



DET KONGELIGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT

Fiskeri- og kystdepartementet (FKD)

Direktoratet for naturforvaltning
Tungasletta 2
7485 TRONDHEIM

Deres ref

Vår ref
200800016- /BBE

Dato

Høringsuttalelse vedrørende DN's forslag til regulering av fisket etter anadrome laksefisk i sjøen for perioden 2008-2012

Vi viser til Deres brev av 20. desember 2007 med forslag til regulering av fisket etter anadrome laksefisk i sjøen for perioden 2008 – 2012.

Generelt

I høringsforslaget opplyses det at dette bygger på føringer i St.prp. nr. 32 (2006-2007) *Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder*, direktoratets retningslinjer for regulering av fisket, gytebestandsmål og beregnet gytebestand for 180 vassdrag utarbeidet for Norsk institutt for naturforskning (NINA) m.fl., sårbarhetsvurdering av ville laksebestander overfor rømt oppdrettslaks utarbeidet av NINA, bestandsvurderinger fra *Arbeidsgruppen for bestandsstatus for laks* og fra fylkes-mennene, i tillegg til konkrete reguleringsforslag fra fylkesmennene i det enkelte fylke.

Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) er enig i målsettingen om å ivareta den nordatlantiske laksen på en slik måte at bestandene bevares og utvikles, for dernest å gi grunnlag for en forsvarlig høsting til nytte for rettighetshavere og næringsliv i både sjø og elv. Departementet vil imidlertid samtidig også påpeke at sjølaksefisket har en lang tradisjon og utgjør en viktig del av en rik og bærekraftig kystkultur – ikke bare i sjøsamiske områder – men langs store deler av norskekysten. Det er derfor viktig å finne løsninger for en ansvarlig forvaltning som er en balansert pakke der samtlige interesser bidrar.

Sjølaksefisket er fortsatt viktig for kultur og bosetting langs kysten, og da særlig i små lokalsamfunn på ytre deler av kysten og i de store fjordområdene i Finnmark. Foruten det rent næringsmessige aspektet handler det om fiskere og kystbefolkning som opplever at dette tradisjonsrike fisket skaper livsglede og utgjør en viktig del av deres virke på kysten. FKD vil

således fremheve at det blir for snevert å kun måle bedriftsøkonomiske resultater av sjølaksefisket, og deretter utelukkende legge dette til grunn for vurderinger av fiskets betydning for rettighetshaverne. I en slik sammenheng antas det for øvrig å ligge et betydelig næringsmessig potensial i en bedre utnyttelse av sjølaksefisket i f.eks. turist- og reiselivsnæringen.

I St.prp. nr. 32 (2006-2007) på side 35, siste avsnitt under kap. 3.8 *Reguleringer i laksefisket*, uttrykkes det at "[Miljøvern]departementet vil presisere at de underliggende rettighetene til laksefisket ikke vil bli berørt av de kommende reguleringene". FKD vil påpeke at ved en regulering av sjølaksefisket slik DN foreslår vil grunneiere med lakserettigheter i sjø i realiteten oppleve at deres rettigheter ikke kan nyttiggjøres og blir tilnærmet verdiløse. Det er åpenbart at dette ikke har vært intensjonen.

Målet er å komme frem til et reguleringsregime som er godt tilpasset situasjonen for villaksen, samtidig som de samlede konsekvensene for villaksinteressene blir akseptable, jf. side 7 i St.prp. nr. 32 (2006-2007) under "Reguleringer i laksefisket".

Forvaltning basert på vitenskapelig grunnlag

Forvaltningsprinsippet som legges til grunn i ny havressurslov og naturmangfoldlov innebærer at forvaltningsbeslutninger skal treffes på grunnlag av best tilgjengelige vitenskapelige data. Dette prinsippet må legges til grunn også ved forvaltningen av atlantisk laks. Videre er det et grunnleggende prinsipp at forvaltningen av slike naturressurser skal vektlegge en formålstjenlig fordeling av ressursene som fremmer sysselsetting og bosetting i distriktene.

I St.prp. nr. 32 uttrykkes det en målsetting om å redusere beskatningen av blandede bestander for å unngå beskatning på de svake bestandene. Det heter videre at dette kan oppnås ved å redusere beskatningstrykket i sjølaksefisket, og at det sannsynligvis også bør fases ut "i enkelte områder". Det har imidlertid ikke vært meningen å fase ut sjølaksefisket i det omfang som DN's retningslinjer og reguleringsforslag innebærer.

Atlantisk laks opptrer i blandede bestander i sjøen, men til dels også i elvene grunnet feilvandring. I laksens beiteområder ute i havet – hvor bestandene anses som mest blandet – har det for norske fartøyer ikke vært tillatt å drive laksefiske etter at drivgarnforbudet ble gjort gjeldende fra 1989. Laks som fanges i kilenøter på kysten er på gytevandring, og tilhører således i mindre grad "blandede bestander" enn laks ute i havet.

NASCO's tilråding om å redusere beskatningen av blandede bestander synes å være mer basert på holdninger enn på vitenskapelige data. Det vil i så fall ikke være i tråd med våre forvaltningsprinsipper å legge en slik tilråding til grunn. ICES har i sin rapport for 2007 gitt uttrykk for at våre bestander generelt synes å være innenfor full reproduktiv kapasitet. Dette må bety at dagens beskatningstrykk ikke er til hinder for at produksjonspotensialet i elvene utnyttes.

FKD er ikke kjent med at det finnes noen sannsynlig årsakssammenheng mellom laksefiske på "blandede bestander" i sjø og det faktum at enkelte lokale laksebestander er i dårlig forfatning. I følge kapittel 3.5 og 3.6 i St.prp. nr. 32 (2006-2007) er rømt oppdrettslaks en av de mest alvorlige truslene mot villaksen, ved siden av lakseparasitten *Gyrodactylus salaris*. Deretter er dårlige miljøforhold i de enkelte vassdrag definert som en stor trussel mot de lokale bestandene. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved påstanden om at redusert beskatning i sjø vil kunne bidra til gjenoppbygging av svake lokale bestander. Utgangspunktet for nye tiltak og reguleringer i sjø må kunne forventes å bygge på dokumentert kunnskap og bli betydelig mer målrettet enn det DN har lagt til grunn i sine retningslinjer og i sitt høringsforslag.

Ved eventuell reduksjon av beskatningstrykket (fisketid) i et gitt område bør det etter departementets mening legges til grunn (1) at en relativt høy andel av bestandene i nærområdet er klassifisert som sårbare eller truet, eller (2) at det i området er dokumentert et særlig stort innslag av laks fra andre/fjerntliggende områder med høy andel sårbare eller truede bestander. Reguleringer basert på en inndeling av kysten i (ytre) kyst og (indre) fjordområder – med strenge reguleringer i alle ytre regioner fordi bestandene her "generelt" er mer blandet – blir alt for lite målrettet, og vil i realiteten innebære en uakseptabel generell avvikling av sjølaksefisket som sådan.

I de retningslinjer som DN nylig har utarbeidet for regulering av fisket i neste 5-års periode er vandringsmønsteret hos voksen laks fanget i kilenot beskrevet for ulike regioner.

Oppsummert viser de refererte merkeforsøkene at det først og fremst er langs kysten fra Stadt til og med Jæren det fiskes på bestander tilhørende vassdrag i andre områder, med unntak av resultatene fra en enkel stasjon i Nordland (Støtt). Områdene med høyest andel sårbare eller truede bestander er Agderkysten og Østlandet. Dette tilsier at det ved eventuell reduksjon av beskatningstrykket i sjøen bør fokuseres på kyststrekningen fra Stadt til svenskegrensen. I Trøndelag og i Nord-Norge er bestandene generelt i så god forfatning¹ at en ytterligere innskrenking av fisketiden i sjøen ikke kan rettferdiggjøres. Det er f.eks. lite sannsynlig at laks som fanges kystnært med kilenøter i nord tilhører svake bestander i sør.

Det kan eventuelt være grunn til å redusere beskatningstrykket i indre fjordområder nært inntil vassdrag med sårbare eller truede bestander, i tilfeller hvor det er sannsynlig at laksen i området i hovedsak tilhører den sårbare eller truede bestanden.

Rømt oppdrettslaks er som nevnt en av de mest alvorlige truslene mot villaksen, og jf. St.prp. nr. 32 (2006-2007) skal det derfor også innføres reguleringer med sikte på å "motvirke høye innslag av rømt oppdrettslaks". Mengden av rømt oppdrettslaks i fangstene langs kysten har vært økende, og er i følge ICES nå over 30 %. I kilenotfangster i sjøen – og da særlig i ytre kyststrøk i første del av (den ordinære) sesongen – rapporteres det om opptil 40-50 % oppdrettslaks i fangstene². En slik beskatning av rømt oppdrettslaks vil være særlig positiv

¹ Jf. rapporter med vurderinger av bestandsstatus pr. 2007, utarbeidet hos de enkelte fylkesmennene og av arbeidsgruppe oppnevnt av Direktoratet for naturforvaltning.

² Basert på ulike rapporter, herunder NINA Rapport 244 (2007) "Sårbarhetsvurdering av ville laksebestander overfor rømt oppdrettslaks" (side 9): "Registreringene i ytre kystrøk ga et gjennomsnittlig innslag fra åtte [kilenot-]stasjoner på mellom 31 % og 47 % [rømt oppdrettslaks] for årene 1993-2004 (Fiske m. fl. 2001). Tilsvarende registreringer i fjorder ga et gjennomsnitt fra fem stasjoner på mellom 16 % og 32 % for de samme årene. Dataene ble innsamlet på kyststrekningen fra Rogaland til Finnmark. De reflekterer mengden rømt oppdrettslaks i kystnære områder i juni og juli (fisketider for kilenøter og krokarn). Dette vil først og fremst være oppdrettslaks som er på vei til elvene for å gyte".

ettersom oppdrettslaks blir vurdert som en av de viktigste årsakene til at produksjonskapasiteten ikke utnyttes fullt ut i enkelte elver³. Dette må tas i betraktning når det skal utformes reguleringer som har til hensikt å bevare og styrke villaksbestandene. Selv om en relativ liten del av fangstene kan bestå av laks tilhørende sårbare bestander, vil nytten på lang sikt kunne være større enn ”tapet”.

Beskatningstrykket på laks i sjøen har allerede blitt sterkt redusert – først og fremst gjennom drivgarnsforbudet – men også gjennom øvrige redskapsbegrensninger og en betydelig innkorting i lovlig fisketid. Frem til 1980-årene var det lov å fiske i sjøen fem dager pr. uke i perioden fra 15. april til 24. august. De siste årene har det vært tillatt å fiske kun med redskapet kilenot av ”eldre” trådtype, og da kun i tre dager pr. uke i en sesong hvor hovedfisketiden allerede er innskrenket⁴ til noen få uker med sen oppstart i juni (unntatt i Finnmark). Tradisjonen med kilenotfiske⁵ er knyttet til innsiget av laks under gytevandringen på våren og forsommeren, og det relativt nylig etablerte høstfisket etter rømt oppdrettslaks kan ikke ses på som noen kompensasjon i denne sammenheng. Sjølaksefiske med kilenøter av ”eldre type” er en arbeidskrevende måte å fiske laks i sjøen på, særlig fra første halvdel av juli når høy konsentrasjon av maneter og alger (”groe”) i sjøen vanskeliggjør fisket. Mange velger derfor å avslutte fisket på denne tiden, og det vil sannsynligvis være ytterst få som finner det hensiktsmessig å drive et slikt fiske ved ytterligere forskyvning av startdato. Det finnes ingen rasjonelle grunner til å tro at sjølaksefisket med kilenøter blir videreført i praksis dersom lovlig fisketid forskyves til så ugunstige perioder som foreslått. Når fortøyningsanordninger likevel er utplassert grunnet fiske i (gjenværende del av) den egentlige sesongen, er det altså noen som velger å fortsette fisket. Dette er også bakgrunnen for at enkelte sjølaksefiskere gjenopptar fisket (etter rømt oppdrettslaks) om høsten.

Det vil være både mest rasjonelt (for fiskerne) og fordelaktig (for bestandene) å avkorte fisketiden i slutten av den ordinære sesongen – i stedet for en avkorting tidlig i sesongen – i de områder hvor en målrettet forvaltningsstrategi tilsier at det er nødvendig å redusere beskatningstrykket. Dessuten har laks som fanges seint i sesongen kommet lenger mht. gytmodningen, og det kan argumenteres for at denne laksen fortrinnsvis bør gis anledning til å gå opp i elvene og gyte. Det er den laksen som fanges i kilenøter på forsommeren som er av god kvalitet og etterspurt i markedet, mens laks fanget seint i sesongen som regel har forringet kvalitet som matfisk. Det tradisjonsrike sjølaksefisket på forsommeren vil derfor av flere grunner ikke kunne fases ut og erstattes av et høstfiske etter rømt oppdrettslaks.

For øvrig stiller FKD generelt spørsmål ved et forvaltningsregime hvor langsiktig målsetting synes å være at hele overskuddet skal høstes på eller i nærheten av gyteplassene – med formål å oppnå en mer selektiv/kontrollerbar beskatning av lokale bestander. Sannsynligvis gir det

³ Jf. St.prp. nr. 32 (2006-2007) og NINA Rapport 244 (2007) ”Sårbarhetsvurdering av ville laksebestander overfor rømt oppdrettslaks”.

⁴ Dette er i hovedsak forklaringen på at fangstene i laksefisket har blitt gradvis redusert de siste årene, slik at nedgangen i fangstkvantum illustrerer på ingen måte en nedgang for bestandsstørrelse. Tvert i mot har fangstratene (naturlig nok) vært økende etter hvert som beskatningstrykket har blitt redusert, jf. ”Bestandsstatus for laks 2007”, rapport fra arbeidsgruppe oppnevnt av DN. Ukritisk bruk av fangststatistikk kan derfor gi et ubegrunnet dystert bilde av bestandssituasjonen.

⁵ Tradisjonen med laksefiske på kysten strekker seg lengre tilbake enn selve kilenotfisket. NINA Rapport 244 (2007) skisserer dette godt når den innleder slik: ”Laks (*Salmo salar*) har hatt betydning for mennesker så lenge det har bodd folk i Norge. Vi finner laks i flere tusen år gamle hellemalinger og helleristninger, i vår tidligste lovgivning, i stedsnavn, lokalhistorie og i økonomien til mange bygesamfunn på laksens vandringsvei langs kysten og elvene.”

best resultat å iverksette *tiltakene* lokalt på gytefelt/-områder, men dette er noe helt annet enn å *høste hele overskuddet* lokalt.

Marine arter kan som regel også deles inn i lokale bestander, uten at dette rettfærdiggjør en slik forvaltning. Laksefiske kun i elvene kan sidestilles ved å kun tillate fiske etter kveite og torsk på de relativt begrensede gytefeltene. Imidlertid har vi i fiskeriforvaltningen i en årrekke hatt gytefredning for enkelte bestander i norske farvann, mens det de siste årene har vært fokusert på tiltak for å verne kysttorsk på gytefeltene om våren (bl.a. i Lofoten). I en moderne forvaltningsstrategi anses det u hensiktsmessig å søke oppbygging av svake kysttorskbestander ved å primært redusere beskatningen i de perioder/områder hvor kysttorsk er blandet med norsk arktisk torsk. Det må anses som en betydelig mer målrettet forvaltningsstrategi å konsentrere tiltakene til de perioder og områder hvor den spesifikke (sårbare) lokale bestanden gyter og således også opptrer i høyest konsentrasjoner.

FKD kan ikke se at det eksisterer et vitenskapelig grunnlag som tilsier en ytterligere reduksjon av sjølaksefiske i ytre kystområder fra Stadt og nordover. Særlig på denne kyststrekningen har sjølaksefiske sterke tradisjoner, og bidrar til aktivitet i en periode med lav aktivitet i andre fiskerier. Det antas som nevnt også å ligge et betydelig næringsmessig potensial i en bedre utnyttelse av sjølaksefiske i turist- og reiselivsnæringen. Departementet ber derfor om at det ved fastsettelse av reguleringene her utvises særlig varsomhet for å bevare denne viktige binæringen og delen av vår kulturarv, og mener det særlig i disse områdene ikke vil være hensiktsmessig å forskyve fangstsesongen i perioden 2008-2012.

Kontrollhensyn

Et annet moment som må tas i betraktning og ikke undervurderes er at opprettholdelse av et sjølaksefiske med kilenøter vil kunne være et viktig bidrag for å holde illegalt laksefiske i sjøen på et lavt nivå. Dette fordi sjølaksefiskerne har sitt virke på kysten og fungerer som de beste "oppsynsambassadører". I følge oversikt i høringsforslaget finnes det nærmere 1400 aktive sjølaksefiskere langs kysten. Forvaltningens legitimitet og motivasjonen og interessen for å følge med og rapportere om ulovlig laksefiske kan lett forsvinne i takt med en eventuell avvikling av et lovlig sjølaksefiske - sannsynligvis uten at det kan opprettes noe annet ordinært oppsyn som erstatter denne funksjonen like godt. Resultatet kan fort bli dårligere oversikt over uttaket av laks i sjøen, og muligens også et økt uttak fordi "tjuvgarn" (settegarn eller drivgarn) visstnok er langt mer effektive og enklere å håndtere enn tradisjonelle kilenøter.

DN's retningslinjer

I DN's nylig utarbeidede "*Retningslinjer for regulering av fiske etter anadrome laksefisk i vassdrag og sjø for sesongene 2008-1012*" er det i punkt 3.5 "*Retningslinjer vedrørende områder med oppkjøpsordninger*". Her heter det i første avsnitt:

"I områder med oppkjøpsordninger skal fiske i sjøen reguleres på bakgrunn av hvordan man antar bestandssituasjonen ville vært med et ordinært sjølaksefiske i området, dvs uten oppkjøpsordningen i funksjon".

FKD stiller seg undrende til at bestander ikke skal forvaltes ut fra den *faktiske* bestandssituasjonen, men i stedet forvaltes ut fra en antakelse om hvordan bestandssituasjonen kunne ha vært. Det at enkelte sjølaksefiskere mot betaling fra elveeiere eller organisasjoner med særinteresser velger å la være å benytte sine fiskerettigheter må vel være en privat sak mellom aktører – og ikke vedrøre forvaltningsmyndighetene? Forvaltningsmyndighetenes oppgave må være å forvalte bestandene ut fra best tilgjengelige

kunnskap om faktisk bestandssituasjon, og ikke ut fra hvordan bestandssituasjonen rent hypotetisk kunne ha vært – gitt ulike opsjoner. En slik forvaltning vil ikke oppfattes som troverdig. Retningslinjer som inneholder ovennevnte punkt vil kunne undergrave forvaltningens integritet og legitimitet.

FKD har for øvrig fått motstridende informasjon om hvorvidt ovennevnte retningslinjer allerede er fastsatt eller ikke. I januar fikk vi fra Miljøverndepartementet opplyst at de endelige retningslinjene ville bli fastsatt ”i løpet av våren – antakelig i april”, mens vi nylig har fått opplyst at retningslinjene allerede er fastsatt – ”etter først å ha vært drøftet i ”Samarbeidsrådet for laks” ”.

FKD forventer at slike nye retningslinjer blir gjenstand for en bred høringsprosess, jf. St.prp. nr. 32 (2006-2007) hvor det (side 9) heter at ”*Konsekvensene av føringer [vår understreking] for nye reguleringer i laksefisket vil bli avklart som del av arbeidet med å forberede reguleringene*”. Retningslinjer som i seg selv legger opp til en så grunnleggende omvelting av sjølakseforvaltningen kan dessuten ikke bare vedtas uten at de er omforent departementene i mellom.

Oppsummering

Dagens kunnskapsgrunnlag tilsier ikke at det er nødvendig å innføre så strenge begrensninger i sjølaksefisket at det kan resultere i at denne viktige delen av vår kulturarv forsvinner. ICES har gitt uttrykk for at våre bestander synes å være innenfor full reproduktiv kapasitet, og vurderinger av bestandssituasjonen tilsier at bestandene generelt er i god forfatning.

Forvaltningsbeslutninger må treffes på grunnlag av best tilgjengelige vitenskapelige data – ikke på holdninger. FKD er ikke kjent med at det finnes noen sannsynlig årsakssammenheng mellom dagens sjølaksefiske og det faktum at enkelte lokale laksebestander er truet.

Ved valg av reguleringer og tiltak bør det tilstrebes en forvaltning som bygger på omforente forvaltningsprinsipper og som får bred legitimitet også på kysten. Det må legges til grunn at en videreføring av tradisjonelt sjølaksefiske (innenfor tradisjonell sesong) inkluderer en rekke positive elementer av stor betydning for mange små kystsamfunn, samt at dette over tid sannsynligvis også vil være til det beste for laksebestandene.

Fiskeri- og kystdepartementet anbefaler at:

- Utgangspunktet for nye tiltak og reguleringer blir betydelig mer målrettet (mot spesifikke sårbare eller truede bestander i bestemte områder) enn lagt til grunn i de foreliggende retningslinjene og i høringsforslaget.
- Fangstperioden/startdato ikke forskyves i ytre kyststrøk fordi:
 - Laksen passerer tidlig (i hovedsak mai – juni) ute på kysten, og startdato er allerede forskjøvet til juni i de fleste områder.
 - En forskyvning til ugunstig periode vil gjøre fisket urasjonelt og ulønnsomt, og i praksis innebære generell avvikling/generelt forbud.
 - Beskatningen av rømt oppdrettslaks i sjøen – som er på vandring til elvene – vil samtidig bli faset ut, noe som vil kunne gjøre det vanskelig å nå målet om økt produksjon i elver og således virke negativt inn på bestandene.
 - Det er en betydelig risiko for at det tradisjonsrike sjølaksefisket erstattes av et illegalt fiske som blir vanskelig å håndtere.

- En avkorting i siste del av (den ordinære) fangstsesongen vurderes som løsning i områder nært inntil vassdrag hvor redusert fisketid kan være et målrettet tiltak for enkelte (spesifikke) sårbare eller truede bestander.
- Det vektlegges hvilke reguleringer som i praksis vil medføre at rømt oppdrettslaks beskattes før den når elvene.
- Nye retningslinjer blir gjenstand for en bred høringsprosess, og at endelige retningslinjer blir omforent departementene i mellom.
- Målet fortsatt må være *”å komme frem til et reguleringsregime som er godt tilpasset situasjonen for villaksen, samtidig som de samlede konsekvensene for villaksinteressene blir akseptable”*.

Regjeringen har oppnevnt et utvalg (Kystfiskeutvalget) som skal se på det juridiske grunnlaget for samers og andres rett til fiske i fjorder og kystområder i Finnmark. Frist for utvalgets arbeid er satt til 18. februar 2008. Sjølaksefisket (rettigheter og reguleringer) må vurderes i lys av kystfiskeutvalgets konklusjoner, og eventuelle endringer i regjeringens politikk som følge av utvalgets rapport vil sannsynligvis ikke begrenses til bare Finnmark.

Med hilsen

Johán H. Williams
ekspedisjonssjef

Jan Pieter Groenhof
fung. avdelingsdirektør

Vedlegg:
Brev av 13. februar 2008 fra Fiskeridirektoratet

Kopi:
Miljøverndepartementet