



FISKERIDIREKTORATET

Adm.enhet: **Fiskeridirektoratet region Nord**

Saksbehandler: **Bernt Bertelsen**

Telefon: **93437000**

Vår referanse: **18/7270**

Deres referanse:

Dato: **04.09.2020**

Miljødirektoratet  
Postboks 5672 Torgarden  
7485 TRONDHEIM

## Fjordfiskenemnda - Oversendelse av hørings svar vedr. forslag til reguleringer i laksefisket i perioden 2021–2025

Fiskeridirektoratet region Nord er sekretariat for Fjordfiskenemnda.

Vedlagt oversendes innspill fra Fjordfiskenemnda vedr. Miljødirektoratets høring av forslag til nye forskrifter for fiske etter anadrome laksefisk i sjø og vassdrag, med høringsfrist 6. september 2020.

Bemerk at det i hørings svaret blir bedt om at nemnda for ettertiden blir registrert som høringsinstans (på adresselisten) i slike saker.

Med hilsen

Erling Johan Johansen  
seksjonssjef

Bernt Bertelsen  
seniorrådgiver

*Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift.*

**Mottakerliste:**

Miljødirektoratet

Postboks 5672 Torgarden

7485

TRONDHEIM

**Kopi til:**

Finansdepartementet v/politisk ledelse

Postboks 8008 DEP

0030 OSLO

Fiskeridirektoratet

Postboks 185 Sentrum

5804 BERGEN

Justis- og beredskapsdepartementet v/politisk ledelse

Postboks 8005 Dep.

0030 OSLO

Klima- og miljødepartementet v/politisk ledelse

Postboks 8013 DEP

0030 OSLO

Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/politisk ledelse

Postboks 8112 DEP

0032 OSLO

Nærings- og fiskeridepartementet v/politisk ledelse

Postboks 8090 Dep

0032 OSLO

Regelrådet

Kartverksveien 21

3511 HØNEFOSS

Riksantikvaren

Postboks 1483 Vika

0116 OSLO

Samediggi Sametinget

Ávjovárgeaidnu 50

9730 KARASJOK

**Vedlegg**

Høringsuttalelse fra FFN -  
regulering av sjølaksefisket 2021-  
2025



## Utskrift av vedtak i Fjordfiskerikommisjonen møte 02.09.2020 – Sak 3 om høring av forslag til reguleringer i laksefisket i perioden 2021–2025

Fjordfiskerikommisjonen viser til høringsnotat av 20. juni 2020 fra Miljødirektoratet om «*forslag til nye forskrifter for fiske etter anadrome laksefisk i sjø og vassdrag*», med høringsfrist 6. september 2020.

I høringsnotatet foreslås et totalforbud mot tradisjonelt kilenotfiske etter laks i nærmere 40 (av totalt 47) «forvaltningsregioner» f.o.m. 2021, samt forbud mot bruk av kroggarn også i Finnmark fra samme tidspunkt. Det tradisjonelle sjølaksefisket er viktig som binæring og kulturbærer i mange nordnorske kyst- og fjordområder, og en eventuell gjennomføring av forslaget vil i praksis innebære en total utradering av dette. Sjølaksefisket inngår for øvrig i det materielle grunnlaget for sjøsamisk kultur og næring, og da ikke bare i Finnmark.

Miljødirektoratet har begrunnet forslagene med nye føringer fra Klima- og miljødepartementet (KLD). I høringsnotatet på side 4 er dette begrunnet slik:

*«I forbindelse med revisjonen av fiskebestemmelsene fra 2021 har Miljødirektoratet mottatt nye føringer for regulering av fiske med faststående redskap i sjø, jf. brev fra Klima- og miljødepartementet datert 17. desember 2019 [med lenke]. Der framgår det at føre var-prinsippet skal tillegges betydelig vekt og at det i reguleringene skal tas spesielt hensyn til de svakeste bestandene. Direktoratet er videre bedt om å vurdere å ikke åpne for fiske i ytre fjordområder og eventuelt kyststrøk der laks fra bestander under reetablering inngår i fangstene, slik at reetableringen av laksebestandene kan skje så raskt som mulig. Dette skal være fram til bestandene har et høstbart overskudd...»*

Med en slik begrunnelse vil det i realiteten aldri kunne åpnes for sjølaksefiske langs kysten på såkalt «blandede bestander», såfremt ikke alle elver oppnår solide bestander – hvilket neppe vil bli status på noe tidspunkt. Fjordfiskerikommisjonen vil i denne sammenheng påpeke allmenn kunnskap om at det er lokale forhold i de enkelte vassdrag som er avgjørende for vassdragets status/bestand, og at det aldri har blitt dokumentert eller sannsynliggjort at sjølaksefiske på såkalt «blandede bestander» utgjør noen trussel mot bestander i «utsatte» vassdrag. Påstander om at dagens sterkt regulerte sjølaksefiske utgjør noen trussel for de svakeste bestandene, er kun et argument som nyttes av de som representerer elveinteressene, som bare ønsker å vri siste rest av utbyttet fra det tradisjonelle sjølaksefisket over til elveinteressene.

Fjordfiskerikommisjonen vil også påpeke at de nye (ovennevnte) føringene fra KLD, som ligger til grunn for Miljødirektoratets ekstreme forslag, aldri har vært gjenstand for nødvendige utredninger i tråd med bl.a. utredningsinstruksen, noe nemnda vil gjøre Regelrådet særlig oppmerksom på.

Fjordfiskerikommisjonen reagerer også på høringsforslaget om at man i medhold av lakse- og innlandsfiskeloven skal innføre et «nasjonalt forbud» mot alt fiske etter saltvannsfisk i sjøen i en 100-meters sone utenfor definerte grenser for elvemunninger. Forslaget er begrunnet med et ønske om «*et mer enhetlig regelverk, for å skape større forutberegnelighet for publikum, og for å lette håndhevingen av regelverket*». Fjordfiskerikommisjonen vil påpeke at dette vil være altfor vidtrekkende, ettersom det utøves både kommersielle fiskerier og fritidsfiske etter saltvannsfisk i angjeldende områder. Dette er i stor grad direktefiskerier med redskapstyper hvor risikoen for bifangst av anadrom laksefisk er minimal, eksempelvis fiske med

flyndregarn. Grensen for elvemunning er ofte definert langt ut i sjøen, og ytterligere 100 meter fra denne grensen kan innebære relativt store områder. Fjordfiskerinemnda mener at eventuelle forbud mot fiske etter saltvannsfisk i slike områder må begrunnet konkret for de enkelte områder og ev. gjelde spesifikke redskaper som anses problematisk for anadrom laksefisk. Nemnda minner for øvrig om at direktefiske etter saltvannsfisk skal reguleres av fiskerimyndighetene med hjemmel i havressursloven, noe som fremgår av det etablerte lovverket. Nemnda gjør også oppmerksom på at en slik vidtrekkende regulering uansett ikke kan innføres uten at forslaget først sendes på høring til organisasjonene som representerer fritidsfiskere i sjøen og til yrkesfiskerne.

I høringsnotatets punkt 4.2 er det vist til at KLD har bedt Miljødirektoratet synliggjøre hvordan hensynet til internasjonale forpliktelser overfor samene er vurdert opp mot bestandshensyn og annen relevant lovgivning. Etter Fjordfiskerinemndas vurdering har direktoratet ikke gått inn i substansen på dette temaet. De foreslåtte reguleringene vil virke negativt inn på sjøsamisk kultur og næringsvirksomhet, og vil føre Norge lenger bort fra sin forpliktelse om å legge til rette for samisk språk, kultur og næringsutøvelse.

Lovgivningen som styrer øvrig marin høsting (havressursloven og deltakerloven) har svært sterke formuleringer som forplikter staten til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur og sikre retten til fiske for personer som bor i sjøsamiske områder. Selv om dette lovverket ikke inkluderer fiske etter anadrome arter, burde det likevel ikke være en prinsipiell forskjellig tilnærming til samisk bruk avhengig av om man fisker torsk eller laks.

Når det gjelder trusler mot villaksen og negative påvirkninger på bestandene, må oppdrettsnæringa forvaltes på en måte som hensyntar villaksens framtid. Villaksen må hensyntas når oppdrettslokaliteter tildeles. Luseproblemet må bekjempes og rømming må reduseres til null.

Fjordfiskerinemnda har tidligere påpekt det som svært uheldig at KLD er tillagt forvaltningsansvaret for anadrom laksefisk, og at dette ikke ligger til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) som har forvaltningsansvaret for viltlevende marine bestander. Norge har utviklet en fiskeriforvaltning for marine bestander som anses som verdensledende, både mht. gjenoppbygging av bestander og kommersiell høsting/utnyttelse av reproduksjonspotensialet. Viktige bestander er bygget opp til historisk høye nivåer, som dermed har gitt grunnlag for rekordstor høsting og lønnsomhet i fiskeriene. Forvaltningsansvaret forplikter også mht. en legitim fordeling av høstingsrett, kvoter og øvrige reguleringer i fisket.

### **Tilbakeblikk**

Laksen lever store deler av livet i sjøen, og sjølaksefiske i kombinasjon med andre fiskerier har lang tradisjon på kysten. Det synes ikke naturlig at KLD skal ha forvaltningsansvaret for anadrom laksefisk. For villaksen har det fra forvaltningens side blitt uttrykt bekymringer for bestandssituasjonen over mange år, samtidig som interessenter i elvefisket har ønsket at en større del av beskatningen skal skje i elvene. Det ble i sjøen innført drivgarnforbud allerede i 1989, og i perioden 1993–2007 ble antall kilenøter og krokgarn redusert fra ca. 6000 til knapt 2000. Følgelig ble fangstene i sjø redusert betydelig. I årene før drivgarnforbudet ble rundt 80 % av fangstene av villaks tatt i sjøen, mens fangstandelen i sjø var redusert til 55-60 % de siste årene før nye reguleringer ble innført i 2008.

Dagens sjølaksefiske foregår med tradisjonelle kilenøter (ruseredskap) og krokgarn fortøyd til land. Fisket er en gammel tradisjon, og knyttet til en grunneierrett på linje med grunneierrettigheter langs elv. Tillatt fisketid i sjøen har gradvis blitt betydelig innkortet, og til dels forskjøvet ut av sesongen for innsiget av laks til kysten, med den konsekvens at stadig færre deltar i dette fisket. Krokgarn er betydelig enklere å håndtere enn kilenot, men dette redskapet har siden 2003 vært tillatt kun i Finnmark – hvor det i høringen nå også foreslås forbud.

Da det i 2008 skulle innføres nye og enda strengere reguleringer i sjølaksefisket, uttrykte Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) i sin høringsuttalelse at det ikke forelå forskningsresultater som tilsa at det allerede sterkt begrensede fisket i sjøen utgjorde noen trussel for laksebestandene. FKD påpekte videre at det er særinteressenter i elvefisket som fremstiller sjølaksefisket som en trusselfaktor. Rapporter fra ICES har vist (og viser fortsatt) at de nordlige nordøstatlantiske bestandene av villaks har full reproduksjonskapasitet, og Havforskningsinstituttet uttrykte at det ikke syntes å være behov for nye begrensninger i sjølaksefisket og tilrådte at nye tiltak og reguleringer eventuelt burde iverksettes på en mer målrettet måte i elvene for økt vern av de mest sårbare bestandene. Nye reguleringer bar således preg av å være en ytterligere omfordeling av villaksressursen fra sjø til elv. Det ble imidlertid lagt til grunn en enighet om at innstramminger i sjølaksefisket og elvefisket måtte være balanserte, slik at man opprettholdt gjeldende fangstfordeling mellom sjø og elv. Det var foreslått nye reguleringer for elvefisket som visstnok skulle redusere beskatningstrykk og fangstkvantum i elvene tilsvarende som i sjøen.

Etter 2008 ble fangstene fra sjølaksefisket sterkt redusert grunnet stor reduksjonen i antall redskaper i sjøen, som følge av redusert fisketid – som særlig sør for Finnmark var blitt forskjøvet ut av den egentlige sesongen for et rasjonelt fiske. I 2011 kommenterte Statistisk Sentralbyrå fangststatistikken for sjølaksefisket slik på sine nettsider: *”Det har vore nedgang i fangsten dei seinare åra. Sterke reguleringar i fisket frå og med 2008 førte til rekordlåge laksefangstar i 2008 og 2009. I 2010 blei fisketidsbestemmingane stramma inn i kyst- og fjordområde i store delar av landet, og fangsten minka ytterlegare.”* På samme tid hadde man i forvaltningen av fisket i elvene begynt å akseptere «fang og slipp» som en form for regulering, med et skille i fangststatistikken mellom «avlivet laks» og «gjenutsatt laks». Dette til tross for at bl.a. Rådet for dyreetikk hadde frarådet innføring av «fang og slipp» som forvaltningstiltak i Norge, og til tross for at FKD hadde besluttet at forvaltningen ikke skal ta i bruk dette som et offentlig forvaltningstiltak. I rapport fra 1998 uttalte Rådet for dyreetikk at *«Dersom fiskebestanden er for liten til å tåle beskatning, er alternativet etter Rådets syn å ikke fiske»*. I en uttalelse fra det danske «Dyreetiske Råd» i 2013 beskrives «Catch and release» som uakseptabelt, og det ble vist til at *«I lighed med de tyske og schweiziske overvejelser mener Rådet, at der skal være en fornuftig grund til at fiske. Efter Rådets opfattelse er det at fange en fisk, og dermed påføre fisken en ulempe, alene for fornøjelsens, spændingens og oplevelsens skyld, uden planer eller ønsker om at tage den med hjem men blot for at sætte den ud igen, ikke en fornuftig grund...»*.

I perioden f.o.m. 2012 t.o.m. 2018 ble samlet sett bare 43,1 % av fangsten fisket i sjøen. Om man medregner «gjenutsatt laks» i elvefisket, var andelen fra sjølaksefisket kun 37,1 %. Til tross for denne utviklingen har det ikke blitt lempet på reguleringene i sjølaksefisket, og fra forvaltningens side er dette heller ikke foreslått. Nå foreslås det altså derimot en total utfasing.

### **Villaksforvaltning på elveinteressentenes premisser**

I forvaltningen av villaksen skiller det ikke i tilstrekkelig grad mellom bærekraftig bestandsforvaltning og *fordeling* av denne ressursen. Det er flere forhold som samlet sett sterkt indikerer en villaksforvaltning på elveinteressentenes premisser. Fangststatistikken viser at det i realiteten har skjedd en omfordeling av villaksressursen fra sjø til elv, og dermed bl.a. en urettmessig verdiforringelse av grunneier- og fiskerettighetene i sjø til fordel for elveeiere. Dette til tross for ovennevnte forutsetning for innstramningene som ble innført i sjølaksefisket fra 2008, hvor det ble lagt til grunn at byrdefordelingen mellom sjø og elv skulle være lik.

Videre har forvaltningen – til tross for ovennevnte – i praksis innført «fang og slipp» som en reguleringsform i elver hvor det ikke burde vært åpnet for laksefiske, eller hvor fiskepresset burde vært redusert, og det er i fangststatistikken for elvefisket altså innført et skille mellom «avlivet» og «gjenutsatt» fisk.

Det bør i utgangspunktet være fisketid i sjøen i den perioden det er rasjonelt å utøve et sjølaksefiske med tradisjonell kilenot eller krokarn. For eksempelvis kysten av Troms har det ikke blitt åpnet for sjølaksefiske før 10. juli – når sesongen er på hell og forholdene i sjøen er blitt vanskelig med groe og maneter, mens fisket i elvene åpnes allerede fra 15. juni. En slik forskyvning av fisketid i sjøen har gjort det vanskelig å utnytte fiskerettighetene langs kysten og potensialet i dette, og fremstår som en bevisst vanskeliggjøring av sjølaksefisket. Det er på ingen måte naturlig at elvefisket starter tidligere enn sjølaksefisket, all den tid laksen ankommer kysten *før* den vandrer opp i elvene. Sjølaksefisket bør (som for elvefisket) kunne utøves i den perioden det er rasjonelt å fiske.

Det er godt kjent at det fra elveinteressentenes side stadig blir argumentert med at laksefiske i elvene genererer større verdiskaping enn sjølaksefisket, for slik å oppnå en favorisering av elvefisket. Det vises til rapporter utarbeidet på oppdrag av dem selv, hvor eksempelvis alt av utgifter (reiseutgifter, kost og losji, fiskeutstyr mv.) for en elvefisker anses som verdiskaping/ringvirkning, mens det sammenlignes med oppnådd førsthandspris pr. kg laks fra sjølaksefisket. Dersom det skulle gjøres reelle sammenligninger, måtte man selvsagt også ta i betraktning det sjølaksefiskerne har av utgifter og det som genereres i lokalsamfunnene som følge av deres aktivitet og tilstedeværelse på kysten. Samt det faktum at dagens reguleringer i sjølaksefisket minimaliserer mulighetene for å utnytte potensialet for verdiskaping knyttet til dette fiskeriet. I tillegg oppleves reguleringene som en urimelig utfasing av en viktig tradisjonell kystkultur.

Når det gjelder selve bestandsforvaltningen, synes denne å være basert på metodikk og datainnsamling svært forskjellig fra bestandsforvaltning for marine fiskebestander. I motsetning til hva som er gjeldende for øvrig fiskeriforvaltning, hvor det utarbeides bestandsestimater og prognoser i forkant av fisket, baseres prognosene i lakseforvaltningen på data innhentet fra elvene etter at fisket er ferdig det aktuelle året. Med store naturlige svingninger i bestandsstørrelse og lakseinnslag fra år til år, blir det ofte dårlig sammenfall mellom bestandsstørrelse og reguleringstiltak, når reguleringene bygger på fjorårets bestand i elvene etter avsluttet fiske. Metodikken innebærer en forvaltning som alltid vil være på etterskudd.

Metodikken er også basert på en oppdeling av laksebestanden, ikke bare mellom elvene, men også mellom ulike deler av større vassdrag. Resultatet blir en forvaltning innrettet mot ulike populasjoner/bestandskomponenter, hvor man kan argumentere for mest mulig målrettet fiske

i de enkelte elvene, mens øvrig fiske fremstilles som et uheldig fiske på såkalt «blandede bestander». Men det er liten tvil om at en slik forvaltning er i elveeierens interesse. Større innhenting og bruk av data fra sjøen, herunder fra sjølaksefiske, ville trolig kunne medvirke til prognoser mer i forkant av fisket – spesielt for elvefisket. I forvaltningen av marine bestander anses det for øvrig ikke å være noen ulempe (vert om) at det utøves fiske på blandede bestandskomponenter, og man søker der heller å unngå selektiv beskatning på populasjoner i dårlig forfatning – og da primært unngå fiske på gyteområder.

Innskrenkninger i sjølaksefisket synes å ha skjedd på falske premisser ("bestandshensyn"), og i realiteten handler det altså om en omfordeling og utfasing av dette tradisjonsrike fisket til fordel for elveinteressentene. Forvaltningen er ensidig innrettet mot sistnevnte, ofte rettferdiggjort med "krevende kultiveringsarbeid" i elvene - der villaksen som kjent har de største utfordringene.

Det kan også stilles spørsmål ved om norske interesser er tilstrekkelig ivaretatt i forhandlinger med naboland som Finland og Russland, når man ser hvilken innflytelse disse er gitt mht. reguleringer i det norske sjølaksefisket.

### **Behov for en styrket og videreutviklet villaksforvaltning**

Den historiske fangststatistikken indikerer at høstingspotensialet for villaksressursen er vesentlig større i sjøen enn i elvene. Laksen har som kjent oppvekstområder i sjøen, og naturen er innrettet slik at det er relativt få individer av bestanden som overlever og når tilbake til gytekulpen i elva – for å sikre videre rekruttering. Dette forutsetter at det særlig i elvene sikres en beskatning som er «føre-var», heller enn «etter-snar».

De fleste har registrert at det stadig gis uttrykk for kritiske bestandssituasjoner for villaksen. Samtidig er det en kjensgjerning at de reelle utfordringene for villaksen handler om mer enn bare lakselus og rømt oppdrettslaks. Det er rimelig klart at det er noen grunnleggende utfordringer knyttet til både forskningsbehovet og forvaltningen. En god forvaltning av villaksen betinger at også havfasen inngår, men i dagens forvaltning tas det lite hensyn til denne fasen av laksen liv. Den ensidige innretningen og fokuset på villaksen i elvefasen har neppe vært til det beste for villaksbestandene, og det kan synes som om fordelingspolitikk (omfordeling fra sjø til elv) har vært førende og viktigere enn en villaksforvaltning som sikrer levedyktige og robuste bestander.

Fjordfiskeremnda mener at NFD har det beste utgangspunktet for å sikre en forsvarlig forvaltning av anadrom laksefisk, på samme måte som for andre viktige bestander av villfisk. Forvaltningen må baseres på best tilgjengelig kunnskap og internasjonalt anerkjente forvaltningsprinsipper for fiskebestander, som sikrer levedyktige bestander og grunnlag for en langsiktig bærekraftig høsting av ressursen. Dagens forvaltningsregime og foreliggende høringsforslag legger opp til en total utfasing av sjølaksefisket, og dermed en viktig del av kystkulturen, til fordel for et turistfiske i elvene, noe som neppe har vært Stortingets intensjoner i villakspolitikken. Denne situasjonen er for øvrig et paradoks, med tanke på at KLD – med Riksantikvaren – også har et særlig ansvar for ivaretagelse av kystkultur.

For videreutvikling av villaksforvaltningen bør forvaltningsansvaret snarest overflyttes til NFD. Det må utvikles forvaltningsråd om villaks i havet innen felt som regulering av bifangst, prediksjoner av kommende lakseinnsig og kvoteråd. En flytting av forvaltningsansvaret til NFD vil tilrettelegge for et styrket kunnskapsgrunnlag og en forvaltning som kan gi laksebestandene et løft, og dermed grunnlag for en optimalisering av

høstings- og verdiskapingspotensialet til nytte for rettighetshavere både på kysten og langs elvene.

Det er viktig at det forvaltningsorgan som har ansvar for villaksen opptrer på en måte som gir tiltro til forvaltningens uavhengighet og objektivitet. En samling av all lakseforvaltning under NFD vil også medføre en samling av kompetansetiljøene og bedre koordinering av forskningen på villaks og andre fiskebestander, og av forskningen på villaksens interaksjon med oppdrettslaks. Villaksforvaltningen innlemmes i etablert forvaltningsregime for marine ressurser. Dette vil også være kostnadsbesparende og effektivt sammenlignet med dagens fragmenterte forvaltningsansvar.

### **Oppsummering**

Fjordfiskeremnda mener det ikke foreligger grunnlag for å innføre ytterligere innskrenkninger i det allerede sterkt regulerte sjølaksefisket. Dette fisket har lang tradisjon som binæring og kulturbærer i mange nordnorske kyst- og fjordområder, og en ev. gjennomføring av forslagene i høringen vil innebære en total utradering av dette. Fjordfiskeremnda forutsetter at høringsnotatets reguleringsforslag vedr. sjølaksefisket ikke innføres, og at siste års reguleringer i sjø som et minimum videreføres i angjeldende reguleringsperiode (2021-2025).

Nemnda vil også påpeke at det foreligger verken grunnlag eller hjemmel for at Miljødirektoratet kan innføre totalforbud mot direktefiske etter saltvannsfisk i sjøen nedenfor vassdrag, og legger til grunn at også dette forslaget utgår.

Fjordfiskeremnda mener videre det er behov for en gjennomgang av villaksforvaltningen, hvor det vurderes nødvendige endringer som sikrer at denne ressursen blir forvaltet etter samme prinsipper som andre viktige fiskebestander. Det må oppnås et ryddig skille mellom bestandsforvaltning og fordelingspolitikk, for å sikre levedyktige bestander og en optimalisering av høstings- og verdiskapingspotensialet til nytte for rettighetshavere både på kysten og langs elvene. Lovverket som ivaretar grunneierrettigheter og sjølaksefiskernes interesser og rettigheter må overholdes på alle nivå i forvaltningen. Fjordfiskeremnda mener at Klima- og miljødepartementet med sine føringer fremstår som en ensidig representant for elveinteressene, og at det vil være vanskelig å sikre levedyktige bestander og grunnlag for langsiktig bærekraftig høsting av denne ressursen langs både sjø og elv, uten at forvaltningsansvaret overflyttes til Nærings- og fiskeridepartementet.

Fjordfiskeremnda er ellers forundret over at nemnda fortsatt ikke er tatt med på adresselisten over høringsinstanser i en slik sak. Nemnda ber om at man for ettertiden blir registrert som adressat/mottaker i alle relevante høringssaker.