ført til at flere land deltar i fisket og uenighet om sonetilhørighet og kvoterettigheter. Havretten angir kriterier for fordeling, men disse gir rom for fortolkning og forhandling. Fiskeriforhandlinger har et utpreget distributivt preg, det dreier seg om fordeling av verdier, men gjennomgangen viser også mer integrative sider hvor samarbeidsviljen kommer til syne og noen allianser er inngått. Likevel har landene som deltar i fisket ikke klart å bli enige om en felles forvaltning.

Abstract in english:

The mackerel stock in the northeast Atlantic has not been sustainably managed for 15 years, with catches far beyond scientific advice. An analysis of negotiations, agreements and catch patterns from 2001 to 2024 describes the challenges associated with the joint management of straddling stocks. The development can be explained by changes in the size and distribution of the stock, which has led to more countries participating in the fishery and disagreements over zonal attachment and quota rights. Fisheries negotiations have a distinctly distributive character, but the analysis also shows more integrative aspects where alliances have been entered into. Nevertheless, an agreement including all parties fishing for the mackerel has not yet been reached.

Innledning

Makrell er den kommersielt viktigste pelagiske arten i Nordøst-Atlanteren, etterfulgt av sild og kolmule. Dette er vandrende bestander som etter folkeretten skal forvaltes gjennom kyststatsavtaler og regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner. Siden årtusenskiftet har det imidlertid bare i fire år vært internasjonale avtaler om forvaltningen av alle disse tre bestandene, fra 2006 til 2009. Endringer i bestandsstørrelse og utbredelse har ført til uenighet om fordeling av kvoteandeler og reforhandlinger av inngåtte avtaler (Baudron et al., 2020; Bjørndal & Ekerhovd, 2014). Når forhandlingene om kvotefordelingen ikke har ført fram, har statene satt egne kvoter, som har resultert i et fiske langt over vitenskapelige kvoteanbefalinger, som vist for makrell i Figur 1. Et vedvarende overfiske fører til overbeskatning og på sikt reduserte bestander. Likevel har statene ikke klart å bli enige om en felles forvaltning, og et fiskepress som ikke er vurdert som bærekraftig fortsetter.



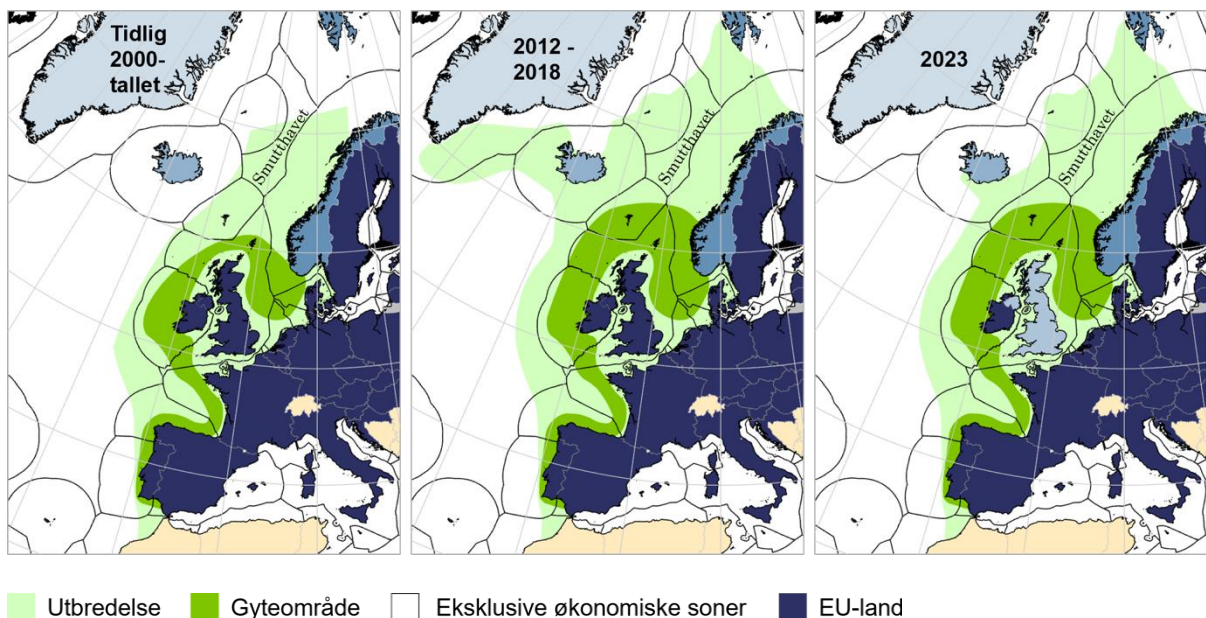
Figur 1 Kvoteråd og fangststatistikk for makrell, for årene 2001-2024 (2023) (Kilde: ICES kvoteråd og NEAFC fangststatistikk)

I denne studien undersøker vi utfordringene knyttet til en felles forvaltning av makrell i Nordøst-Atlanteren og analyserer ulike forvaltningsløsninger i lys av teorier om allianser i forhandlinger. For å belyse problemstillingen, vil vi først gi en beskrivelse av makrellens utbredelse og vandringsmønster de siste 25 årene, noe som gir grunnlag for å forstå landenes posisjoner og uenigheten om forvaltningen. Deretter beskriver vi de institusjonelle rammene for forvaltning av vandrende bestander og redegjør for hvordan forvaltningen av slike bestander kan analyseres ved hjelp av forhandlingsteori. Etter dette følger en gjennomgang av de ulike forvaltningsavtalene og unilaterale kvotefastsettelse siden 1999, og fangstmønsteret i samme periode. Basert på dette analyserer vi avtaler og allianser i makrellkonflikten, som avslutningsvis gir grunnlag for noen oppsummerende betraktninger rundt skiftende allianser og forhandlingsløsninger i forvaltningen av vandrende bestander.

Studien er basert på en litteraturgjennomgang av vitenskapelige vurderinger av makrellens størrelse og utbredelse, vitenskapelige råd fra ICES og fangststatistikk fra Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC - North East Atlantic Fisheries Commission), supplert med tall fra Fiskeridirektoratet. Ulike kilder til fangststatistikk gir litt ulike totalfangster per år (eks. NEAFC og ICES). Til denne studien er fangststatistikk fra NEAFC brukt da den skiller totalfangster på både fangstnasjon og fangstzone. Selv om det er noe usikkerhet knyttet til tallene fra begynnelsen av 2000-tallet, er de tilstrekkelige til å vise trender og mønster. Det er også benyttet en del kvalitative data knyttet til forvaltningen av makrell, hvor referater fra årsmøter og forvaltningstiltak fra NEAFC (tilgjengelig på www.NEAFC.org) og de årlige norske stortingsmeldingene om fiskeriavtaler med andre land (tilgjengelig på www.regjeringen.no/no/dokumenter/) har vært sentrale. I tillegg er det foretatt intervjuer med lederen for den norske forhandlingsdelegasjonen og norske næringsaktører for å få ytterligere informasjon og oversikt over sakskomplekset.

Makrellens størrelse og utbredelse

Siden den første forvaltingsavtalen for fiske etter nordøst-atlantisk makrell ble inngått i 1999, har både bestandsstørrelse og utbredelsesområde endret seg mye. Hovedtrekkene i vandringsmønsteret til makrellen er likevel det samme. Etter gytingen, som i hovedsak foregår vest for de britiske øyer i perioden februar-juni, beveger makrellen seg nordover på beitevandring (Iversen, 2004). På 90-tallet og tidlig på 2000-tallet vandret noe makrell inn i de sentrale og nordlige delene av Norskehavet (opp til ca. 70° N), men hoveddelen av bestanden holdt seg i sørlige deler av Norskehavet, i Nordsjøen og rundt de britiske øyer om sommeren (Iversen, 2002), illustrert i kartet til venstre i Figur 2.



Figur 2 Illustrasjon av endring i makrellens utbredelsesområde (lys grønn) og gyteområde (mørk grønn) i ulike lands økonomiske soner og internasjonalt farvann (Smutthavet)

I 2003 var gytebestanden av makrell i overkant av 2 millioner tonn, som var den laveste gytebestanden i perioden 1980-2023 og en nedgang fra ~4 millioner tonn i 1985 (ICES, 2023). I årene etter tok gytebestanden seg gradvis opp, mye takket være sterk rekruttering i årene 2001 og 2002. En rekke sterke årsklasser fra og med 2005 førte til at gytebestanden nådde en topp på ~7,3 millioner tonn i 2015 (ICES, 2024). Etter dette har gytebestanden blitt gradvis redusert til ~2,8 millioner tonn i 2024 (ICES 2024). Med en økende bestandsstørrelse utvidet makrellen sitt beiteområde i perioden 2007-2014 både nordover i Norskehavet til ~78° N (Berge, 2015) og vestover inn i Islands og Grønlands økonomiske sone til ~42° Ø (Nøttestad et al., 2016), som vist i det midterste kartet i Figur 2.

Årsaken til den store geografiske utvidelsen av beiteområdene er sammensatt og enda ikke fullt ut forstått. Økningen i bestandsstørrelse var en viktig årsak, men bestandsstørrelsen kan ikke forklare hele endringen i utbredelse (Olafsdottir et al., 2019). For eksempel var ikke makrellbestanden i 2010 nevneverdig større enn i 1985 (ICES, 2023), men utbredelsesområdet var mye lengre nord i 2010. Temperaturen i havet har betydning, og med global oppvarming og generelt sett høyere overflate-temperaturer om vinteren vil makrell kunne overvintre lengre nord (Jansen et al., 2012). Videre gjør høyere temperaturer det også mulig for makrellen å gradvis benytte beiteområder lengre nord om sommeren. Men økende havtemperatur var ikke en direkte årsak til de store endringene i makrellens utbredelse etter år 2007, da makrellen kun i liten grad vandret inn i det nordlige beiteområdet med akseptable temperaturer for makrellen før år 2007 (Olafsdottir et al., 2019). En mulig hypotese er at redusert næringstilgang på grunn av redusert innstrømming av kaldt arktisk vann fra 2004 har redusert mengden byttedyr for pelagisk fisk i Norskehavet (Vollset et al., 2022; Homrun et al., 2022; Utne et al., 2022), og at denne endringen i havstrømmene, sammen med økende bestandsstørrelse, var en viktig årsak til makrellens ekspansjon vestover mot Grønland (Pacariz et al., 2016; dos Santos Schimdt, 2024). Da innstrømming av arktisk vann igjen økte på i 2017 og påfølgende år (ICES, 2024) sammenfalt det med en reduksjon i mengden makrell som vandret vestover fra Norskehavet (ICES, 2023), se høyre kart i Figur 2. Gitt dagens situasjon med en reduksjon i gytebestanden siden 2015, og mer næringsrikt arktisk vann inn i Norskehavet, er det mindre sannsynlig at større mengder makrell vil vandre vestover mot Island og Grønland om sommeren de nærmeste årene, og man forventer at utbredelsen igjen vil være lengre øst som på begynnelsen av 2000-tallet, men også lengre nord enn tidlig på 2000-tallet.

Fisket av makrell de siste 25 årene har altså funnet sted under stadige endringer i bestandens vandringsmønster. Makrellen har sitt utbredelsesområde i flere lands eksklusive økonomiske soner og i internasjonalt farvann, som det framgår av Figur 2. På det meste har den oppholdt seg i EUs, Færøyenes, Grønlands, Islands og Norges økonomiske soner, og etter Brexit også i Storbritannias sone. I tillegg oppholder den seg i lengre perioder i det såkalte Smuthavet, som er det internasjonale havområdet mellom Norges, Islands og Færøyenes økonomiske soner (Figur 2), hvor den også fiskes på.

Havretten

FNs havrettskonvensjon (1982) gir kyststatene rett til å forvalte fiskeressursene i sine eksklusive økonomiske soner som strekker seg 200 nautiske mil ut fra grunnlinjen. Samtidig slår den fast at grenseoverskridende fiskebestander som deles mellom to eller flere kyststater skal forvaltes i

fellesskap av de aktuelle statene, og i regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner mellom alle relevante stater når bestanden også fiskes i internasjonalt farvann. Dette inkluderer blant annet fastsettelse av en total tillatt kvote (TAC – total allowable catch) og deling av TAC mellom de relevante partene. Mens TAC endres fra år til år på grunn av endringer i estimert bestandsstørrelse, vil vanligvis den relative (prosentvis) kvotefordelingen holdes konstant. Et svært viktig spørsmål er da hvordan kvoteandelene fastsettes.

Kriterier for fordeling er nedfelt i Havrettskonvensjonen (1982) og FN-avtalen om fiske på det åpne hav (1995), hvor to sentrale fordelingsprinsipper er sonetilhørighet og historisk fiske. Andre kriterier er avhengighet av fiske og bidrag til forskning og forvaltning. Hvordan kriteriene skal operasjonaliseres er imidlertid ikke fastslått, heller ikke vektingen mellom dem. Kriteriene gir dermed ikke klare retningslinjer for kyststater og relevante fjernfiskestater (dvs. stater som ikke har bestanden i sin økonomiske sone, men som fisker på bestanden), og de gir stort rom for fortolkning og forhandling (Hoel & Kvalvik, 2006; Henriksen & Hoel, 2011).

Sonetilhørighetsprinsippet eller konseptet "biomasse over tid" innenfor sonene (bestandsstørrelse innenfor et bestemt lands eksklusive økonomiske sone multiplisert med varigheten av oppholdet innenfor ett år) (Hamre, 1993) er på mange måter kjernen i makrellkonflikten. Sonetilhørighet er i stor grad styrende for hvor stor andel hver kyststat kan forvente å få av den totale fangstknoten av makrell. Utrekningen av sonetilhørighet påvirkes av hvordan man vekter de ulike livsstadiene og muligheten for å fiske i ulike områder. Eksempelvis har sonetilhørighetsprinsippet blitt lagt til grunn i forvaltning av delte fiskebestander mellom EU og Norge (Hannesson, 2013).

Endringer i bestandsstørrelse og vandringsmønster fører til at etablerte fordelingsavtaler basert på sonetilhørighet ikke lenger avspeiler dagens situasjon og kan føre til krav om reforhandling og brudd i eksisterende avtaler. Et eksempel er da Norge og EU i mars 2023 undertegnet bilaterale kvoteavtaler for Nordsjøen og Skagerrak, og den norske delegasjonen framhevet at ad hoc-delingsordningen for 2023 er sterkt ubalansert i Norges disfavør og at Norge derfor vil invitere EU til konsultasjoner med det formål å etablere en deleordning nærmere sonetilhørighet av flere arter (Anon, 2023). Dette illustrerer også motsetningen mellom fordelingsprinsippene sonetilhørighet og historisk fiske, hvor man for historisk fiske baserer seg på hvor mye, eller hvor stor andel av totalfangsten, et land tradisjonelt har fisket, gjerne basert på fisket over et definert tidsrom. Historikken rundt forvaltningen og spørsmålet om fordeling av kvoteandeler av alle de pelagiske bestandene i og rundt Norskehavet er eksempler på denne motsetningen (Bjørndal & Ekerhovd 2014, Toumasatos & Steinshamn 2018).

Spenningen mellom historisk eller faktisk fiske på den ene siden, og sonetilhørighet på den andre, illustreres også i fiskerisamarbeidet etter at Storbritannia gikk ut av EU i 2021. Under EUs felles fiskeripolitikk (Common Fisheries Policy - CFP) tildeles kvoter til medlemslandene etter såkalt "relativ stabilitet", som hensyntar historiske fangstnivåer av hver art for medlemslandene. EU ønsker at dette fortsatt skal ligge til grunn for fiskerisamarbeidet med Storbritannia, som på sin side argumenterer for at EU-systemet fører til en fordeling som ikke reflekterer mengden fisk i britiske farvann. «Skilsmisseavtalen» (Trade and Cooperation Agreement - TCA) mellom EU og Storbritannia avspeiler et kompromiss hvor det skjer en stegvis kvoteoverføring over flere år fra EU til Storbritannia.

En «svakhet» med å bruke sonetilhørighetsprinsippet som grunnlag for fordeling av kvoteandeler er at det ikke gjenspeiler hvor mye det er mulig å fiske mens bestanden oppholder seg i en bestemt sone. Et lands fiskeflåte er ofte i stand til å forholdvis enkelt fiske en betydelig større andel av landets TAC innenfor sin sone enn sonetilhørighetsprinsippet tilsier. Et land kan fiske mer i sin sone for å dokumentere sonetilhørighet og underbygge sitt krav om en større kvoteandel basert på faktiske fangster. Dette forsterkes når det er endringer i vandringsmønsteret som rokker ved etablerte fordelingsnøkler. Hvordan et land blir påvirket av endring i vandringsmønster, og slik sonetilhørighet, kan påvirke deres kvotekrav i en forhandlingssammenheng, og når noen vil ha mer, må noen få mindre. Spørsmålet blir da hvordan man blir enige om en ny fordeling, og hvordan man forhandler for å finne en fordelingsløsning.

Forhandling og allianser

Kjernen i forhandlingsteori er at man må ha en kombinasjon av konflikt og et behov for samarbeid for å starte forhandlinger. Det må være både distributive og integrative aspekt med både et fordelingsspørsmål og en søken etter gjensidig lønnsomme alternativer (Zartman, 2002). Minst tre betingelser må være oppfylt i en forhandlingssituasjon for at en samarbeidsavtale skal foretrekkes fremfor ikke-samarbeid. For det første må løsningen være Paretooptimal, som betyr at ingen kan få mer uten at det går på bekostning av noen andre. Det vil si at alle ressurser i utgangspunktet er utnyttet eller fordelt. For det andre må gevinsten fra samarbeid være minst like stor som under ikke-samarbeid. Med andre ord, alle må tjene på samarbeid. For det tredje må insentivene til å ville samarbeide være sterke for å over tid å oppfylle de to første betingelsene (Kvamsdal et al., 2022). Når partene har ulike standpunkter, utfordres vilkårene om Pareto-forbedring og gevinst for alle ved samarbeid. Utfallet av å inngå en avtale blir dermed høyst usikkert. Makrellfisket bryter så langt med forutsetningene for å oppnå fullt samarbeid.

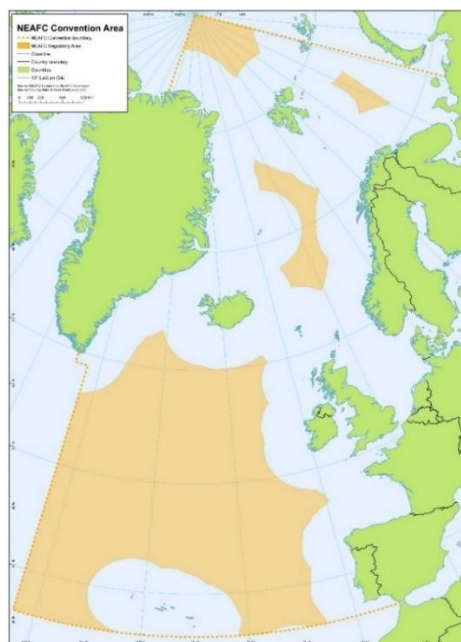
Man forutsetter at hvert land ønsker å maksimere sin del av nytten av et samarbeid. I makrellforhandlingene vil det si å få størst mulig kvote og å kunne fiske når og hvor det er mest lønnsomt (både kvalitet på fisken og kostnadene ved fiske varierer gjennom året og geografisk). Makrellkonflikten er derfor i stor grad et spørsmål om fordeling (distribusjon). Samtidig har forhandlingene integrative aspekt, ved at alle er tjent med et samarbeid som sikrer et ordnet fiske, forhindrer overbeskatning og gjør at mest mulig av makrellen kan fiskes når kvalitet (og dermed pris) er best. I makrellforhandlingene har det vært vanskelig å finne en balanse mellom fordeling og det langsiktige behovet for en bærekraftig forvaltning, og det har ikke vært mulig å opprettholde eller inngå nye forvaltingsavtaler som binder alle parter som tar del i fisket.

I en slik situasjon kan det å se på forhandlinger som et tilfelle av konflikt med blandede motiver være nyttig. Her kan man oppnå løsning for deler av konflikten (Schelling, 1960). I utgangspunktet ønsker man en avtale som binder alle relevante parter. Hvis dette ikke går, står partene i en situasjon hvor de må vurdere hvem som er viktige å få med, og hvem som er mulig å få med på en avtale. Noen parter kan ha større behov for, eller ønske om et samarbeid enn andre. Man kan også ha større nytte av samarbeid med noen land enn andre. Dette gir rom for allianser mellom enkelte av partene i konflikten. Premisset må være at man gjennom en del-avtale ikke kommer dårligere ut enn stillstand som opprettholdes av dagens situasjon uten noe samarbeid.

Det at partene er nødt til å forholde seg til hverandre gjennom årlige forhandlinger gjør at man får det som betegnes som gjentatte spill, hvor man er opptatt av allianseforhold og ny forhandlingsadferd (Axelrod, 1984). Denne tilnærmingen kan bidra til å analysere makrellkonflikten. I gjentatte spill er det utstrakt bruk av konsultasjoner, utveksling av informasjon, diskusjoner om byrdefordeling og felles prinsipper for problemløsning (Kremenyuk, 2002), noe man også ser i forhandlinger om forvaltning av felles fiskebestander. Samtidig ligger det som premiss gjennom havrettens forpliktelser og praksis at det kan bli refordeling av avtaler grunnet endringer i en bestands utbredelse. Allianser blir derfor inngått eller splittet gjennom aktørenes skiftende interesser på kort og mellomlang sikt, mens de prøver å tilpasse seg en omskiftelig kontekst. Med dette som bakteppe analyserer vi incentiver og skiftende allianser i forvaltningen av nordøst-atlantisk makrell.

Regionalt fiskerisamarbeid i Nordøst-Atlanteren

Makrellen og de andre vandrende bestandene i dette havområdet forvaltes av kyststatene og gjennom Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC). Det var lenge fem parter som var med i NEAFC: EU, Island, Norge og Russland og Danmark, på vegne av Færøyene og Grønland. Selv om Færøyene og Grønland er en del av kongeriket Danmark, er de ikke medlemmer i EU. De har en stor grad av selvstyre, de har en egen fiskeripolitikk og begge forhandler om egne kvoter i internasjonale forhandlinger. Etter Brexit ble Storbritannia selvstendig part. Det er dermed bare stater som omkranser Nordøst-Atlanteren som er parter i NEAFC og som fisker på de vandrende bestandene i dette området.



Figur 3 NEAFC forvaltningsområde (oransje). Stiplet linje er NEAFC konvensjonsområde (Kilde: NEAFC.org)

De pelagiske bestandene reguleres gjennom en to-trinns forvaltning, hvor de relevante kyststatene for hver art først forhandler om forvaltningen av bestanden for områdene under nasjonal jurisdiksjon. Her forhandler de om kvoteandeler seg imellom og avsetter en viss kvoteandel til fiske i internasjonalt farvann, i NEAFC sitt forvaltningsområde (området markert i oransje i Figur 3). I praksis gjelder dette

Smutthavet, som er området utenfor statenes eksklusive økonomiske soner i Norskehavet hvor fisket blir forvaltet av NEAFC. Kvoteandelen i internasjonalt farvann er vanligvis avsatt til ikke-kyststater med en tradisjonell deltakelse i fisket, men nykommere vil også bli plassert i denne «andre» kategorien. Kyststatene kan også fiske sine kvoteandeler i internasjonalt farvann. Denne to-trinnsordningen gjør at det har stor betydning å delta i kyststatsforhandlingene, fordi det er her de reelle diskusjonene om fordelingsprinsipper og kvoteandeler foregår (Kvalvik, 2010). Hvis man ikke blir anerkjent som kyststat til en art, har man mye mindre innflytelse på forvaltningen. Sonetilhørighet har derfor betydning utover argument om kvoteandeler. Endringene vi har sett i makrellens utbredelse de siste 25 årene viser imidlertid at spørsmålet om hvem som har tilstrekkelig makrell i sin økonomiske sone til å bli regnet som kyststat ikke er likefrem å avgjøre, og spørsmålet om sonetilhørighet er et sentralt element i forhandlingene.

Fisket og forvaltningen av makrell

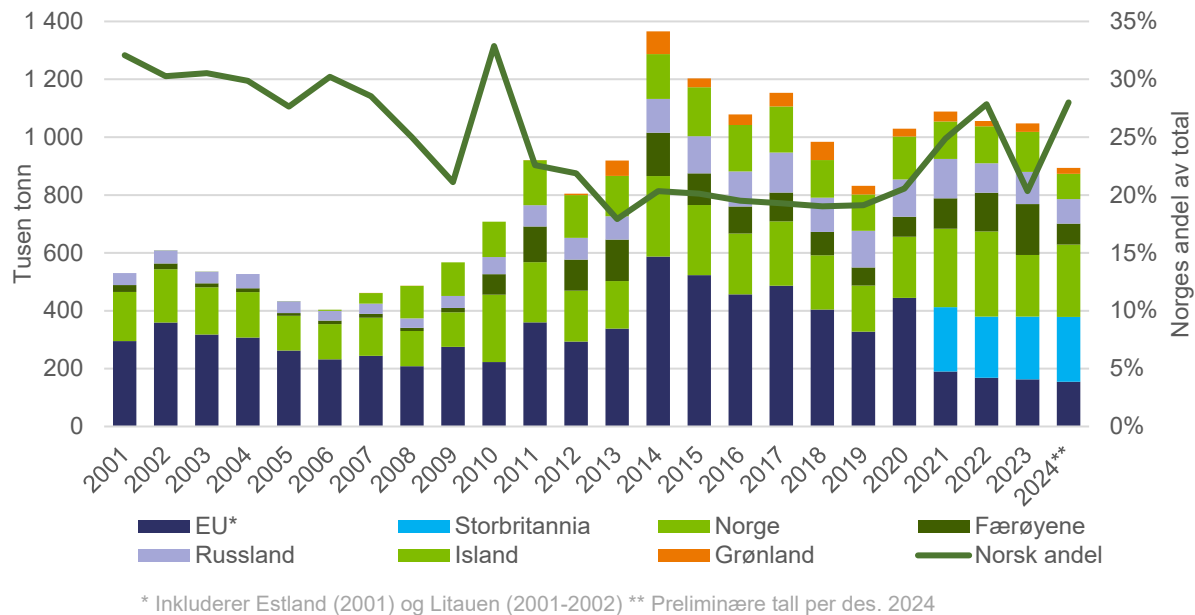
En gjennomgang av forhandlinger, avtaler og fangst av makrell fra 2001 til 2024 beskriver utfordringene knyttet til en felles forvaltning og viser skiftende allianseforhold. I denne perioden har det blitt forhandlet fram tre trilaterale avtaler og tre bilaterale, som vist i Tabell 1. Samtidig med forhandlingen av disse avtalene har mange av partene ensidig endret sine kvoteandeler, og det har kommet nye land med i fisket. Det har også vært en endring i fangstmønsteret til de fleste landene, både på grunn av endringer i bestandens utbredelse, samt endrede og brutte forvaltningsavtaler og nye aktører som deltar i fisket.

Tabell 1 Allianser i makrellforvaltningen – forhandlingsavtaler siden 2000

Allianser		
År	Type avtale	Land
2000-2009	Trepartsavtale	EU, Færøyene, Norge
2010-2021	Toppartsavtale	EU, Norge
2014-2020	Trepartsavtale	EU, Færøyene, Norge
2021	«Skilsmisse»- avtale	EU, Storbritannia
2023	Toppartsavtale	Norge, Storbritannia
2024-2026	Trepartsavtale	Færøyene, Norge, Storbritannia

Fangsten av makrell i Nordøst-Atlanteren siden 2001 er vist i Figur 4. Den viser en enorm økning i fangstmengde. De samlede fangstene lå fra 2001-2009 på mellom 400 og 600 tusen tonn, men har siden vært det dobbelte med en topp på nesten 1,4 millioner tonn i 2014, i perioden bestanden var på sitt største. De siste ti årene har den totale fangsten vært over 1 million tonn, med unntak av 2019 og 2024. Figuren viser også økningen i antall land som deltar i makrellfisket. I 2001 var det fire land/parter som fisket makrell (EU, Færøyene, Norge og Russland). Siden 2021 har det vært sju (i tillegg til de fire: Island, Grønland og Storbritannia). Island startet sitt fiske i 2007, Grønland i 2012,

mens Storbritannia ble en selvstendig part i 2021. Fra å være tre kyststater og Russland som fjernfiskestat i Smuthavet, er det nå sju parter med større eller mindre andel makrell i sine soner (jfr. sonetilhørighet) og/eller historisk fiske som deltar i fisket og må inngå avtaler og bli enige om fordeling av kvoteandeler.



Figur 4 Fangst per nasjon i årene 2001-2024, i 1000 tonn. Norges andel av fangsten, i prosent (Kilde NEAFC fangststatistikk)

Av figuren kan vi også lese at størrelsen på partenes fangst og andel av totalfangsten har endret seg. EU har i hele perioden fram til 2020 hatt den største andelen av fangsten, med opp mot 60 % de første årene. Etter Brexit i 2021 da EUs kvoteandel ble delt mellom EU og Storbritannia er Norge og Storbritannia de største fangstnasjonene. Færøyene og Russland har hele tiden deltatt i fisket, men har siden 2010 hatt en mye større andel av totalfangsten. Færøyene har gått fra å fangste 4 % av totalfangsten til 17 % i 2023. Russland tok lenge rundt 7-8 %, med en topp på 15 % i 2019 og har de siste årene har tatt rundt 10 % av totalfangsten. Det islandske fisket har siden 2008 utgjort en stor andel, med hele 23 % av den totale fangsten i 2008, men har siden lagt på 13-14 %. Grønlands andel av totalfangsten er relativt liten, rundt 3 %, men med andeler opp mot 6 % de første årene. Og altså til slutt Storbritannia i 2021 som fisket på «sin andel» av EU-andelen som utgjør rundt 20 % av totalfangsten. Norge har hele tiden vært et av de landene som har fisket mest, men hvor andelen av totalfangsten har variert. Fra å ha fisket rundt 30 % tidlig på 2000-tallet, til rundt 20 % fra 2011-2020, har de norske fangstene de siste årene vært mellom 25-30 %, som vist i Figur 4¹.

Det er viktig å merke at figuren viser andel av totalfangsten, altså summen av alle lands fiske, og ikke den prosentandelen av TAC hver part mener de har krav på. På det meste, i 2013 og 2018, lå fangsten 70-80 % over vitenskapelig råd for TAC. I årene 2010-2019 ble partene ikke enige om en TAC, og

¹ Den store variasjonen i Norges andeler de siste årene skyldes at Norge overførte rundt 30 000 fra 2023 til 2024, om man ser bort fra denne overføringen ville Norges andeler i 2023 og 2024 lagt på 23-24 %.

landene satte kvoter ut fra vitenskapelig anbefalt kvote. De siste årene har fangsten lagt rundt 35 % over anbefalt fangstmengde, som illustrert i Figur 1. I 2024 var fangsten bare 21 % over kvoterådet. Når summen av alle lands unilaterale kvoter er større enn TAC, blir også partenes fangstandel av TAC høyere enn den faktiske andelen de fisker. For eksempel utgjorde det norske fisket i 2023 20 % av fangsten, men 27 % av TAC (øvrige land er vist i Tabell 2). I forhandlingene er det andel av TAC partene skal bli enige om. I over et tiår har altså totalfangstene oversteget anbefalt TAC uten at bestanden har kollapset. Dette har vært mulig fordi rekrutteringen, altså antallet ungfisk som når gytemoden alder, var spesielt god i perioden 2005–2014 (ICES, 2024). Påfyllet av ungfisk inn i bestanden kompenserte dermed til en viss grad for det svært høye fiskepresset. Men de påfølgende årene har rekrutteringen i snitt vært noe lavere og med en avtagende trend, noe som i kombinasjon med høye totalfangster har ført til en raskt avtagende gytebestandsstørrelse.

Tabell 2 Landenes andel av totalfangst og av TAC i 2023

Land	Fangst (tonn)	Andel av totalfangsten	Faktisk fisket andel av fastsatt TAC* (782 066 tonn)
EU	163 003	16 %	21 %
Norge	213 273	20 %	27 %
Færøyene	175 825	17 %	22 %
Storbritannia	216 580	21 %	28 %
Russland	111 513	11 %	14 %
Island	138 541	13 %	18 %
Grønland	28 821	3 %	4 %
Totalt	1 047 556	100 %	134 %

*Andelen av TAC kan avvike fra inngåtte avtaler på grunn av kvoteoverføringer mellom år for det enkelte land. Norge hadde for eksempel planlagt å fange tilsvarende 28,8 % av TAC i 2023, overføringer til 2024 ga derimot en andel på 27 %.

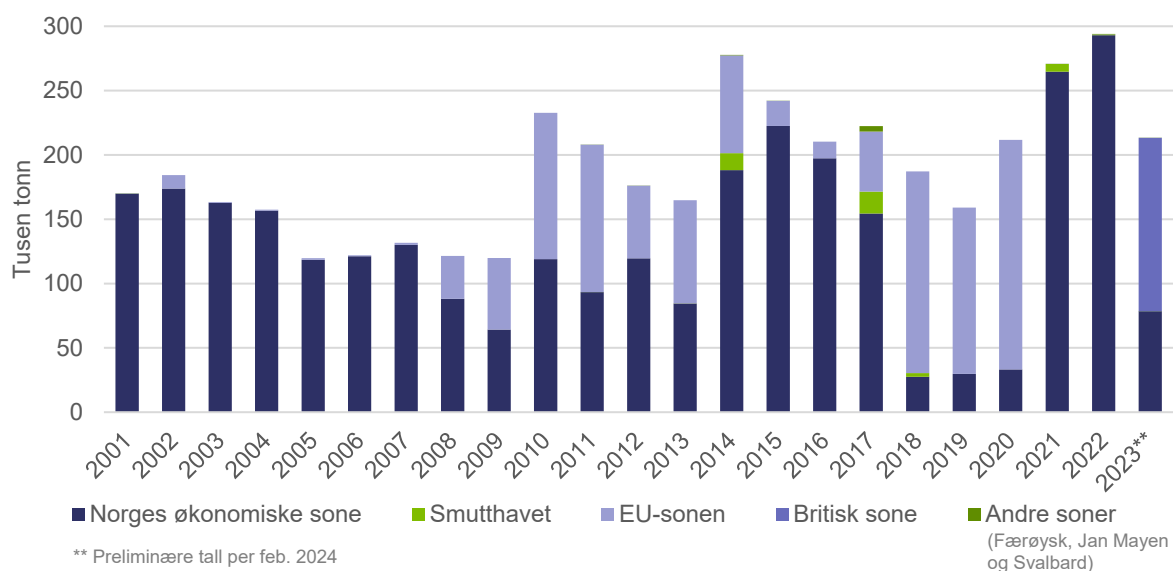
I tillegg til at fangstmengde, og den relative andelen av fangsten har variert, har også fangstmønsteret endret seg siden 2001. For å forstå dette, kan det være nyttig å se det i sammenheng med endringer i bestandssituasjonen og uenigheten om fordelingen av kvoteandeler.

Landene har som nevnt en lang forvaltnings- og forhandlingshistorikk gjennom inngåelse av kyststatsavtaler og samarbeidet i NEAFC. Det første initiativet til en felles regulering av makrell ble tatt av EU og Norge i 1999, hvor også Færøyene ble invitert inn som kyststat. De fremmet også et forslag i NEAFC om en felles regulering i internasjonalt farvann, i Smutthavet. Island og Russland stemte mot dette forslaget. De tre kyststatene (EU, Færøyene og Norge) som på den tiden var landene som hadde makrell i sine økonomiske soner (jfr. Figur 2) inngikk da en kyststatsavtale fra år 2000 hvor de ble enige om en fordeling av kvoteandeler mellom seg, samt avsatte en andel av kvoten (5,20 %) til tredjelandsfiske i Smutthavet. Denne ble i all hovedsak tildelt Russland (4,78 %), som

allerede drev et fiske der, mens Island fikk en liten andel (0,31 %) knyttet til bifangst i andre fiskerier. I denne avtalen hadde EU 61,78 % av totalkvoten, Norge 28,1 % og Færøyene 4,92 %. Sone-tilhørighet var et sentralt tema i forhandlingene og la grunnlaget for fordelingen av kvoteandeler.

Kyststatene hadde gjensidig soneadgang, men EU og Norge fisket hovedsakelig i egen sone, dog med et lite EU-fiske i norsk sone fram til 2009. Færøyene, som hadde en liten kvoteandel i forhold til EU og Norge, har et mer variert fangstmønster og fisket i veldig liten grad i egen sone, med unntak av de to første årene. De fisket hovedsakelig i norsk sone, og etter hvert i EUs sone. Russland fisket som nevnt i Smutthavet, med en liten andel tatt i færøysk sone gjennom en bilateral avtale.

Utover 2000-tallet utvidet som nevnt makrellen sitt utbredelsesmønster vest og nordover. Dette endret det norske fangstmønsteret. I 2008 startet Norge å fangste makrell i EU-sonen utenfor Skottland og fangstene her utgjorde opp mot 50 % av den norske fangsten de neste årene, som vist i Figur 5. Grunnen var at makrellen nå befant seg i EU-sonen i hovedfangstsesongen, når kvaliteten er best og fisken står tett og slik er mest lønnsom å fiske.



Figur 5 Norsk fangst i ulike soner 2001-2023 (Kilde: NEAFC fangststatistikk) (Britisk sone inngikk i EU-sonen fram til 2021)

Da makrellen midt på 2000-tallet vandret inn i Islands økonomiske sone, krevde Island plass ved forhandlingsbordet som kyststat og en andel av kvota. Samtidig krevde Færøyene en større kvoteandel fordi det nå var mer makrell i deres sone. Ingen av kravene førte fram hos EU og Norge, som ikke var enige i at endringen i bestandsutbredelsen var permanent og avviste det bestandsmessige grunnlaget for økte færøyske og islandske kvoter. Island satte derfor en egen kvote og startet å fiske makrell i egen sone i 2007, som vist i Figur 4.

I disse årene var det mange konsultasjoner mellom partene uten at man oppnådde enighet. EU og Norge anerkjente ikke Island som kyststat og mente også at det færøyske kravet ikke avspeilte sonetilhørigheten. Samarbeidet, både mellom de tre etablerte kyststatene og i NEAFC brøt derfor sammen i 2009, og fra 2010 ble det ikke satt en TAC. EU og Norge inngikk en 10-årlig bilateral

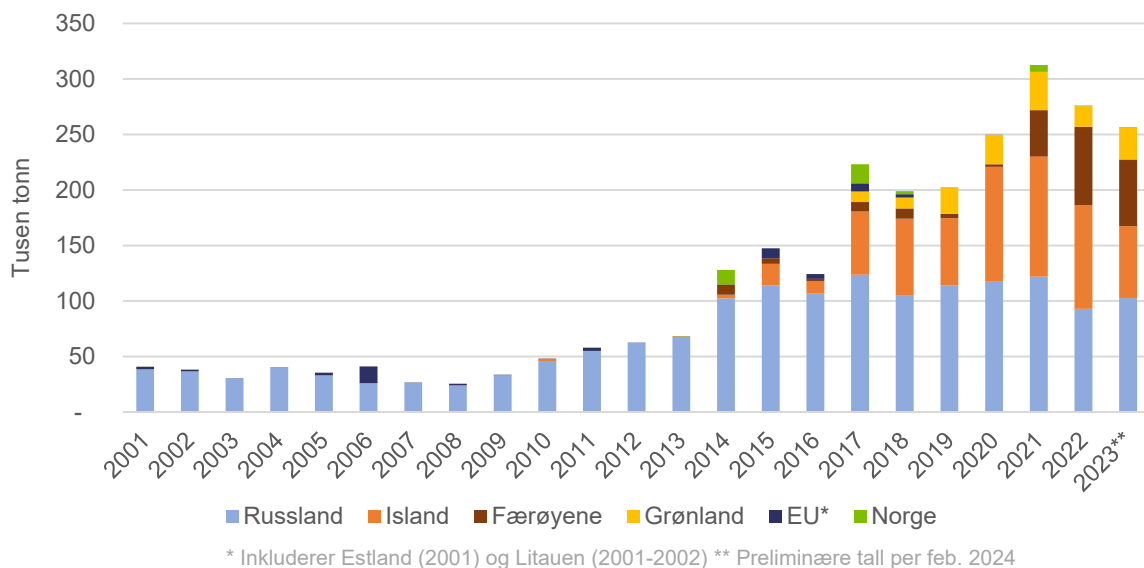
prinsippavtale om en relativ fordeling mellom dem, hvor EU skulle ha 2,19 ganger Norges kvoteandel, samt gjensidig soneadgang. Dette opprettholdt fordelingsnøkkelen mellom EU og Norge fra trepartsavtalen, men fisket var ellers uregulert. Island satte en ensidig kvote på 130 000 tonn, som utgjorde over 20 % av vitenskapelig kvoteråd. Færøyene økte også sin kvoteandel betydelig. Begge landene fisket i egne soner. Som et svar på den ensidige økningen i fisket innførte EU og Norge sanksjoner mot Færøyene, med et landingsforbud av makrell (Iversen et al., 2014).

De neste årene økte fangstene, både som et resultat av vekst i bestanden, men også fordi partene ikke kom til enighet om en fordeling og satte ensidige kvoter som til sammen langt oversteg kvoterådene. EU og Norge opprettholdt sine kvoteandeler, mens Færøyene og Russland økte sine, samtidig som Island og Grønland som nykommere satte kvoter. Deres krav på kvoteandeler var til sammen over 30 %. I 2013 utgjorde det færøyske, islandske og grønlandske fiske 36 % av den totale fangsten og nesten 62 % av anbefalt kvote (det var ikke enighet om en TAC).

Etter flere års forhandlinger kom EU, Færøyene og Norge i 2014 til enighet om en ny trepartsavtale. Den innebar en refordeling av kvoteandeler, hvor Færøyene fikk en betydelig økning i sin kvoteandel fra snau 5 % til 12,6 % av TAC. Den relative fordelingen mellom EU og Norge ble videreført i avtalen, og de reduserte sine andeler til henholdsvis 49,3 % og 22,5 %. I tillegg ble det avsatt 15,6 % til de andre landene (Island, Grønland og Russland). Island og Grønland deltok nå i kyststatsforhandlingene, men de tre gamle kyststatene kom ikke til enighet med de to nye landene. De satte ensidige kvoter på henholdsvis 12 % og 8 %, mens Russland fisket omtrent samme andel som tidligere år, på rundt 8 % av totalfangsten. Avsetningen til tredjeland avspeilet derfor ikke kravene eller fisket fra de tre landene som ikke var med i den nye avtalen, og makrellen ble i praksis fortsatt overfisket med den nye avtalen, med en totalfangst på nesten 36 % over anbefalt kvote. Avtalen skulle i utgangspunktet gjelde for fem år, til og med 2018, men ble senere forlenget ut 2020 og opphørte da Storbritannia ble en selvstendig part i forhandlingene.

Både EU og Norge fisket hovedsakelig i egen sone de første årene, men i 2018–2020 tok Norge igjen store fangster i EU-sonen, som vist i Figur 5, også denne gangen fordi bestanden oppholdt seg her i den beste fiskesesongen. Sonetilgangen til EU-sonen var derfor viktig for Norge.

Fangstmønsteret til Island og Grønland endret seg også. Fram til 2014 var andelen av fangsten som ble tatt i Smutthavet liten og det var stort sett bare Russland som fisket der, se Figur 6. Dette endret seg nå. Russland økte sine fangster, samtidig som Island fra 2015 tok store deler av sin fangst i Smutthavet, parallelt med at fangstene i islandsk sone gikk ned da makrellen i mindre grad oppholder seg der. Det samme gjaldt det grønlandske fisket. Fra en situasjon hvor det meste av fisket foregikk i landenes eksklusive økonomiske soner ble nå stadig større fangster tatt i Smutthavet. Da trepartsavtalen, og den gjensidige sonetilgangen, mellom EU, Norge og Færøyene opphørte i 2020, begynte også Færøyene å ta store deler av sin fangst i Smutthavet. Antall land som fisker og andelen tatt i Smutthavet har derfor økt betraktelig, og utgjorde i 2021 hele 29 % av totalfangsten. Dette fisket er basert på partenes ensidige kvotefastsettelser.



Figur 6 Fangst i internasjonalt farvann (Smuthavet), per fangstnasjon 2001-2023 (Kilde: NEAFC fangststatistikk)

I 2020 ble partene enige om en TAC. Det var likevel ingen enighet om fordeling av kvoteandeler og de totale fangstene fortsatte å overstige TAC, og vitenskapelig råd. I «skilsmisseavtalen» i forbindelse med Brexit ble EU og Storbritannia enige om en stegvis kvoteoverføring på makrell over 5 ½ år (til juni 2026) hvor Storbritannia skal ende opp med rundt 2/3 av EUs kvoteandel i 2026. Som andel av TAC ble EUs andel fordelt med 22,37 % til EU og 26,93 % til Storbritannia i 2021. EU har hele tiden fisket i egen økonomisk sone, men hovedsakelig i det som i dag er britisk sone. Med Brexit ble deres fiskeområde for makrell betraktelig redusert. EU fikk imidlertid tilgang til å fiske i Storbritannias farvann, og mellom 60 og 70 % av EU sin makrellfangst tas i britisk sone. EU og Storbritannia inngikk også en avtale om et fast fordelingsforhold mellom sine kvoteandeler for makrell (relativ stabilitet) i en eventuell kyststatsavtale.

Trepartsavtalen mellom EU, Færøyene og Norge ble ikke videreført som en firepartsavtale etter Brexit. Grunnen var at Storbritannia ikke ønsket å videreføre delen om soneadgang, som de andre statene ønsket. I årene før Brexit ble hele 80 % av de norske og halvparten av de færøyske fangstene tatt i EUs sone, i det som i dag er britisk sone. Uten avtale om soneadgang kunne ikke Færøyene og Norge lengre fiske i dette området. Færøyene økte fra 2021 sitt fiske i Smuthavet, mens norske fartøy tok så godt som hele fangsten i egen sone. Det var nå bare en kvoteavtale mellom EU og Storbritannia, som var en fordeling av EU sin kvoteandel fra trepartsavtalen fra 2014. For 2021 satte Norge også en ensidig kvote på 35 %, en stor økning fra en kvoteandel på 22,5 % i trepartsavtalen (men ikke så langt over den historiske andelen fra tidlig på 2000-tallet). Med nye aktører inne i fisket, og «gamle» aktører som fisker etter gamle andeler, fortsetter dermed overfisket på makrell.

I juni 2023 kom Norge og Storbritannia til en ettårig bilateral avtale for 2023. Forhandlingene mellom alle partene hadde ikke ført fram, men Norge og Storbritannia fortsatte samtale. Denne avtalen inneholder en fordelingsnøkkel hvor Norge og Storbritannia får en kvoteandel på til sammen 59 % (31,95 % til Norge og 26,96 % til Storbritannia). De resterende 41 % gjenstår til fordeling mellom de

andre landene. Gjennom denne avtalen fikk Norge igjen tilgang til å fiske i britisk farvann. I motsetning til tidligere, må denne sonetilgangen betales med kvoteandeler. Norge må derfor avstå 3,15 % (av totalkvoten) i bytte mot tilgang til å fiske opp til 60 % av norsk kvote i britisk farvann. Det vil i praksis si at Norge betaler 10 % av den norske kvoteandelen på 31,95 % til Storbritannia, slik at Norge får 28,8 og Storbritannia i praksis får en kvoteandel på 30,11 % av TAC. 60 % av den norske fangsten i 2023 ble fisket i britisk sone.

I juni 2024 ble en ny avtale signert. Denne gang mellom Færøyene, Norge og Storbritannia. Man har igjen en trepartsavtale, som inntil videre gjelder for tre år. Avtalen inneholder en kvotefordeling mellom de tre landene (31 % til Norge, 27,48 % til Storbritannia og 13,35 % til Færøyene). Færøyene har sonetilgang i norsk sone vederlagsfritt, men både Færøyene og Norge må betale for sonetilgang i britisk farvann mot overføring av kvoteandeler på samme måte som den bilaterale avtalen fra 2023. Færøyene overfører 1,35 % av TAC (eller 10,11 % av egen kvoteandel) for å fiske inntil 35 % i britisk sone, mens Norge overfører 3,2 % av TAC (eller 10,3 % av egen kvoteandel) for å fiske opp til 60 % i britisk sone. Det «gjenstår» 28,17 % av TAC til de andre partene. Landene som står utenfor avtalen, setter som tidligere unilaterale kvoter. Russland og Grønland fisker i Smutthavet, Island i egen sone og Smutthavet, mens EU fisker i egen og britisk sone. Summen av alle lands fiske overstiger fortsatt TAC.

Forhandlinger og allianser i makrellforvaltningen

Innledningsvis stilte vi spørsmålet om hva som er utfordringen knyttet til en felles forvaltning av makrellen i Nordøst-Atlanteren. De havrettslige rammene gir ikke presise anvisninger. Prinsippene for fordeling av kvoter er uklare og gir et stort rom for fortolkning og forhandling. Den beste avtalen for å sikre bærekraftig forvaltning, er å få en avtale med alle som fisker på bestanden. Det er den eneste måten å forplikte alle til at det totale fisket ikke overstiger TAC og sikrer et langsiktig, bærekraftig fiske. Forhandlingene om forvaltningen av makrell viser at dette er en konflikt hvor partene har ulike behov og ulik nytte av en avtale. I en situasjon hvor man ikke har oppnådd enighet om TAC eller om fordeling av kvoteandeler, blir det et spørsmål om hvilke løsninger som best kan sikre hver parts interesser, på kort og lengre sikt.

Som gjennomgangen viser, har det vært store endringer i fisket og fiskemønsteret, og i avtaler og fordelingsnøkler for makrellen i Nordøst-Atlanteren. Utviklingen i fisket kan i stor grad forklares ut fra endringene i bestandens størrelse og utbredelse, som igjen har ført til brudd i inngåtte avtaler og forhandlinger om nye. Her er gamle allianser brutt og nye etablert. NEAFC sin rolle i denne situasjonen er begrenset, fordi det er i forhandlingene mellom kyststatene konflikten utspiller seg. NEAFC sin rolle er likevel viktig, både fordi landene som fisker makrell er parter i NEAFC og NEAFC regulerer fisket i Smutthavet, hvor de har en viktig rolle i å overvåke fisket. I 2015 etablerte NEAFC ei arbeidsgruppe med representanter fra alle medlemslandene for å utarbeide forslag til et rammeverk for kyststatsforhandlinger (Working Group on a Framework for Coastal State Negotiations). Bakgrunnen var den manglende evnen til NEAFC-partene å oppnå enighet om kvotetildelinger seg imellom som kyststater og fordi NEAFC anser dette som det største enkeltstående problemet NEAFC står overfor (NEAFC, 2015). Mandatet var å definere kriteriene for kvotetildelinger på bestander som forekommer i Nordøst-Atlanteren, fastsette den aktuelle referanseperioden, vektingen som skal gis til hvert av disse kriteriene, samt forslå minimumsperioden som tildelingskriteriene skal gjelde for og

det påfølgende tidspunktet for en ny gjennomgang (NEAFC, 2015a). Etter to år, 5 møter og 2 seminarer, hadde man ikke kommet til enighet om et omforent innspill på noen av punktene og arbeidet opphørte. NEAFC framstår derfor som handlingslammet av partenes strategiske interesser i de ulike pelagiske fiskeriene.

De økonomiske verdiene av makrellen, og dermed interessene som står på spill, har etter hvert blitt store. Makrellen har de siste 30 årene steget mye i pris, fra rundt 2 kroner tidlig på 1990-tallet til over 20 kroner de siste årene, og nå med nærmere 40 kroner tidlig i 2025-sesongen. For en samlet fangst på 800 000 tonn (om vi antar at det er et realistisk langsiktig utbytte) snakker vi om verdier på rundt 20-25 milliarder årlig. For små nasjoner som Færøyene, Island og Grønland utgjør selv noen ganske få prosenter av dette mye av eksporten fra disse landene, og de pelagiske fiskeriene er viktige for britisk, norsk og EUs fiskerinæring.

Partene klarte å bli enige om en TAC i lange perioder, selv om de ikke var enige om fordelingen, som vist i Tabell 3. Fram til 2010 og siden 2020 har det vært satt en TAC. Landenes fangst lå da også innenfor TAC under den første trepartsavtalen fra 2001-2009. Andelen av fangsten et land tar er imidlertid ikke avhengig av om landet er part i en avtale, og det har ikke vært en avtale mellom alle partene som fisket makrell siden 2007. Fisket har dermed siden 2009 vært høyere enn TAC (eller høyere enn vitenskapelig råd for de årene man ikke kom fram til TAC). Det eneste unntaket er i 2019, hvor fisket lå nært vitenskapelig anbefaling. Dette viser at delvise avtaler ikke gir en bærekraftig forvaltning. Analysen av allianser i forhandlingene viser at muligheten for å fiske makrell for de landene som står utenfor en avtale er stor, og slik ikke tvinger noen til å samarbeide. Landene kan enten fiske i egne soner, som Island og Norge har gjort, eller de kan fiske i Smutthavet, som andre stater gjør.

Tabell 3 Kvoteavtaler, enighet om TAC og fisket innenfor TAC/vitenskapelig anbefaling siden 2000

År	Allianser		Felles forvaltning og fiskepress		
	Type avtale	Land	Enighet om TAC i NEAFC	Fisket innenfor TAC/vitenskapelig anbefaling	Eksplisitt bruk betaling i kvote-andeler for sone-adgang
2000-2009	Trepartsavtale	EU, Færøyene, Norge	Ja	Ja	
2010-2021	Topartsavtale	EU, Norge	Nei	Nei	
2014-2020	Trepartsavtale	EU, Færøyene, Norge	Nei (først fra 2020)	Nei (nært vit.råd i 2019)	
2021	«Skilsmisse»-avtale	EU, Storbritannia	Ja	Nei	
2023	Topartsavtale	Norge, Storbritannia	Ja	Nei	Ja
2024-2026	Trepartsavtale	Færøyene, Norge, Storbritannia	Ja	Nei	Ja

Ifølge forhandlingsteori (Kvamsdal et al., 2022) er forutsetningen for at en part vil inngå en samarbeidsavtale at den gir parten en bedre situasjon enn man ville hatt uten en avtale. Siden fiskeriforhandlinger har et utpreget distributivt preg, hvor ingen kan få en større del av kvoten uten at noen får mindre, gir dette tilsynelatende lite rom for gjensidig nyttige kompromisser. Det mer integrative aspektet er knyttet til nytten av å høste av en bærekraftig bestand, hvor avtaler gir en nytte på lang sikt, men hvor man ikke får en umiddelbar nytte i form av kvoteandeler og lønnsomhet på kort sikt. Men makrellfiskeriet har også et integrativt aspekt knyttet til soneadgang, hvor det å ha tilgang til å fiske i bestemte områder (og perioder) når kvalitet og fangstbarhet er best og dermed mest lønnsomt gir et forhandlingsrom ut over forhandling om kvoteandeler. Med enighet om kvotefordeling ligger det godt til rette for å få i stand avtaler om sonetilgang mellom land. For makrellen finnes det imidlertid også et betydelig fiske i internasjonalt farvann som kan gjøre spørsmålet om sonetilgang mindre nødvendig. Det å utøve et omfattende fiske i internasjonalt farvann utenfor en samarbeidsavtale kan også for noen land være mer lønnsomt enn å inngå en avtale om en kvotefordeling.

Den mest sentrale komponenten i forhandlingene er likevel kvoteandeler. Forutsetningen for å få en kvoteandel er at man kan vise til en rettighet, først og fremst sonetilhørighet, men også historiske rettigheter, avhengighet av fiske og bidrag til forskning og forvaltning. Det er imidlertid stor uenighet om hvordan dette skal beregnes. Den første forvaltningsavtalen som ble inngått ble forhandlet fram mellom de tre partene som da hadde makrell i sin sone EU, Færøylene og Norge. EU og Norge var klart aktørene med mest makrell i sine økonomiske soner. De fikk til sammen 90 % av kvoten gjennom avtalen, og de fisket hovedsakelig i egne soner. Russlands kvoter i internasjonalt farvann var begrunnet i et historisk fiske, mens andelen mellom de tre kyststatene tok utgangspunkt i sonetilhørighet.

Da spørsmålene om omfordeling av etablerte kvoteandeler, kyststatsstatus og deltakelse i kyststatsforhandlingene ble reist midt på 2000-tallet, brøt den etablerte kyststatsalliansen sammen. Grønland, Færøylene og Island fremmet til sammen kvotekrav på over 30 %, som de underbygde med et tilsvarende fiske i egne soner. EU og Norge argumenterte for at makrellens utbredelse vest- og nordover var midlertidig og at dens tilstedeværelse i Grønlands og Islands sone ikke ville vare. De to største kyststatene til makrell, EU og Norge, inngikk da en bilateral avtale uten Færøylene hvor de opprettholdt sine kvoteandeler, som i praksis betød at det ikke var rom for å øke noen av de andres andel. Avtalen bandt posisjonene til EU og Norge sammen ved at den relative fordelingen av deres kvoteandeler skulle holdes fast. I en eventuell ny flerpartsavtale skulle EU og Norge avstå relativt like mye til Færøylene og de nye partene i fisket. Avtalen gav også gjensidig soneadgang. Endringen i makrellens vandringsmønster med lite makrell i norsk sone sent på høsten gjorde at norske fartøy ønsket å fiske innenfor EUs sone (ved Shetland). For Norge var derfor en avtale med EU viktig i denne perioden (fra 2008 til 2014).

Da Island og deretter Grønland ble invitert inn i kyststatsforhandlingene hadde man fått nye allianser mellom de to store makrellaktørene EU og Norge på den ene siden og de tre landene som ønsket en refordeling på den andre. Tross mange forhandlingsrunder kom partene ikke til enighet om en ny fordelingsnøkkel og i 2014 inngikk Færøylene igjen avtale med EU og Norge. Da sto Island utenfor sammen med Grønland. Begge fisket i egen sone, mens Færøylene igjen kunne fiske i EUs sone, hvor kvaliteten og tilgjengeligheten var best og dermed også lønnsomheten i fisket. Færøylene hadde

også fått en betydelig større kvoteandel enn i forrige avtale. Island og Grønland opprettholdt sitt fiske i Smutthavet utenfor en felles avtale. Russland har hele tiden fisket i Smutthavet. De er som nevnt ikke kyststat til makrellen og har ikke deltatt i kyststatsforhandlingene (men bare i forhandlingene i NEAFC som skjer etter kyststatsforhandlingene). De har derfor aldri vært en alliansepartner. Da forvaltningen brøt sammen ut over 2010-tallet og det ikke ble satt en TAC, økte også Russland sine kvoter. Summen av landenes fangst lå betydelig over vitenskapelig anbefaling. På et tidspunkt forsøkte man å forhandle samtidig om alle de tre pelagiske bestandene som forvaltes gjennom NEAFC (makrell, sild og kolmule). Tanken var at dette gav ulike kyststatskonstellasjoner og større mulighet til å «gi og ta». Det førte imidlertid ikke fram, og man gikk tilbake til å forhandle for hver art i de ulike kyststatsgrupperingene.

Brexit førte til en endring i allianseforholdet da Norge inngikk etter Brexit en avtale med Storbritannia. For Norge er det viktig å ha sonetilgang i britisk sone. Prinsippet om å betale for soneadgang med kvoteandeler har et integrativt aspekt ved til britisk farvann. Storbritannia sitter på mange måter med de beste forhandlingskortene. De har stor grad av sonetilhørighet, de har makrell i sin sone når kvaliteten er god og makrellen står tett og er lettere å fiske. Den er derfor billigst å fiske og gir best priser. I norsk sone er det mer usikkert i hvor stor grad makrellen samler seg i fangbare tettheter og om den gjør det når kvaliteten er på topp. Den britiske forhandlingsstrategien, hvor tilgang til britisk farvann skal kompenseres med økt kvoteandel til Storbritannia, er en måte å få en større del av kvota uten å reforhandle sonetilhørighetsspørsmålet. Sonetilgang forklarte mye av Norges motivasjon for å inngå en ny avtale med EU, og senere med Storbritannia, hvor man kan kompensere for mindre kvote med et mer lønnsomt fiske. Samtidig forsterkes det distributive aspektet i forhandlingene fordi det blir mindre rom for å refordele til de nyere aktørene i fisket. Like fullt, en manglende felles forvaltning av bestanden har omkostninger i form av overfiske og overbeskatning, som på sikt gir økonomiske tap for alle parter. I 2022 nedsatte derfor kyststatene (Storbritannia, EU, Færøyene, Grønland, Island og Norge) ei arbeidsgruppe med mandat til å gi en oversikt over tilgjengelig vitenskapelig kunnskap om makrellens geografiske utbredelse (over år, månedlig, i ulike livsstadier), samt detaljert fangststatistikk (Anon., 2022). Denne har blitt oppdatert med ny data, men gir ikke nok informasjon til å kvantifisere andel biomasse per livsstadium og per sone (Anon., 2023), og har derfor ikke klart å fastslå sonetilhørighet.

Et interessant spørsmål er hvorfor EU ikke ble med i den siste avtalen. Innad i EU er det den felles fiskeripolitikken og prinsippet om relativ stabilitet som gjelder. Etter at Storbritannia forlot EU hadde EU en forventning om at den relative stabiliteten mellom EUs og britiske fiskere skulle ligge til grunn for et videre samarbeid. Storbritannia ønsket på sin side å fordele kvoteandeler etter dagens sonetilhørighet. I så måte er Storbritannia sin avtale med Norge i 2023 et brudd med EUs relative stabilitet og uttrykk for Storbritannias ønske om å følge sonetilhørighetsprinsippet og legge mindre vekt på historisk fiske. EU har i dag lite å bringe til forhandlingene. De har en mye mindre kvote enn de hadde før Brexit og sonetilgang til irsk farvann er lite attraktivt for de andre landene. EU-fartøy fangster også selv store deler i britisk sone gjennom den bilaterale handels- og samarbeidsavtalen med Storbritannia, hvor de ikke betaler for soneadgang med kvoteandeler. Deres mulighet til å oppnå en løsning i en felles avtale er derfor mindre enn Norges og Færøyenes nytte av en avtale.

Vi ser at sonetilgang kan være like viktig som kvoteandeler. Å fiske i egen sone er viktig for å underbygge argumentasjon om sonetilhørighet og krav om å delta i kyststatsforhandlingene. Å

kunne vise til sonetilhørighet forklarer nye aktørers fiske i egen sone, og også det norske «demonstrasjonsfisket» i 2021 da kvoten ble ensidig økt til 35 %. Samtidig er sonetilgang sentralt for lønnsomheten i fisket. Ønske om å optimalisere lønnsomhet forklarer avtalen Norge, og senere Færøyene har inngått med Storbritannia der kvoteandeler byttes mot sonetilgang. Norge ga (for årene 2024–2026) 3,2 % av kvoten til Storbritannia for å få tilgang til å fiske 60 % av norsk kvote i britisk sone.

Kjøp av sonetilgang med kvoteandeler er en helt ny måte å inngå avtaler på, og spørsmålet er hvem som egentlig «betaler» for denne tilgangen fordi statene som inngår en avtale kan sette en høyere kvoteandel enn de antakelig ville fått gjennom en avtale hvor alle parter er med. En avtale om soneadgang kan åpenbart ha stor verdi i de årene man ellers hadde hatt problem med å ta makrellkvoten i norske farvann. Men hvilken verdi en avtale har avhenger også av eventuelt økt pris eller reduserte kostnader flåten oppnår ved å fiske i britisk sone. I 2024 fikk norsk flåte høyere priser for makrell tatt i britisk sone enn for makrellen de fisket i norsk sone. Med bare 60 % tilgang ble likevel denne fordelingen spist opp av høyere fangstkostnader; uten sikkerhet for å kunne fange hele kvoten i britisk sone agerte norsk flåte i 2024 som om de ikke skulle hatt soneadgang i det hele tatt: de startet fisket tidlig i august, og satset på å ta så mye som mulig mens fisken var i norsk sone. Resultatet ble en rekordlang sesong (16 uker, opp fra 6–10 uker i årene fram til 2020) og en fangsttinnssats som var nesten tre ganger så stor som i årene før Brexit (Iversen et al., 2025). Det ser derfor ut som dagens avtale (med adgang til å fiske 60 % i britisk sone) ikke gir norsk flåte nok forutsigbarhet til å kunne fiske kostnadseffektivt, slik at avtalen dermed blir dyr for Norge. Iversen et al. (2025) peker imidlertid på en mulig (ikke tallfestet) gevinst for norsk konsumindustri av bedre tilgang på makrell av topp kvalitet.

Island og Grønland som nå har mindre eller ingen makrell i egne soner, har de siste årene fisket tilsvarende andel i internasjonalt farvann som de noen år tidligere tok i egen økonomisk sone for å understøtte argumentet om sonetilhørighet. Vi ser derfor en trend hvor stadig mer av fangstene tas i Smuthavet. Dette skjer dels fordi varierende tilgjengelighet og kvalitet i nasjonale soner gjør at fiskere finner det opportunt å fiske i internasjonalt farvann. Det gjør at deres rett til å sitte ved forhandlingsbordet som kyststat, og å kreve kvoteandeler på bakgrunn av sonetilhørighet trekkes i tvil av andre kyststater. Det har gitt seg utslag i alliansebygging mellom land med stabil tilgang til makrell i sine soner mot land som har makrellen midlertidig eller i varierende utstrekning i sine soner. Norge, EU/Storbritannia og Færøyene er «gamle» kyststater som har funnet sammen i ulike allianser. Islands «perifere» stilling som makrell-kyststat, med varierende tilstedeværelse av makrell i islandsk sone, og kun om sommeren når makrellen er relativt mager, gjør de andre kyststatene tilbakeholdne med å gi Island en for stor del av makrellkvoten. Island kan heller ikke «lokke» med soneadgang for å fiske høykvalitets fisk. Island og Grønland vil med dagens størrelse og utbredelse av makrellbestanden ikke kunne forhandle seg til kvoteandeler på nivå med det de har fisket i Smuthullet de siste årene. Islandske fiskere, på sin side, er i stand til å fiske relativt mye makrell den tid den oppholder seg i islandsk sone eller i Smuthavet.

Muligheten for å komme fram til en omforent kvotefordeling mellom alle parter er ikke blitt større når partene må betale for sonetilgang. Sonetilgang kan kompensere for en lavere kvoteandel, fordi det kan gi et mer lønnsomt fiske. Men hvis sonetilgang må betales med kvoteandeler etter at man har forhandlet om kvotefordelingen i en situasjon hvor alle parter er med i en fordelingsavtale (kvoten

er fordelt), vil dette bety en enda lavere kvoteandel. Sonetilgang som integrativt aspekt vil derfor være svekket i en situasjon med en avtale med alle parter.

Oppsummering

Analysen av avtaler og allianser i makrellkonflikten gjennom 25 år viser utfordringen med de institusjonelle rammene forvaltningen og forhandlingene finner sted innenfor. Endring i bestandsstørrelse og utbredelse skaper usikkerhet og en uenighet om hva som er en rettferdig fordeling av adgangen til å fiske makrell. Dette har gitt gjentatte krav om refordeling av kvoteandeler, ensidige kvotefastsettelse og reforhandlede avtaler. Ensidige kvoteøkninger har blitt gjort av alle parter, foruten EU, i en situasjon hvor alle ønsker å opprettholde, øke eller få kvoteandeler. Allianser blir inngått eller splittet gjennom endring i statenes interesser og påfølgende strategier for å fremme disse interessene, som å dokumentere sonetilhørighet, få sonetilgang og få et mest mulig lønnsomt fiske.

Vi ser noen tydelige trender. Norge har vært med i alle avtaler (bortsett fra skilsmisseavtalen mellom EU og Storbritannia). Avtalene er inngått mellom de tradisjonelle kyststatene, hvor Storbritannia har overtatt EUs rolle som den mest sentrale aktøren. Dette handler om sonetilgang. Det viktigste forhandlingsspørsmålet er kvoteandeler, knyttet opp mot vurderingen av varigheten i makrellens endrede vandringsmønster. Men selv om det er spørsmålet om sonetilhørighet som har skapt konflikten, er spørsmålet om sonetilgang sentralt og påvirker noen lands nyttebetraktninger. Dette har gitt et forhandlingsrom og mulighet for avveining av kvoteandeler opp mot sonetilgang for å få et mer lønnsomt fiske. For noen land har tilgangen til å fiske i internasjonalt farvann utenfor en felles avtale blitt foretrukket framfor det som har vært mulig å oppnå i en avtale. Tilgangen på makrell i Smuthullet bidrar til at land kan opprettholde omfanget av fisket selv om de ikke lenger har like mye makrell i sine soner. Dette gjør det vanskeligere å bli enige om en kvotefordeling. Hverken fordelingsprinsippene i havretten eller rammene gitt av NEAFC har klart å bidra til å løse denne floken.

Situasjonen i dag, med en avtale mellom de tre kyststatene (Storbritannia, Færøyene og Norge) og et stort fiske i Smuthavet av land med lite eller ingen makrell i egen sone (Island, Grønland og Russland), illustrerer de relativt stabile alliansene og avtalene om forvaltningen av makrellen i Nordøst-Atlanteren. Den store endringen er at EU ikke lenger er en del av en større avtale. Selv om trepartsavtalen gir noen fordeler for landene som er part i den gjennom sonetilgang (Færøyene og Norge) og økt kvote gjennom salg av sonetilgang (Storbritannia), maksimerer de tre landene som fisker i Smuthavet sin nytte ved å stå utenfor en avtale.

Kunnskap om bestandens utbredelse og vandringsmønster kan være nøkkelen til å løse fordelingsspørsmålet, men konklusjonen er foreløpig at man ikke har tilstrekkelig kunnskap til å gjøre dette. Forsøket i NEAFC på å løfte temaet om sonetilhørighet ut av kyststatsforhandlingene lyktes ikke. Løsningen på konflikten synes derfor å være politisk. Da kreves det mer samarbeidsvilje enn det vi har sett så langt. Kanskje kan en vedvarende nedgang i makrellbestanden gi en kriseforståelse som bidrar til en større politiske vilje til å oppnå enighet?

Referanser

- Anon (2023). Report of the Coastal States Working Group on the Distribution of Northeast Atlantic Mackerel. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6555fe39046ed400148b99f5/Coastal_States_WG_Report_Mackerel_20231013.pdf
- Anon (2023). Norge har inngått fiskeritavtale med EU for 2023. Pressemelding fra Regjeringen 18. mars 2023. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-har-inngatt-fiskeritavtale-med-eu-for-2023/id2967130/>
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Baudron, A.R., [Brunel, T.](#), Blanchet, M.-A., [Hidalgo, M.](#), Chust, G., Brown, E.J., Kleisner, K.M., [Millar, C.](#), [MacKenzie B.R.](#), [Nikolioudakis, N.](#), [Fernandes, J.A.](#) & [Fernandes, P.G.](#) (2020). Changing fish distributions challenge the effective management of European fisheries. *Ecography*, **43**:4, 494-505.
- Bjørndal, T. & Ekerhovd, N.A. (2014). Management of pelagic fisheries in the North East Atlantic: Norwegian spring spawning herring, mackerel, and blue whiting. *Marine Resource Economics*, **29**:1.
- Berge, J., Heggland, K., Lønne, O.J., Cottier, F., Hop, H., Gabrielsen, G.W., Nøttestad, L. & Misund, O.A. (2015). First Records of Atlantic Mackerel (*Scomber scombrus*) from the Svalbard Archipelago, Norway, with Possible Explanations for the Extension of Its Distribution. *ARCTIC*, **68**:1, 54-61 <http://dx.doi.org/10.14430/arctic4455>
- dos Santos Schmidt, T.C., Slotte, A., Olafsdottir, A.H., Nøttestad, L., Jansen, T., Jacobsen, J.A., Bjarnason, S., Lusseau, S.M., Ono, K., Hølleland, S., Thorsen, A., Sandø, A.B. & Kjesbu, O.S. (2024). Poleward spawning of Atlantic mackerel (*Scomber scombrus*) is facilitated by ocean warming but triggered by energetic constraints, *ICES Journal of Marine Science*, **81**:3, 600-615.
- FN-avtalen om fiske på det åpne hav (1995). Avtale om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander, FN, New York. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1995-08-04-1>
- Hamre, J. (1993). A model of estimating biological attachment of fish stocks to exclusive economic zones. ICES CM Documents D:43.
- Hannesson, R. (2013). Sharing the Northeast Atlantic mackerel. *ICES Journal of Marine Science*, **70**:2, 259-269. doi:10.1093/icesjms/fss134.
- Havrettskonvensjonen (1982). De forente nasjoners havrettskonvensjon, FN, New York. <https://lovdata.no/sok?q=havrettskonvensjonen>
- Henriksen, T. & Hoel, A.H. (2011). Determining allocation: From paper to practice in the distribution of fishing rights between countries. *Ocean Development & International Law*, **42**:1-2, 66-93. doi.org/10.1080/00908320.2011.542106
- Hoel, A.H. & Kvalvik, I. (2006). The allocation of scarce natural resources: The case of fisheries. *Marine Policy*, **30**, 347-356. doi.org/10.1016/j.marpol.2005.04.003
- Homrum, E., Oskarsson, G.J., Ono K., Hølleland, S. & Slotte, A. (2022). Changes towards stable good somatic condition and increased gonad investment of Norwegian spring-spawning herring (*Clupea harengus*) after 2005 are linked to extended feeding period. *Frontiers in Marine Science*, 10.3389/fmars.2022.803171
- ICES (2024). Working Group on Widely Distributed Stocks (WGWIDE). ICES Scientific Reports. 6:81. 913 pp. <https://doi.org/10.17895/ices.pub.26993227>
- ICES (2023). Working Group on the Integrated Assessments of the Norwegian Sea (WGINOR, outputs from 2022 meeting). ICES Scientific Reports. 5:15. <https://doi.org/10.17895/ices.pub.22110260>
- Iversen, A., Johansen, O., Bendiksen, B. I., Kvalvik, I., Steinsbø, S., Sone, I, Utne, K.R., Melchior, A. & Ekerhovd, N.A. (2025). Makrellens utfordringer - fra regulering og soneadgang til kvalitet og markedsadgang: Faglig sluttrapport for prosjektet «Konsekvenser av makrellregulering og markedsadgang for makrell». Rapport 21/2025, Nofima, Tromsø.
- Iversen, A., Svorken, M. & Bendiksen, B.I. (2014). Makrellkonfliktens konsekvenser. Rapport 15/2014, Nofima, Tromsø.

- Iversen, S.A. (2004). Mackerel and horse mackerel. In *The Norwegian Sea Ecosystem*, 289-300. Ed. by H.R. Skjoldal. Tapir Academic Press: Trondheim, Norway.
- Iversen, S.A. (2002). Changes in the perception of the migration of Northeast Atlantic mackerel during the last 100 years. *ICES Marine Science Symposia*, **215**, 382-390.
- Jansen, T., Campbell, A., Kelly, C., Ha'tu'n, H. & Payne, M.R. (2012). Migration and Fisheries of North East Atlantic Mackerel (*Scomber scombrus*) in Autumn and Winter. *PLoS ONE*, **7**:12, e51541. doi:10.1371/journal.pone.0051541
- Kremenyuk, V.A. (2002). The Emerging system of International Negotiation, i V.A. Kremenyuk (red.) *International Negotiation. Analysis, approaches, issues.*, San Francisco: Jossey-Bass Wiley Company, 22-38.
- Kvalvik, I. (2010). The North East Atlantic Fisheries Commission and the Implementation of Sustainability Principles: Lessons to be Learned?. i D.A. Russel & D.L. VanderZwaag (red.) *Recasting Transboundary Fisheries Management Arrangements in Light of Sustainability Principles. Canadian and International Perspectives*. Brill Academic Publishers, kapittel 10.
- Kvamsdal, S.F., Dankel, D.J., Ekerhovd, N.A., Hoe, I.A.H., Renner, A.H.H., Sandø, A.B. & Steinshamn, S.I. (2022). Multidisciplinary perspectives on living marine resources in the Arctic. *Polar Research*, 2022, 41.
- NEAFC (2015a). 34th Annual Meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission 9-13 November 2015 Report, [C-0118.pdf](#)
- NEAFC (2015b). Terms of Reference for a NEAFC Working Group on a Framework for Coastal State Negotiation, Annex O, [AM-2015 Annexes M-P 0.pdf](#)
- Nøttestad, L., Utne, K.R., Óskarsson, G.J., Jónsson, S. Þ, Jacobsen, J.A., Tangen, Ø. & Anthonypillai, V. (2016). Quantifying changes in abundance, biomass and spatial distribution of Northeast Atlantic (NEA) mackerel (*Scomber scombrus*) in the Nordic Seas from 2007 to 2014. *ICES J. Mar. Sci.*, **73**, 359-373.
- Ólafsdóttir, A.H., Utne K.R., Arge, J., Jansen, T., Óskarsson, G.J. & Nøttestad, L. (2019). Geographical expansion of northeast Atlantic mackerel (*scomber scombrus*) in the Nordic seas from 2007 to 2016 was primarily driven by stock size and constrained by low temperatures. *Deep Res. Part II* 159, 152-168. doi: 10.1016/j.dsr2.2018.05.023
- Pacariz, S.V., Hátún, H., Jacobsen, J.A., Johnson, C., Eliassen, S. & Rey, F., (2016). Nutrientdriven poleward expansion of the Northeast Atlantic mackerel (*Scomber scombrus*) stock: a new hypothesis. *Elem. Sci. Anthr.*, **4**, 000105. <http://dx.doi.org/10.12952/journal.elementa.000105>.
- Schelling, T.C. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Toumasatos, E. & Steinshamn, S.I. (2018). Coalition Formation with Externalities: The Case of the Northeast Atlantic Mackerel Fishery in a Pre- and Post-Brexit Context. *International Game Theory Review*, **20**:2, 1850001.
- Utne, K.R., Skagseth, O., Wennevik, V., Broms, C.T., Melle, W., & Thorstad, E.B. (2022). Impacts of a Changing Ecosystem on the Feeding and Feeding Conditions for Atlantic Salmon During the First Months at Sea. *Frontiers in Marine Science*, **9**. doi:10.3389/fmars.2022.824614.
- Vollset, K.W., Urdal, K., Utne, K., Thorstad, E.B., Sægrov, H., Raunsgard, A., Skagseth, O., Lennox, R.J., Ostborg, G.M., Ugedal, O., Jensen, A.J., Bolstad, G.H., & Fiske, P. (2022). Ecological regime shift in the Northeast Atlantic Ocean revealed from the unprecedented reduction in marine growth of Atlantic salmon. *Science Advances*, **8**:9. doi:10.1126/sciadv.abk2542.
- Zartman, I.W. (2002). The Structure of Negotiation, i V.A. Kremenyuk (red.) *International Negotiation. Analysis, approaches, issues*. San Francisco: Jossey-Bass Wiley Company, 71-84.