SEITRÅL – PÅ VEIEN MOT ET RASJONELT BIFANGSTREGIME – ELLER IKKE

Norsk fiskeriforvaltning er bygd på biologisk rådgiving og fastsettelsen av årlige kvotefastsettelser på alle kommersielle fiskebestander av en viss størrelse og av økonomisk betydning for fiskerisektoren og for nasjonen.

Det er og har lenge vært det viktigste reguleringsmålet at fisket skal gjennomføres innenfor norsk TAC men også at samtidig skal TACen utnyttes fullt ut.

Første grep i så måte er å fordele totalkvotene på de ulike fartøygruppene som har deltageradgang til direktefiske på bestanden.

I tillegg, men innenfor TAC, må det avsettes kvote for å dekke fangstene som tas av denne bestanden som bifangst i andre grupper sitt fiske på sine hovedarter.

Et eksempel er f.eks. torsketrål sin bifangst på blåkveite, og som vi drøftet her, seitråls fangst av torsk og hyse som bifangst i sitt direktefiske etter sei og uer.

Bifangstadgangen har vært regulert på forskjellige måter, men med det samme mål; å begrense bifangstkvantum til at totaluttaket på den ene eller andre bestanden ikke overstiger totalkvoten, som i mange og de fleste tilfeller er fellesbestander delt med andre land og således er norsk kvote en del av et internasjonalt regionalt fiskeriavtaleverk.

Bifangstfisket har som sagt vært regulert på mange måter. Formålet med bifangstadgang på andre bestander enn ditt hoved-driftsgrunnlag er at fiskebåtene med rimelighet skal finne det mulig å fiske kvotene på sine hovedarter uten å komme i konflikt med regelverket satt for den ene og de andre fartøygruppene. Reguleringene i fisket har som ett formål å organisere fisket slik at oppfiskete årlige kvanta holder seg innenfor fastsatt totalkvote (TAC), og i tillegg skal reguleringene legge til rette for at hele kvotegrunnlaget blir utnyttet. Man kan si at underfiske er like galt som overfiske.

Bifagstregelverket skal altså bidra til at alle kvoter utnyttes 100%

Bifangstreglene har tidvis vært særdeles finmaskede; En maksandel av bifangstartene i hvert trålhal. En maksandel av bifangstarten i andel av målarten til enhver tid om bord. En maksandel av bifangstarten ved landing. Gradvis har regelverket for bifangst blitt forenklet. Som at det avsettes

et kvantum av f.eks. torsk for å muliggjøre pelagisk tråling i Nordsjøen. Som så er blitt fartøyspesifikke kvoter som til slutt skal gi som resultat at gruppen ved årets slutt har holdt seg innenfor kvotene som var avsatt. I en slik reguleringsmodell er der flere alternativer. At bifangstkvoten er en prosentandel av bifangstartens TAC, eller alternativt en prosentandel av hovedarten, eller et fast kvantum som er uavhengig av TACene både på hovedarten og bifangstarten.

Bifangst er et gjengående problem som vel er det siste hvor næringen og forvaltningen ikke har klart å komme frem til et omforent prinsipielt grunnlag å fastsette bifangstreglene på.

Et nøkkelspørsmål er om bifangstavsetningene skal være relatert til TAC på bifangstartene eller være relatert til TAC på hovedartene. Eller bare være et tall uten feste verken i det ene eller det andre?

For seitrålgruppen er bifangst på hyse og torsk i sei- og uerfisket den største utfordringen i gjennomføring av fisket innenfor satte rammer. Seitrålgruppen søker etter å finne konsensus innenfor organisasjonene man er tilsluttet og gjennom det også finne et omforent grunnlag med forvaltingen der man enes om et prinsipielt grunnlag for bifangstreguleringen som gir seitrålerne et forutsigbart kvotegrunnlag.

Vi skal se på hvordan bifangst på hyse og torsk har vært regulert for seitrålerne siden gruppens etablering i 1995 og se om vi kan trekke noen slutninger basert på dette.

ÅR	REGULERING AV BIFANGST	AVSETNING TIL BIFANGST	SEITRÅL SEI GRUPPEKVOTE FARTØYKVOTE	SEITRÅL UER TAC OG FARTØYKVOTE	NORSK TAC TORSK HYSE
1995	1. februar til 30. april til sammen ha innblanding av inntil 25% torsk og hyse regnet i rund vekt pr. døgn og av landet fangst. Resten av året kan fartøyene tilsvarende ha inntil 10% innblanding av torsk og hyse	Det avsettes 1.500 tonn torsk og 500 tonn hyse til dekning av bifangst for fartøy med seitråltillatelser i området 62° – 65° N i 1995		--	338.000 -65.000
1996 - 97	1/1-30/4 - o/130 BRT 35% torsk og hyse u/130 BRT - 45% - torsk og hyse 1/5-31/12 - 10% torsk og hyse	Avsetning på 1500 tonn torsk og 750 tonn hyse til dekning av bifangst	Ca. 24.000 Ca. 11.200	--- --	334.000 . 85.000 399.000 - 105.000

Kommentert [JW1]: VED Å SETTE DETTE OPP PÅ DENNE MÅTEN FÅR VI ALT PÅ EN SIDE SOM GJØR DET ENKLERE Å SAMMENLIGNE FRA ÅR TIL ÅR

1998-99	1/1-30/4 - o/130 BRT 35% torsk og hyse u/130 BRT - 45% - torsk og hyse 1/5-31/12 - 10% torsk og hyse	Avsetning på 1500 torsk og 500 tonn hyse til dekning av bifangst	9.680 Ca 9.400	-- --	313.000 - 65.000 237.000 - 39.000
2000	1/1-30/4 - o/130 BRT 35% torsk og hyse u/130 BRT - 45% torsk og hyse 1/5-31/12 - 10% torsk og hyse	Avsetning på 750 tonn torsk og 750 tonn hyse til dekning av bifangst	Ca. 8.200 - 608	--	193.400 - 31.000
2001-04	1/1-30/4 - o/130 BRT 35% torsk og hyse u/130 BRT - 45% torsk og hyse 1/5-31/12 - 10% torsk og hyse 120 tonn torsk og hyse pr. fartøy	Avsetning på 750 tonn torsk og 750 tonn hyse til dekning av bifangst	8.320 - 642 10.248 - 1047 Ca. 10.000 - 964 10.396 - ?	--- 3.596 4.261 --	195.335 - 42.500 195,335 - 42.500 195.435 - 50.500 224.600 - 65.000
2005	1/1-30/4 - o/130 BRT 30% torsk og hyse u/130 BRT - 40% torsk og hyse 1/5-31/12 - 10% torsk og hyse 150 tonn torsk og hyse til dekning av bifangst	Gruppekvote på 750 tonn torsk og 750 tonn hyse som bifangst	Ca. 10.000 - 1.819	6.914	225.700 - 58.500
2006	1/1-30/4 - o/130 BRT 30% torsk og hyse u/130 BRT - 40% torsk og hyse 1/5-31/12 - 10% torsk og hyse	Gruppekvote på 750 tonn torsk og 750 tonn hyse som bifangst	Ca. 9.000 - 1.117	--	219.700 - 60.000
2007-11	Fartøy med seitråltillatelse kan ved hver enkelt landing til sammen ha en innblanding av inntil 15% torsk og hyse regnet i rund vekt av landet fangst 160 tonn torsk og hyse	Gruppekvote på 750 tonn torsk og 750 tonn hyse som bifangst	Ca.9000 - 1.198 9.429 - 1.545 14.022 - 2.269 Ca. 12.394 - 1.405 10.100 - ??	15.500 14.500 10.500 8.600 7.900 - OLYMPISK	199.500 -75.000 202.413 - 77.500 244.100 - 97.000 282.729 - 75.000 337.269 - 148.000
2012	Fartøy med seitråltillatelse kan ved hver enkelt landing til sammen ha en bifangst av inntil 15 % torsk og hyse regnet i rund vekt av landet fangst. I perioden fra og med 20. april	Gruppekvote på 750 tonn torsk og 750 tonn hyse som bifangst	10.008 - 1.108	--	357.169 - 153.253

	til og med 31. mai 2012 er det ved hver enkelt landing tillatt med til sammen inntil 25 % bifangst av torsk og hyse regnet i rund vekt av landet fangst				
2013-17	Fartøy med seitråltillatelse kan ha en bifangst av inntil 15 % torsk og hyse regnet i rund vekt av fangst om bord til enhver tid og av landet fangst. I perioden fra og med 1. januar til og med 31. mai 2013 er det tillatt å ha inntil 30 % bifangst av torsk og hyse regnet i rund vekt av fangst om bord til enhver tid og av landet fangst	750 tonn torsk og 750 tonn hyse	8.306 - 961 6.900 - 716 7.155 - 685 8.480 - 711 10.863 - 724	19.500 - OLYMPISK 17.280 - 410 19.600 - 680 17.600 – 560 17.600 - 560	472.340 - 97.238 466.439 - 88.115 414.920 - 88.115 417.518 - 118.700 412.011 - 113.564
2018	Hvert fartøy kan fiske og lande en kvote på 200 tonn torsk og 205 tonn hyse, hvorav 187 tonn torsk og 187 tonn hyse er garantert kvote	750 tonn torsk og 750 tonn hyse	ca. 9.500 - 1.013	19.400 - 600	356.418 - 99.230
2019	Hvert fartøy kan fiske og lande kvoter på 300 tonn torsk og 370 tonn hyse, hvorav 202 tonn torsk og 206 tonn hyse er garanterte kvoter	750 tonn torsk og 750 tonn hyse	9.129 - 722	34.705 - 1000	333.956 -- 85.080
2020	Hvert fartøy kan fiske og lande kvoter på 200 tonn torsk og 256 tonn hyse, hvorav 200 tonn torsk og 206 tonn hyse er garanterte kvoter	750 tonn torsk og 750 tonn hyse	Ca.1.413 - 908	36.219	343.377 - 105.159
2021	Hvert fartøy kan fiske og lande en fartøykvote på 190 tonn torsk og en maksimalkvote på 535 tonn hyse. Av dette er 206 tonn hyse garantert kvote	750 tonn torsk og 750 tonn hyse	Ca. 10.000 - 1005	43400 - 3500	430.674 - 113.348
2022	Fartøy med seitråltillatelse kan fiske og lande en fartøykvote på 159 tonn torsk. Fartøy med seitråltillatelse kan fiske og lande en	750 tonn torsk og 750 tonn hyse	Ca.10.000 - 1.055	46.391	336.467 - 90.701

	maksimalkvote på 186 tonn hyse. Av dette er 168 tonn garantert kvote				
2023	Fartøy med seitråltillatelse kan fiske og lande en fartøykvote på 168 tonn torsk. Fartøy med seitråltillatelse kan fiske og lande en fartøykvote på 168 tonn hyse	750 tonn torsk og 750 tonn hyse	Ca. 11.000 – 1.176	43.918 -- 1.500	298.724 - 86.556
2024	Fartøy med seitråltillatelse kan fiske og lande en fartøykvote på 182 tonn torsk. Fartøy med seitråltillatelse kan fiske og lande en fartøykvote på 206 tonn hyse	750 tonn torsk og 750 tonn hyse	Ca.12.000 - 1137	46.418 - 1.500	219.347 - 72.173
2025	Fartøy med seitråltillatelse kan fiske og lande en fartøykvote på 189 tonn torsk. Fartøy med seitråltillatelse kan fiske og lande en fartøykvote på 206 tonn hyse	750 tonn torsk og 750 tonn hyse	14.104 - 1.143	47.378 -- 1.500	175.624 - 65.468
2026	Fartøy med seitråltillatelse kan fiske og lande en fartøykvote på 186 tonn torsk. Fartøy med seitråltillatelse kan fiske og lande en fartøykvote på 189 tonn hyse5	750 tonn torsk og 750 tonn hyse	10.349 - 826	47.807 - 1.200	139.827 - 76.345
2027					

Drøftingen som følger bygger som fundament på at fangst av andre fiskeslag, enn det som er presisert i tillatelsene til de ulike fartøyer, defineres som bifangst som vil være regulert og kan defineres som lovlig bifangst, mens andre arter kan være forbudt å fange og skal håndteres etter fastsatt protokoll.

Det er også vesentlig å ha med seg i drøftingen at formålet med tillatt bifangst ikke er å styrke driftsgrunnlaget med fangsten på bifangstartene, men å muliggjøre for de fartøy/grupper det gjelder å utnytte sitt primære fangstgrunnlag på en rasjonell måte, noe som innebærer at bifangstreglene må avspeile naturforholdene i best mulig grad.

I sitt rendyrkede biologiske format i den første fasen av fiskerireguleringer som skulle sikre at fastsatte og mellom land omforente kvoter ikke ble overfisket, men samtidig at reguleringene la til rette for at kvotene ble fisket, var bifangstreguleringene minutiøst detaljerte ned til innslag av bifangstartene i hvert hal. Denne reguleringsmodellen, selv om den bygde på det korrekte biologiske utgangspunktet at bifangst var innenfor en andel av hovedmålarten, ble en tvangstrøye og stilte store krav til kontrollressurser. Gradvis ble systemet endret først til enhver tid ombord, så ved landing og til slutt til en bifangstkvote som fartøyene kan utnytte innenfor reguleringsåret. Dette innebærer jo at mens bifangstregelverket opprinnelig ble utviklet for at fisket på hovedartene til de ulike fartøygruppene skulle kunne gjennomføres på en best mulig rasjonell måte, er bifangstartene blitt disponert som en kvoteavsetning innenfor den nasjonale fordelingen av fiskesorten, og bifangstadgangen på fartøynivå er blitt satt opp som en årskvote.99

Bifangstreguleringen for seitrål har blitt endret fra en avsetning på 1500 tonn torsk og 750 tonn hyse (i 1996) for å dekke opp for seitrålernes bifangst av torsk og hyse. Gruppekvoten på sei fra 1995 til 1999 på hhv 1500 tonn og 750 tonn ga rom for en bifangstandel på 15% året sett over ett.

Fra 2000 og frem til i dag har den årlige avsetningen til dekning av bifangst for seitrålerne vært halvparten – 750 tonn torsk. Fra 2000 til 2004 er reguleringen formulert slik; ''Avsetning på 750 tonn torsk og 750 tonn hyse til dekning av bifangst''. Gruppekvoten på sei for seitrål var fortsatt rundt 10.000 tonn og bifangstavsetningen ga med dette grepet kun rom for en bifangstandel på torsk på 7-8%. Dette er knapt og gir periodevis seitrålerne problemer med å få til en rasjonell gjennomføring av seifisket og påfører med det seitrål ekstra drifts- og drivstoffkostnader.

Halveringen av avsetningen av torsk til seitrål innebar at torsk ble overført fra seitrålerne til torsketrålerne. Halveringen har også medført at seitrål tvinges til å fiske seien mer sørlig der innblandingen av torsk er mindre enn lenger nord. Dette har som konsekvens fiske på mindre fisk som gir et ugunstig beskatningsmønster på sei.

Fra 2005 til 2012 formuleres bifangstkvoten til seitrål slik *''Gruppekvote på 750 tonn torsk og 750 tonn hyse som bifangst''*. Det som dette illustrerer, er at avsetningen (som er et kvantum som stipuleres fra år til år og som forutsettes å dekke – i dette tilfellet seitråls bifangst på torsk og hyse – der avsetningen gjøres om fra et anslag til en fast gruppekvote. Derigjennom er seitrål blitt andelshaver i den årlige torskeTACen.

Umiddelbart har dette ingen praktiske konsekvenser, men har stor prinsipiell og juridisk forvaltningsmessig betydning.

Frem til 2017 var fisket etter torsk eksplisitt formulert med detaljerte bifangstregler «Fartøy med seitråltillatelse kan ha en bifangst av inntil 15 % torsk og hyse regnet i rund vekt av fangst m.v.....» men og fra 2013 er forskriften som regulerer fisket etter torsk, hyse og sei slik

> *'§ 3.Gruppekvoter for trålfartøy*
>
> *Fartøy med tråltillatelse kan fiske og lande inntil 32 535 tonn torsk, 29 415 tonn hyse og 54 246 tonn sei, hvorav 500 tonn sei avsettes til dekning av bifangst i fisket for fartøy med pelagisk tråltillatelse eller nordsjøtråltillatelse.*
>
> *Kvantaene i første ledd fordeles som følger:*
> *a. Fartøy med torsketråltillatelse kan fiske og lande inntil 31 785 tonn torsk, 28 665 tonn hyse og 43 397 tonn sei, og*
> *b. Fartøy med seitråltillatelse kan fiske og lande inntil 750 tonn torsk, 750 tonn hyse og 10 349 tonn sei*

Dette innebærer de facto at seitrålerne og torsketrålerne er sidestilt i prinsippet, med kvoter på torsk, sei og hyse. Forskjellen er balansen mellom kvantum på de 3 fangstinntektsmessig viktigste fiskeriene for begge gruppene; torsk, sei, hyse..

I 2018 kommer så den endelige endringen av den opprinnelige avsetningen til dekning av bifangst på torsk og hyse i seitråls fiske på hovedarten sei, og senere også uer. Dette ved at alle bifangstregler er fjernet fra forskriften som nå lyder slik

''*'Hvert fartøy kan fiske og lande en kvote på 200 tonn torsk og 205 tonn hyse, hvorav 187 tonn torsk og 187 tonn hyse er garantert kvote''*.

Ett element som ikke har vært tatt inn i grunnlaget for reguleringen av bifangst for seitrålgruppen er at fra 2005 og frem til i dag har det i flere år stengte fisket etter snabeluer – *Sebastes Mentella* - blitt gjenåpnet. Seitrålere deltok aktivt i gjenutviklingen av dette fisket, og er i dag sidestilt med torsketrål i reguleringen av fisket på snabeluer. Dette har stilt seitrål overfor ytterligere en utfordring mht å holde bifangstkvantum nede i både seifisket og uerfisket. Ser vi på de siste årene har seitrål hatt et kvotesett på grunnkvotenivå på ca. 2700 tonn sei og uer samlet.

I 1999 var seikvoten til seitrålgruppen ca. 9400 tonn. Bifangstadgangen var 1500 tonn som tilsvarte en bifangstadgang på årsbasis på 16%.

I 2000 ble denne reguleringen endret - uten høring eller at Fiskeridirektoratet på annet vis hadde innhentet merknader fra seitrålgruppen - halvert til 750 tonn torsk på årsbasis. Seitrål sin gruppekvote på sei i 2000 var ca. 8200 tonn som ga en bifangstadgang på torsk på årsbasis på 9%.

I 2025 hadde seitrål en fartøykvote på torsk på 189 tonn som sammenholdt mot et samlet fangstgrunnlag på sei og uer på om lag 2700 tonn gir en bifangstprosent på torsk på 9% på årsbasis.

Strukturordningene har medført at seitrålerne har utvidet sitt driftsgrunnlag med strukturkvoter i tillegg til grunnkvote. Eksempelvis vil en seitråler med kvotefaktor 2 (grunnkvote + strukturkvote) ha et kvotegrunnlag på ca. 3900 tonn sei og uer. Med en torskekvote på 189 tonn vil det si en bifangstavsetning under 5 prosent. Dette er ikke et lett håndterbart regime.

Seitrålgruppen isolert har 3,75 grunnkvoter. Med en seikvote for seitrålgruppen på mellom 10000 og 14000 tonn (mellom 2004 og 2006) og en bifangstadgang – som den var de siste årene reguleringene inneholdt en prosent for bifangstadgang på 15%, vil fartøykvoten på sei være mellom 2600 og 3700 tonn. I tillegg har seitrålerne 1200 tonn uer i fangstgrunnlaget. Dette gir et samlet driftsgrunnlag på de to hovedartene sei og uer på mellom 3800 og 4900 tonn. Med en bifangstadgang på 15% skal avsetningen til bifangst på torsk ligge mellom 570 og 735 tonn per grunnkvote, Tilsvarende for hyse. Dette innebærer at nødvendig avsetningen på torsk og hyse, for å tilrettelegge for et smidig og rasjonelt fiske på hovedartene sei og uer, må gruppekvoten være mellom 2100 og 2800 tonn torsk. Tilsvarende på hyse.

Over 30års perioden siden opprettelsen av Seitrål som egen konsesjonsgruppe har reguleringsregimet for seitrålerne gjennomgått gjennomgripende endringer;

1. Fra avsetning til gruppen og detaljert bifangstadgang til fartøykvote
2. Fra forholdsmessig bifangst relatert til torskeTAC til fartøykvote løsrevet fra forholdet mellom hovedartene sei og uer og bifangstartene torsk og hyse

For at seitrålerne skal kunne gjennomføre fisket på sine hovedparter sei og uer med et driftsmønster som er rimelig rasjonelt og som ikke krever uhensiktsmessige drivstoffkrevende feltflyttinger må det for årene som kommer utformes et reguleringsregime for seitrålerne som gir en rimelig balanse mellom adgangen (kvotene) på sei og uer på den ene siden og på bifangstartene torsk og hyse på den andre siden.

Tilbakefallet på strukturkvotene vil gi seitrålerne et kraftig løft i kvotegrunnlaget på sei. Med dagens reguleringsmodell på bifangst der et gruppekvantum på 750 tonn er delt på 4 og regulert som en fartøykvote på 189 tonn vil det ikke være mulig for seitrålerne å utnytte det fartøykvotegrunnlaget tilbakefallet medfører. Tilbakefallet av strukturkvoter der seitrål vil få kvoteandeler som har ligget som strukturkvoter på torsketrål vil øke denne ubalansen ytterligere.

Løsningen er at bifangstkvoten' justeres som andel av hovedartene – biologisk beregnet.