

Sammendrag: Regulering av fiske etter anadrome laksefisk fra 2021

Bakgrunn

Miljødirektoratet fikk i desember 2019 nye [føringer](#) fra KLD om regulering av fiske med faststående redskap i sjø. Der framgår det at føre var-prinsippet skal tillegges betydelig vekt og at det i reguleringene skal tas spesielt hensyn til de svakeste bestandene og bestander under reetablering. KLD ber Miljødirektoratet vurdere å ikke åpne opp for sjølaksefiske i inntil fem år av gangen når direktoratet finner det nødvendig av hensyn til alle laksebestandene som inngår i fangstene i et område og med vekt på føre var-prinsippet. KLD ber også om at revisjonen av fiskereguleringene i sjøsamiske områder vurderes opp mot Norges internasjonale forpliktelser og at det synliggjøres hvordan hensynet til disse er vurdert opp mot bestandshensyn.

Kunnskapsgrunnlaget

Sjøoverlevelsen til laks er redusert med mer enn 50 % de siste 30 årene. Det betyr at det høstbare overskuddet er mye lavere i dag enn på 80-tallet. I tillegg til naturlige variasjoner, virker menneskeskapt negative påvirkningsfaktorer på regionalt og lokalt nivå, og reduserer og påvirker det høstbare overskuddet ytterligere.

Pågående endringer i klima påvirker alle livsstadier av laksefisk direkte og indirekte i både ferskvanns- og sjøfasen. Vitenskapelig råd for lakseforvaltning (VRL) fremhever at den langsiktige utviklingen av laksebestandene, i takt med endret klima, i stor grad vil avhenge av bestandenes tilpasningsevne. Store og livskraftige bestander har langt bedre forutsetninger for å motstå og tilpasse seg klimaendringer enn svekkede og små bestander.

Det er grunn til å forvente at adgangen som er gitt til økt produksjon i oppdrettsnæringen og som er ferd med å bli realisert, vil gi økende luseindusert dødelighet hos ville anadrome laksefisk i kommende år. Dette vil under ellers like forhold medføre at flere bestander får en ytterligere reduksjon i det høstbare overskuddet.

Det sentrale kunnskapsgrunnlaget for reguleringen av fiske etter laks er beskatningsråd og statusrapporter for norske laksebestander som gis av VRL. I tillegg benyttes fangststatistikk og kunnskap som er innhentet gjennom lokale fiskeundersøkelser samt lokal kunnskap.

Prosess

Det er utarbeidet egne [retningslinjer](#) for fiskereguleringene. Rettighetshavere i vassdrag har gjennom sine forvaltningslag gitt innspill til bestemmelser i vassdrag. Fylkesmannen har vurdert forslagene. Forslag til regulering ble, i tråd med omforent prosedyre på bakgrunn av konsultasjonsavtalen for Nord-Troms og Finnmark, sendt til Sametinget i slutten av mai for deres kommentarer. Direktoratet utarbeidet [høringsforslag](#) som ble sendt på høring 12. juni 2020. Forslaget ble også sendt til russiske og finske myndigheter. Departementet har bedt om å få oversendt forslaget til nye reguleringer etter høringsrunden, før forskriftene blir endelig fastsatt av Miljødirektoratet. Det skal fortas en formell konsultasjon med Sametinget før oversendelsen til KLD.

Hovedgrep i reguleringene

Ikke åpne for fiske i vassdrag med manglende rapportering

Plikten til å rapportere fangst er lovpålagt, og i vassdrag eller deler av vassdrag hvor skriftlig oppgave over fangsten ikke innleveres, skal det som hovedregel unnlates å åpne for fiske etter anadrome laksefisk. I de nye fiskebestemmelsene for vassdrag åpnes det ikke for fiske i om lag 540 elver som tidligere hadde fisketid, men som ikke har oppfylt krav om rapportering av fangst. Flere av høringsinstansene er negative til dette.

Argumentene er at dette gjerne er mindre vassdrag uten særlig økonomisk betydning, og at å ikke åpne for fiske i disse elvene vil innebære reduserte muligheter til utøvelse av sportsfiske, og da spesielt for barn og unge.

Ikke åpne for fiske i vassdrag med mangelfull organisering

I forslaget ble det også foreslått å ikke åpne for fiske i vassdrag med mangelfull organisering. Forskrift om pliktig organisering og drift av vassdrag med anadrome laksefisk trådte i kraft i juni 2013. Forskriften § 11 sier at fellesforvaltningen skal være etablert innen to år etter at forskriften trådte i kraft. Vassdrag som ikke var organisert pr juni 2020 hadde oversittet denne fristen med fem år. Vassdrag som i forbindelse med høringen har meldt fra om at organisering kommer på plass i løpet av 2021, åpnes for fiske.

Ikke åpne for fiske med krokarn i Finnmark

Det framgår av St.prp. 32 (2006-2007) Om vern av villaksen mv. at krokarnfisket også bør fases ut i Finnmark. Fiske med krokarn ble i 1997 forbudt på hele strekningen fra og med Rogaland til og med Troms. Fra 2002 ble forbudet utvidet til også å omfatte kysten av Skagerrak. Bakgrunnen for forbudet var at krokarnfisket beskatter mer selektivt enn kilenot, spesielt på mellomstor laks (hovedsakelig hunnlaks), og at krokarn fører til betydelige garnskader på fisk som kommer seg fri fra garnet med påfølgende dødelighet. Begrunnelsen for at forbudet mot krokarn ikke omfattet Finnmark i 2002 var at bestandssituasjonen generelt var bedre og at det har blitt hevdet at klimatiske forhold skulle gjøre det vanskelig å fiske med kilenot mange steder.

VRL har i sine siste råd om beskatning av laks i sjølaksefisket i Finnmark anbefalt en reduksjon i dette fisket på i underkant av femti prosent. Miljødirektoratet vurderer derfor at det er nødvendig å innføre tiltak som vil redusere beskatningen i sjølaksefiske også i Finnmark. Foruten å følge opp Stortingets intensjon gitt i St. prp. 32 om å også fase ut krokarn i Finnmark, vil det å ikke åpne for fiske med krokarn føre til en viss reduksjon i sjølaksefiske og det vil dreie beskatningen i en mer forsvarlig retning. Dersom beskatningen med sikkerhet skal reduseres med 50 % er det sannsynligvis også behov for en ytterlig begrensning i fiske med kilenot. Av hensyn til mulighetene til fortsatt å kunne utøve laksefiske som del av sjøsamisk kulturutøvelse er imidlertid ikke fisketiden for kilenot redusert, noe vi har gjort i alle andre landsdeler i tilsvarende situasjon.

Ikke åpne for fiske i sjøregioner med hensynskrevende bestander

Tidligere ble så mye som 70-80 % av laksen fanget i sjøen. Sjølaksefiske ved Færøyene har i praksis falt bort og drivgarnsforbudet ble innført i Norge i 1989. Etter de siste års reguleringer blir nå mer enn halvparten av fangsten i Norge tatt i elvene. Tilsvarende utvikling har skjedd i samtlige land med laks rundt Nordatlanteren. Etter at Storbritannia avvirket sitt kystfiske etter laks med virkning fra 2019, er det nå bare i Norge det pågår et laksefiske i sjøen av betydning.

Med de hittil gjeldende reguleringer har et fiske på bestander som ikke har et høstbart overskudd, deriblant sårbare og truede bestander, vært tillatt. Dette har vært tillatt for å kunne opprettholde et begrenset sjølaksefiske i områder der slike bestander inngår, men ikke utgjør hovedtyngden i fangstene.

I føringene fra departementet, framgår det at Miljødirektoratet skal vurderer å ikke åpne opp for sjølaksefiske i inntil fem år av gangen når direktoratet finner det nødvendig av hensyn til alle laksebestandene i området og med vekt på føre var-prinsippet. Departementet presiserer at sannsynligheten for overbeskatning av små eller svake bestander ikke nødvendigvis er stor, men at konsekvensen for den enkelte bestand kan være svært alvorlig. Risiko for overbeskatning som i verste fall kan true små eller sårbare laksebestander skal unngås.

Hovedtrekk i bestemmelsene for fiske med kilenot:

- Finnmark og Kvæningen (tradisjonelt samiske områder) - ingen endringer med unntak av at en fjordregion gis kystfisketid
- Troms utenom Kvæningen - åpnes kun for fiske i Malangen med samme fisketid som i dag.
- Nordland - åpnes kun for fiske i Beiarfjorden med samme fisketid som i dag.
- Trøndelag - åpnes for fiske i Namsenfjorden og Åfjorden med samme fisketid som i dag. I Trondheimsfjorden åpnes det for fiske med 25 % redusert fisketid.
- Møre og Romsdal - åpnes kun for fiske i Sunndalsfjorden, men med en måned kortere fisketid enn i dag.
- Vestland - åpnes kun for fiske i Nordfjord og Dalsfjorden med samme fisketid som i dag.
- Rogaland - åpnes kun for fiske i indre Rogaland med samme fisketid som i dag.

Overordnede merknader til reguleringene

Bruk av føre var-prinsippet

Direktoratet mottok flere høringsuttalelser som kritiserer hvordan Miljødirektoratet har brukt før var-prinsippet. Noen mener vi har trukket det for langt og andre mener vi ikke har trukket det langt nok.

En bestand regnes som overbeskattet dersom den ikke når gytebestandsmålet og bestanden beskattes. Det skal lite til før overbeskatning av små bestander medfører risiko for alvorlig eller irreversibel skade. Dette betyr at handleplikten som følger av naturmangfoldloven utløses tidligere når det er fare for at små eller sårbare bestander blir overbeskattet enn for større bestander.

Tiltak mot andre påvirkninger

Flere høringsuttalelser peker på at det må gjøres noe med andre påvirkninger enn beskatning, før det reduseres mer i fisketid.

Høsting av anadrome laksefisk kan bare tillates når det kan dokumenteres at arten produserer et høstingsverdig overskudd. Sjøoverlevelsen til laks er lavere nå enn tidligere, og det høstbare overskuddet lavere i dag enn for 30 år siden. Redusert produksjon og dermed redusert høstbart overskudd skyldes til dels mer eller mindre naturlige svingninger og til dels menneskeskapte påvirkninger i elvene og i sjøområdene. Fiskebestemmelsene

skal sørge for at beskatningen blir tilpasset bestandssituasjonen, uavhengig av årsak til endringer i bestandssituasjonen.

Ivaretagelse av samiske rettigheter/folkerettslige forpliktelser

Fra Sametinget, Finnmarkseiendommen, Norske Samers riksforbund, samt flere sjølaksefiskeorganisasjoner i Finnmark, har vi mottatt innspill om at samers rett til kulturutøvelse ikke er tilstrekkelig ivaretatt i reguleringsforslaget.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og ILOs konvensjon om urfolk og stammefolk i selvstendige stater verner samer som minoritet/urfolk mot inngrep i deres kulturutøvelse. Vernet omfatter også det materielle grunnlaget for kulturutøvelsen, slik som tradisjonell bruk av naturressurser. Miljødirektoratet legger til grunn at reguleringstiltak som anses nødvendige av hensyn til å sikre laksebestandene mot overbeskatning vil kunne innføres uten å krenke samenes rettigheter. Når reguleringene er begrunnet i hensynet til fiskeressursene, er reguleringene ikke et angrep på det materielle kulturgrunnlag, men derimot en form for vern av kulturgrunnlaget. Av hensyn til at sjøsamer fortsatt skal kunne drive sjølaksefiske som del av sin kulturutøvelse, foreslår Miljødirektoratet ingen reduksjon i kilenotfisket i Finnmark og Nord-Troms.

Bruk av utredningsinstruksen

Enkelte har i høringsuttalelsene hevdet at utredningsinstruksen ikke har vært tilstrekkelig fulgt. Miljødirektoratet vurderer, gitt de overordnede føringene fra KLD, at utredningsinstruksen er tilstrekkelig ivaretatt i høringsnotatet og i direktoratets kommentarer i høringsoppsummeringen.

Øvrige grep i reguleringene

Bestemmelser i vassdrag

Hovedtrekk i bestemmelsene for fiske i vassdrag:

- Direktoratet reduserer fisket i vassdrag der bestandssituasjonen tilsier lavere beskatning.
- Direktoratet legger lokalforvaltningens forslag til fiskebestemmelser til grunn i vassdrag med tilfredsstillende organisering såfremt de ikke er i strid med retningslinjene for fiskereguleringene.

Fiske ved utløpet av vassdrag

For å styrke beskyttelsen av anadrome laksefisk i de områder av sjøen der fisken er mest utsatt for overbeskatning, har Miljødirektoratets foreslått at det innføres begrensninger på fiske etter saltvannsfiske og fiske fra båt i 100-metersonen utenfor vassdrag med anadrome laksefisk. Det er hørt på to alternativer til fiskebestemmelser ved utløp av vassdrag med anadrome laksefisk. De fleste høringsinstansene ville ha et helårig fiskeforbud. Etter konsultasjon med Sametinget og en helhetsvurdering har vi likevel konkludert med alternativ to, som med noen begrensninger åpner for fiske i denne sonen i den tiden det er åpnet for fiske i vassdraget. Dette vil i større grad ivareta allmenhetens adgang til fiske.

Avvikling av utvidet sesong

Fiske rettet mot rømt oppdrettsfisk i perioden fra og med 5. august til og med 28. februar (utvidet sesong) avvikles. VRL har anbefalt at ordningen avvikles fordi den etter deres

vurdering gir lave fangster og at andelen oppdrettslaks i fangstene ikke er kjent. Fisket kan også påvirke villfiskbestandene negativt.