

Sak 30/2022

Evaluering av tiltak og råd om fiskerireguleringer i Oslofjorden, inkludert tråling

Fiskeridirektoratet er i tildelingsbrevet for 2022 gitt følgende oppdrag:

For kysttorskforvaltningen i sør skal Fiskeridirektoratet evaluere tiltakene som ble innført i 2019, og i den sammenheng også vurdere regulering av trålaktivitet som oppfølging av tiltaksplanen for Oslofjorden (2021).

Tiltakene innført i 2019

Følgende tiltak trådte i kraft 15. juni 2019 i Oslofjorden, det vil si innenfor grunnlinjen fra og med Telemark til grensen mot Sverige:

Forskrift om gjennomføring av fiske, fangst og høsting av viltlevende marine ressurser (høstingsforskriften) § 23 Forbud mot bruk av garn i Skagerrak, andre og tredje ledd som lyder:

Det er forbudt å fiske med bunnsatte garn innenfor grunnlinjen fra og med Telemark til grensen mot Sverige.

Fiskeridirektoratets regionkontor kan gi manntallsførte fiskere som fisker for omsetning med merkeregistrerte fartøy dispensasjon fra forbudet i annet ledd. Dispensasjon kan bare innvilges for fartøy som fisket med garn i området i 2018 inntil 1. desember og der dette fisket utgjorde en vesentlig del av driftsgrunnlaget, eller for fartøy som kommer til erstatning for slikt fartøy. En slik dispensasjon gjør ikke unntak fra fiskeforbud som følger av andre bestemmelser. Dispensasjonen gjelder heller ikke for fiske på grunnere vann enn 25 meter i perioden fra og med 15. juni til og med 15. mars. Det kan blant annet stilles vilkår om prøvetaking til forsknings- og overvåkningsformål samt rapportering av høstingsaktiviteten uten vederlag.

Forskrift om gjennomføring av fiske, fangst og høsting av viltlevende marine ressurser (høstingsforskriften) § 40a Forbud mot å fiske torsk, som lyder:

Det er forbudt å fiske torsk innenfor grunnlinjen fra og med Telemark til grensen mot Sverige. Forbudet gjelder ikke bifangst av torsk som fiskes i medhold av dispensasjon etter § 23 eller i medhold av forskrift 26. november 2012 nr. 1104 om utforming og innmontering av sorteringsrist i reke-trål § 5 tredje ledd jf. § 2 første ledd eller dispensasjon etter § 2 annet ledd, eller bifangst av torsk som fiskes i medhold av dispensasjon etter § 2 i forskrift om forbud mot fiske i gytefelt for torsk. Det er likevel adgang til å beholde torsk som tas som uunngåelig bifangst ved fiske etter andre arter, og som ikke er levedyktig. Forbudet gjelder også ved dykking.

Forskrift om utforming og innmontering av sorteringsrist i reke-trål § 2 Påbud om bruk av sorteringsrist, andre ledd som lyder:

For å legge til rette for videreføring av kaisalg som omsetningsform kan Fiskeridirektoratets regionkontor gi dispensasjon fra påbudet om sorteringsrist ved fiske innenfor 4 nautiske mil av grunnlinjen sør for 62° N til svenskegrensen. Dispensasjon kan kun gis til fartøy som drev med kaisalg som drifts- og omsetningsform i 2018 før 1. desember eller for fartøy som kommer til erstatning for slikt fartøy, og der dette fisket utgjorde en vesentlig del av driftsgrunnlaget. Fiskeridirektoratet er klageinstans for vedtak truffet av Fiskeridirektoratets regionkontor.

Forskrift om utforming og innmontering av sorteringsrist i rekestrål § Fiskeutslipp, tredje ledd, femte setning som lyder:

Ved fiske i Skagerrak innenfor grunnlinjen i området fra Telemark til svenskegrensen kan maskevidden (i oppsamlingsposen, tilføyd her for klarhet) ikke være mindre enn 160 mm.

Forskrift om forbud mot fiske i gytefelt for torsk.

§ 1 stenger definerte gytefelt for alt fiske i perioden 1.1 – 30.4. § 2 åpner for at det kan gis en enkelt dispensasjon i Indre Oslofjord for å kunne legge til rette for videreføring av kaisalg som omsetningsform.

Kunnskapsstøtte fra Havforskningsinstituttet

Havforskningsinstituttet leverte sin kunnskapsstøtte 1 november. Vi bygger våre vurderinger på denne og holder den opp mot annen informasjon som blant annet er relevant for å kunne vurdere forhold av betydning for kaisalget. I notatet skriver instituttet at fullstendig rapport blir lagt frem innen utgangen av året. Slik vi forstår notatet så er det ikke noen grunn til å tro at den fullstendige rapporten vil innebære endringer i de konklusjonene som vi bygger vår vurdering på. Instituttets notat er vedlagt.

Om kysttorsken i Skagerrak og tilstanden

Kysttorsk i Skagerrak utgjør en blanding av mer eller mindre lokale bestander bestående av to sameksisterende genetiske varianter kjent som «økotyper». Den ene økotypen dominerer innerst i fjordene, mens den andre er mer vanlig i eksponerte områder, og er genetisk svært lik torsk i Nordsjøen. Disse økotypene er genetisk relativt ulike hverandre, mer enn kysttorsk og skrei er i nord. Flere studier peker mot biologiske forskjeller med hensyn på vekst, diett, vandringsmønster, dybdepreferanse m.m. Yngel av begge varianter rekrutterer til og vokser opp i fjorder og kystnære leveområder. Det kan ikke utelukkes at kystnær torsk av «Nordsjø»-økotypen er demografisk uavhengig fra torsk i selve Nordsjøen. I forvaltningsammenheng defineres torsk (av ICES) innenfor 12 nautiske mil som adskilt fra Nordsjøtorsk. Tilstanden for kyst- og fjordtorskbestandene på Sørlandet og Indre Skagerrak er over tid redusert, spesielt fra Agder til svenskegrensa – med vedvarende høy fiskedødelighet for kystnær torsk.

Havforskningsinstituttet har benyttet følgende dataserier:

- Høstundersøkelsene med strandnot (overvåking i Skagerrak)
- Vinterfiske med garn (overvåking i Skagerrak)
- Gytefeltkartlegging (Nasjonal overvåking med dekning hvert 5-7 år).
- Data fra Fiskeridirektoratets landings- og sluttseddelregister for perioden 2018-2022

Havforskningsinstituttet ser i sine data ingen tegn til at bestandssituasjonen er endret for torsk i indre Skagerrak, ytre- og indre Oslofjord siden tiltakene ble innført i 2019. Instituttet utelukker ikke at tiltakene kan ha bidratt positivt, men peker på at 2-3 år er vel knapp tid til å forvente effekter på en skala som vil kunne observeres i disse dataseriene. Det vises til det vedlagte notatet for nærmere detaljer om de enkelte dataseriene og deres betydning for konklusjonen.

Vi legger denne konklusjonen til grunn for våre vurderinger nedenfor.

Om årsaksbildet

Årsaksbildet er sammensatt og i tillegg til fisketrykk både fra fritidsfiske og yrkesfiske så peker Havforskningsinstituttet på flere andre årsaker uten at deres individuelle bidrag kan angis. Høyere temperatur er en av disse. Torsken i Oslofjorden lever i den varmere delen av artens

preferansevidu. Nye data viser at arten opplever et kraftig økt stress selv ved små økninger i temperatur. Samtidig er det kjent at kystnær torsk i Skagerrak har strategier for å overleve og tåle langvarig sommervarmt overflatevann. Habitatene i fjorden er under press både gjennom bruk, herunder fiskeri, og gjennom påvirkninger i form av næringssaltutslipp og formørkning av kystvannet. Slik vi forstår Havforskningsinstituttet så er det gradienter av konsekvensene av disse påvirkningene i forskjellige deler av fjorden. Det synes ikke å være mulig å angi deres individuelle bidrag i deler av fjorden eller i hele.

Samlet sett så har vi et påvirkningsbilde som etter vår mening er så sammensatt at det er mest riktig å konkludere med at det er umulig å kunne forutse effekten av tiltak innen fiskeri med noen form for sikkerhet for hvor stor forbedring vi kan oppnå.

Fiskeridirektoratets vurderinger

Havforskningsinstituttet skriver: «*Selv om kystnær torsk i Skagerrak i dag ikke tåler summen av belastningene mener vi det er for tidlig å konkludere at det ikke er mulig å bygge opp levedyktige bestander. Erfaringer fra andre steder i verden, forteller likevel at en må forvente at en evt. gjenoppbygging vil ta tid (Hutchings, 2000), og at en heller ikke kan forvente å nå samme nivå som før nedgangen. Langvarig fiske/ høsting og langvarig svekkelse av lokale bestander er en sentral driver for bestandssituasjonen slik vi observerer den i dag og tiltakene som er evaluert i dette notatet har foreløpig ikke vært effektive i å snu en negativ trend. Det er viktig å poengtere at det fortsatt foregår et yrkesfiske innenfor området omfattet av tiltakene (jfr. Fig 9), og vi mangler oversikt over hvor effektive tiltakene har vært i å fritidsfisket. Et bestandskompleks bestående av kraftig reduserte bestander vil være svært sårbart for ethvert fisketrykk*».

Fisketrykket er den eneste av påvirkningene som kan forvaltes i kort tidsperspektiv. De andre påvirkningene skal forvaltes gjennom tiltakene i Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord. Det vil ikke gi resultater i stor skala i Oslofjorden i et kort tidsperspektiv. Dette er ikke et argument for å oppheve tiltakene fra 2019 eller for ikke å vurdere ytterligere innstramninger fra et faglig ståsted. Men det er et argument for å vurdere nærmere de konsekvensene som tiltakene fra 2019 medfører og de konsekvensene ytterligere innstramninger vil medføre.

Vi går dermed videre med to spørsmål. Først om hva konsekvensene av tiltakene fra 2019 er og deretter spør vi hvilke tiltak som kan ligge i en ytterligere innstramning og hvilke konsekvenser de kan ha. Vi konkluderer underveis.

Reglene fra 2019 og konsekvensene

Reglene fra 2019 ser ut til å ha legitimitet, det er ikke avdekket så mange overtredelser eller mottatt så mange tips at vi kan konkludere annerledes. Dette gjelder selv om kontrollinnsatsen ikke har vært på det nivået den både burde og kunne vært. Pandemien har vært en viktig faktor her. Vi har ikke noe kunnskap om konsekvensene av reglene for fritidsfiskerne sin del utover at det nok er noen som ikke kunne videreføre sitt fiske med garn og ruser med sikte på å fiske torsk. For andre fritidsfiskere handler det nok mest om å sørge for at torsk settes forsiktig ut igjen noe som ikke kan sies å være en negativ konsekvens. For fritidsfiskere generelt antar vi at det viktigste har vært å kunne opprettholde adgangen til å kunne fiske etter andre arter, at det ikke er et forbud mot alt fiske i hele eller deler av fjorden.

Landingene av torsk tatt innenfor grunnlinjen har gått noe ned siden 2019, med den største endringen fra 2019 – 2020. Dette gjelder både for den som tas med trål og den som tas med konvensjonelle redskap. Vi har ikke noe kunnskap om hvor mye torsk som tas i fritidsfisket etter innføringen av reglene i 2019. Gitt at reglene ser ut til å ha legitimitet er det rimelig å anta en nedgang også i fritidsfisket, men omfanget er det umulig å si noe om.

I 2019 ble det gitt adgang til å gi en dispensasjon fra forbudet mot å fiske med garn i Indre Oslofjord. Det var et fartøy som hadde driftsformen med garnfiske for omsetning ved kai i Oslo. Vi har ikke funnet at det er gitt dispensasjon.

Fiskeridirektøren anbefaler at adgangen til å gi dispensasjon fra forbudet mot å fiske med garn i Indre Oslofjord fjernes.

I 2019 ble det gitt adgang til å gi dispensasjon fra kravet om å bruke sorteringsrist ved rekestråling for omsetning ved kai i Oslo. Det er gitt 5 dispensasjoner og en søknad ble avslått. Vi har fått oversikt over det som omsettes ved kai og artsdiversiteten i det som omsettes tilsier at formålet med dispensasjonsadgangen er oppnådd. Det er altså ikke bare reke som omsettes. Andelen torsk er liten sett i forhold til totalen. Argumentet fra 2019 om å innføre dispensasjonsadgangen for å opprettholde kaisalget i den tradisjonelle formen er dermed fortsatt gyldig. Når det er sagt så er det en nedgang i det totale kvantumet som omsettes ved kai, en nedgang som også pågikk før 2019. I 2019 ble det rapportert omsatt ved kai totalt 36 666 kilo, i 2020 46 481 kilo, i 2021 27 007 kilo og hittil i 2022 er det rapportert 12 396. Det er ikke grunn til å tro at omsetningen resten av året vil bli så høy som året før. Sesongen for krabbe er blant annet avsluttet. På grunn av dispensasjonsadgangen så kan ikke årsaken til reduksjonen tilskrives tiltakene i 2019.

Fiskeridirektøren anbefaler at dispensasjonsadgangen opprettholdes.

I 2019 ble det innført adgang til å innvilge en definert gruppe yrkesfiskere dispensasjon fra forbudet mot å fiske med garn. Denne gruppen hadde minket i tiden før 2019 og nedgangen har fortsatt. 15 fartøy er gitt dispensasjon. Vi antar at de som har hatt interesse av å videreføre sitt fiske med denne driftsformen har søkt dispensasjon. I 2017 var det 32 fartøy som drev, i 2018 var det 20 fartøy og av disse har altså 15 fått dispensasjon. Vi har ikke gått inn på alle detaljerte data her, men det ser ut til at denne driftsformen er i reduksjonen uavhengig av tiltakene i 2019. Dispensasjonsadgangen bør opprettholdes selv om det er et enkelt fartøy som skiller seg ut med en langt høyere fangst av torsk enn de andre.

Etter dette er det vår vurdering at konsekvensene av reglene som ble innført i 2019 er akseptable og det er dermed ikke noe som tilsier at de bør endres, lempes, av den grunn.

Fiskeridirektøren anbefaler at adgangen til dispensasjon fra forbudet mot å fiske garn videreføres.

Om ytterligere innstramning og konsekvenser

Adgangen til å fiske torsk er fra 2019 svært begrenset i Oslofjorden innenfor grunnlinjen. Det er dermed begrenset hva slags tiltak som kan gjennomføres dersom fiskepresset skal begrenses ytterligere. Hva som kan ligge i ytterligere innstramning og hvilke konsekvenser det kan ha ser vi på i det følgende.

Fritidsfisket kan begrenses ved å ikke tillate bruk av mer en stang, et snøre og for eksempel en sluk/krok fra hver båt. Ikke enkelt å kontrollere, men det er jo heller ikke forbudet mot å fiske torsk. Adgangen til fritidsfiske opprettholdes, men det begrenser mulighetene til å fiske andre arter for eksempel makrell. Fritidsfiske fra land vet vi lite om annet enn at det er kjent at det står mange og fisker langs land. Vi antar at det tas en del små torsk her. Fiske fra land kan forbys for alle over 16 år, da opprettholdes i alle fall en viss adgang for barn til å gjøre seg kjent med fiske i sjøen. For vår del legger vi til grunn at dette er et meget sterkt virkemiddel som ikke uten videre har legitimitet. Vanskelig å kontrollere er det også.

I forhold til ytterligere begrensninger i fritidsfisket er det etter vår mening en stor utfordring både for de som bare fisker etter saltvannsfisk og for kontrollvirksomheten, at fisket etter sjøørret fortsatt vil være åpent for alle. Dette fisket reguleres jo ikke av fiskerimyndighetene, men miljømyndighetene.

I yrkesfisket kan de dispensasjonsadgangene som er nevnt over fjernes. Det vil ha store konsekvenser for de få fiskerne i området som driver kaisalg og de som fisker med garn. Dette er en gruppe som ser ut til å være i nedgang uavhengig av både tilstanden til torsken og tiltakene våre. Det er vår vurdering at det å fjerne dispensasjonsadgangene vil være et tiltak som leder til at flere vil slutte uten at ressursituasjonen i fjorden alene motiverer dem til det.

For rekestrålerne så kan den tillatte bifangsten av torsk reduseres innenfor grunnlinjen til samme nivå som utenfor, fra 10 % til 2,5 %, men de får allerede så lite at dette mest sannsynlig ikke har noen reell effekt for de som bruker sorteringsrist. Det er heller ikke spesielle signaler i tallene fra kaisalget som tilsier noen reell effekt for de 5 fartøyene som har dispensasjon fra kravet om å bruke sorteringsrist. Konsekvensene av en slik endring gir dermed ikke noen grunn til bekymring for noen.

For rekestrålerne så kan det ses på oppsamlingsposen og krepseåpningen. Det går vi ikke videre med her fordi det er en egen prosess på seleksjon i rekestrål som skal følges opp på nyåret. Siden vi ser kort på konsekvenser av innstramninger her så nevner vi likevel at tap av økonomisk verdifull bifangst er en konsekvens som også belyses i prosessen som kommer på nyåret. Tap av sjøkreps i rekestrålfangsten er et eksempel. Når det gjelder oppsamlingspose så finnes det informasjon fra næringen om at den ikke brukes av alle selv om de har anledning. Vi regner med at det kommer mer informasjon om dette i prosessen på nyåret.

En egen utfordring som vil oppstå dersom innstramninger skal gjennomføres, er hvordan konsekvensene/kostnadene skal fordeles mellom fritidsfiskere og yrkesfiskere. Innstramninger bare ovenfor yrkesfiskerne fremstår ikke som hensiktsmessig uten videre når vi vet at fritidsfiske fortsatt beskatter en viss mengde torsk både ved fiske fra land og fra båt. Et tiltak med konsekvenser/kostnader bare den ene veien kan fort stå uten legitimitet.

Konsekvensene av ytterligere innstramninger er altså både uoversiktlige og store. Dette gjelder selv om det kan oppnås en ytterligere reduksjon i fiskepresset. Så lenge det er uklart hvor stor reduksjonen er og hvilken effekt den har, gitt alle andre påvirkninger i området, så mener Fiskeridirektøren at det ikke er riktig av oss på et faglig grunnlag, å konkludere med noen anbefalinger om innstramninger.

Det er et unntak fra konklusjonen i avsnittet over. Det er dersom vi får råd fra Havforskningsinstituttet om å stenge nye gytefelt i perioden 1.1 – 30.4. Inntil nå har vi ikke fått noe råd om det.

Vurdere regulering av trållaktivitet som oppfølging av tiltaksplanen for Oslofjorden

Trållingen i Oslofjorden har foregått helt siden begynnelsen av 1900-tallet. Den har foregått på de samme områdene, bløtbunn i rennene innover i fjorden, hele tiden. Nå er det bare reke som utgjør et reelt driftsgrunnlag for trållerne i dette området. Rekebestanden forvaltes aktivt og fisket på denne kan regnes som biologisk bærekraftig. Beskatningen av reke er dermed ikke noe som skal bidra på negativ side i en vurdering av trållaktiviteten.

Siden vi kan beskatte rekebestanden bærekraftig så er det relevant å løfte frem at dette handler om å vurdere regulering av en matproduserende næringsaktivitet som også gir grunnlag for virksomhet på landsiden. På samme måte som i landbruket så setter fiske et fotavtrykk på miljøet det foregår i. Naturen vi høster fra, bunnen, forandres fra det opprinnelige, den upåvirkede bunnen. Dette kommer vi ikke bort fra hvis vi skal høste av fiskebestandene, herunder reke i Oslofjorden.

Har dette fotavtrykket på bunnen et omfang som drar i retning av at rekestrålingen som sådan ikke er bærekraftig? Fisket foregår på de samme områdene, det er ikke nye områder som tas i bruk eller kan tas i bruk i Oslofjorden. Fisket er begrenset til et av mange forskjellige habitater i fjorden. Vi kan ikke unngå at det settes fotavtrykk dersom vi skal beskatte rekene i dette området. Det arbeides med å gjøre trålene så lette som mulig, men å fjerne avtrykket helt er ikke sannsynlig. Teiner har vært prøvd uten hell. I hvilken grad dette fotavtrykket bidrar til den ellers dårlige tilstanden i fjorden er ikke klart, selv om det er sannsynlig at for eksempel oppvirvling av sedimenter kan gi et bidrag. Reke som byttedyr for predatorer som torsk er ikke fjernet fra økosystemet selv om det er mindre av den enn det ville vært i et upåvirket system. Bifangsten av andre arter, først og fremst torsk er redusert over tid gjennom tiltak som fiskerinæringen har bidratt til å utvikle. Her står sorteringsristen sentralt. Det er fortsatt prosesser i gang som nevnt ovenfor som ser på seleksjonen i rekestrålen også når det gjelder seleksjon på art for å redusere bifangst av fisk. Og konsekvensene av å innføre restriksjoner på strålingen er uoversiktlige og store ikke minst fordi bruken av rekestrålfeltene ikke er jevnt fordelt på alle fartøyene. De bruker mye hver sine felt der de er lokalkjente og unngår tap av redskap. Å flytte fiske til andre felt er dermed ikke et alternativ som reduserer konsekvensene av å stenge felt. Og det å flytte fisket til andre felt og dermed øke aktiviteten der har også noen negative sider ved seg.

Spørsmålet, svarene og til dels mangelen på klare svar i avsnittet ovenfor, for eksempel om hvilke årsaker som bidrar til den dårlige tilstanden, peker klart mot at det å avgjøre om rekestrålingen totalt sett er bærekraftig ikke er en ren fagsak.

Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord ble lagt frem i mars 2021. Vurderingen som vi er bedt om å gjøre nå er tiltak T 21 i denne planen. Meld. St. 29 (2020–2021) om Heilskapleg nasjonal plan for bevaring av viktige område for marin natur ble lagt frem i april 2021. Her er det tatt inn et tiltak i punkt 5.6 om å «etablere eit pilotprosjekt i tilknytning til ein eller fleire av nasjonalparkane i området Skagerrak–Oslofjorden for å byggje opp igjen økosystem og byggje opp kunnskapen om effekt av slike tiltak». Denne stortingsmeldingen kom etter handlingsplanen og det er ikke noe i meldingen som knytter de to tiltakene sammen.

Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet skal i samarbeid legge frem et forslag til plan for pilotprosjektet innen 15. desember. Dersom det skal gjennomføres et prosjekt for å bygge opp igjen økosystemer, restaurere, så må vi vurdere spørsmål om i hvilket omfang fiske, herunder rekestråling, må forbys. Arbeidet med planforslaget er i gang. Vi har fått kunnskapsstøtte fra Havforskningsinstituttet og vi har avholdt nyttige innspillmøter på Færder og Hvaler i tillegg til et innledende seminar under Arendalsuka.

Fiskeridirektøren anbefaler i denne omgang at videre vurderinger av trållaktiviteten foretas i forbindelse med utviklingen av forslaget til plan for pilotprosjektet. Da vil all relevant informasjon samles og den kan vurderes av departementet i en samlet sak.