

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Trondheim, 24.08.2016

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2013/230

Høring av forslag til ny avtale mellom Norge og Finland om fisket i Tanavassdraget - høringsuttalelse

Klima- og miljødepartementet har lagt fram forslag til en ny avtale mellom Norge og Finland om fisket i Tanavassdraget, inkludert fiskeregler for den første 5-årsperioden. Miljødirektoratet er tilfreds med at et moderne reguleringsregime som er vesentlig bedre tilpasset bestandssituasjonen nå kan komme på plass fra 2017, og at det ligger inne mekanismer i avtalen som kan bidra til å sikre bestandene over tid. Bestandssituasjonen tilsier at det haster med å få implementert det nye reguleringsregimet.

1 Innledning

Den nåværende avtalen mellom Norge og Finland har vært i kraft i over 25 år. På denne tiden har lakseforvaltningen endret seg fundamentalt både nasjonalt og internasjonalt, jf. for eksempel laks- og innlandsfiskekoven fra 1992, St.prp. nr. 32 (2006-2007) om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder, og NASCOs innføring av retningslinjer for føre var-tilnærming. Lakseforvaltningen er endret fra en tilnærming basert på utviklingen i laksefangstene til en føre var-tilnærming basert oppnåelse av fastsatte bevaringsgrenser/gytebestandsmål. Kunnskapsnivået og med det grunnlaget for en forvaltning som sikrer nok gytefisk over tid er vesentlig forbedret. Moderne prinsipper for lakseforvaltning må også innarbeides i Tanavassdraget, som er ett av de aller viktigste vassdragene for atlantisk laks også i internasjonal sammenheng.

2 Bestandssituasjonen

Bestandssituasjonen i Tanavassdraget vurderes både av den norsk-finske forsknings- og overvåkningsgruppa for Tana og Vitenskapelig råd for lakseforvaltning (VRL) i Norge. Bestandsstatusen er svært dårlig i sju av de ti bestandene som er evaluert, inkludert hovedelvbestanden. VRL viste i årets rapport til at utviklingen i Tanavassdraget fra 1989 (da drivgarnsfisket ble forbudt i sjøen) skiller seg markant fra resten av Finnmark med en betydelig nedgang, mens resten av landsdelen har hatt stabile bestander.

Direktoratet opplever i sin kontakt med lokale fiskere at oppfatningen av bestandsstatus varierer

avhengig av hvor fiskerne bor langs vassdraget. De som fisker langt nede i vassdraget oppfatter bestandsstatusen som god da de normalt får gode fangster. Nesten uansett hvordan oppgangen er de enkelte år vil flere titusen laks passere de nedre områdene. Fiskere som bor i Karasjok kommune har imidlertid i en årrekke bekymret seg for bestandene, spesielt fra 2004 og utover har det vært mange negative meldinger. Laksefangstene har vært svært lave i de øvre områdene av Iešjohka, og mangelen på gytefisk bekreftes av ungfiskregistreringer

VRL viser også til utviklingen for storlaksen, som har vært negativ i perioden etter 1993. Det er svært sannsynlig at dette avspeiler utviklingen i Kárášjohka og Iešjohka, der den naturlige andelen av storlaks er høy. Dette er i stor grad 3-sjøvinter hunnfisk som er viktig for produksjonen i hele vassdraget.

Overbeskatning er vurdert som den viktigste årsaken til den negative utviklingen i Tana.

3 Fiskereguleringene

Den norsk-finske forsknings- og overvåkningsgruppa har bidratt med beregninger basert på de ulike bestandenes bidrag i hovedelvfisket. Utgangspunktet er genetiske analyser av skjellprøver fra hovedelvfangsten, som lokale fiskere har bidratt med å samle inn siden 1997 (skjellprøver fra finsk side er samlet inn helt fra 1970-tallet). Disse *beskatningsmodellene* gir så *data om* oppvandringstidspunkt og beskatning for de ulike bestandene. Dataene kan videre splittes på nedre norske del, grenselvstrekningen, sideelv osv., og fisketrykket fra de ulike former for fiske og redskapstyper kan beregnes.

Beskatningsmodellene har vært et nyttig hjelpemiddel for å vurdere treffsikkerheten ved ulike reguleringstiltak. Imidlertid vil det alltid være knyttet usikkerhet til endrede reguleringer fordi fiskerne kan endre adferd og tilpasse seg.

Det er lagt opp til å redusere fiskedødelighet med ca. 1/3. Dette skal gi alle bestandene en forsvarlig oppbygging i løpet av to laksegenerasjoner (ca. 15 år). Videre har Norge og Finland hatt et felles hovedmål om at reguleringene skal utformes slik at fiskeressursene blir fordelt på en rettfærdig måte i lys av vassdragets potensial for lakseproduksjon og i de ulike delene av vassdraget (nesten 70 % av nedslagsfeltet ligger i Norge). Det skal tilstrebes en balansert og rettfærdig byrdefordeling mellom ulike grupper av fiskere.

Gjennom årene har Finland lokalt bygd opp en omfattende turistindustri basert på laksefiske. Denne utviklingen har skjedd innenfor rammen av den nåværende avtalen. Artikkel 7, som skulle være hjemmelsgrunnlag for å håndtere uønsket utvikling i fiskebestandene og i fiskeutøvelsen, har ikke kunnet hindre at det finske turistfisket stadig har økt i omfang, fordi det ikke er oppnådd enighet om reguleringstiltak. Trengselen ved de beste fiskeplassene har vedvart, og lokale fiskere har kjent seg fortrenget fra sine tradisjonelle fiskeplasser. Dette reguleringsinstituttet faller helt bort i den nye avtalen, og er skiftet ut med et øvre tak på antall turistkort som deles likt mellom Norge og Finland. Det er også slått fast at turister må ha lokal roer i halvparten av døgnet dersom de vil fiske fra båt.

Selv om Norge og Finland i generelle ordelag har understreket behovet for at fiskedødeligheten må reduseres for at bestandene kan bygges opp igjen, har de konkrete forslagene vært preget av en veldig ulik status og tilnærming i de to landene. Finland har stadig understreket betydningen turistfisket har hatt for næringslivet og kommuneøkonomien i Utsjoki men har akseptert reduksjonen av det totale antallet turistfiskekort med ca. 1/3 i forhold til dagens nivå, samtidig som disse kortene deles likt mellom Norge og Finland. Dette vil i tillegg til redusert beskatning gi en betydelig omfordeling av ressurser fra Finland til Norge.

4 Ny rettshavergruppe på finsk side

Finland har krevd at utenbygdsboende med fritidseiendom av en viss størrelse skulle ha utvidete rettigheter til fiske i tråd med en finsk lovendring i 2000, men de har akseptert at fiskekort til denne gruppa må tas av kvoten på 11 000 kort (delt halvt om halvt mellom båtfiske og strandfiske) for hvert land. Gruppa får noe lempeligere fiskeregler i forhold til øvrige tilreisende fiskere, bl. a. trenger de ikke å forholde seg til kravet om lokal roer.

Vi ser at denne ordningen kan gi effekter som vi ikke kan forutse godt nok i dag. Samtidig mener vi at begrensningen i antall fiskekort nødvendigvis setter klare rammer på fisket også fra denne gruppa. Vi mener også det er viktig at hytteeierne på samme måte som øvrige tilreisende fiskere må avslutte sitt fiske 10. august.

5 Viktige punkter i avtalen

I tillegg til de konkrete reguleringene ligger det et verktøysett i selve avtalen som er viktig for å oppnå og holde vedlike en bærekraftig forvaltning i Tanavassdraget. Dette gjelder artikkel 4 om forvaltningsplaner og artikkel 5 om forhåndsavtalte reguleringstiltak. Artikkel 6 gir adgang til å fravike fiskereglene dersom det er nødvendig for å sikre ønsket utvikling. I dette ligger det også at fisket kan utvides dersom det dokumenteres at forvaltningsmålene er oppnådd. Denne bestemmelsen er vesentlig for en fleksibel forvaltning av laksebestandene.

Artikkel 7 slår fast at fiskereglene skal evalueres årlig av den norsk-finske forsknings- og overvåkningsgruppa og landenes myndigheter. Fiskerettshaverne vil også ha en viktig rolle i dette arbeidet, og i vurderingen av om fiskereglene bør justeres. En forutsetning for at et slikt system vil være at tidsfrister for fangstrapportering, innsamling og utarbeiding av overvåkingsdata (telling, fangstdata etc.) overholdes.

Artikkel 15 omhandler biologisk påvirkning, og slår fast at partene skal iverksette tiltak for å beskytte fiskebestandene mot smittsomme fiskesykdommer og introduksjon av fremmede arter eller bestander i Tanavassdragets nedbørfelt. Det er nødvendig at denne bestemmelsen følges opp overfor veterinærmyndighetene i Norge (Mattilsynet) og Finland (EVIRA). Disse etatene har det formelle ansvaret for forebygging og bekjempelse av fiskesykdom i landene, og må involveres slik at nødvendige regelverk/prosedyrer kommer på plass og følges opp. Dette gjelder ikke minst regler om bruk av båt/båtregisteret (fiskereglenes § 36).

6 Konklusjon

Miljødirektoratet oppfatter at det i forslagene til ny avtale og fiskereglene som foreligger er tatt hensyn til behovet for at bestandene skal ha mulighet til å bygge seg opp, samtidig som det så langt som mulig tas hensyn til brukerne av vassdraget og landenes interesser. Etter vår vurdering er det ikke mulig å få til en gjenoppbygging av *alle* underbestander i vassdraget uten at *alle* grupper av fiskere berøres. Vi mener samtidig at konsekvensene for fiskerettshavernes garnfiske må vurderes ut fra at de kan benytte drivgarn, stengsel eller settegarn i den lovlige fisketida for hvert enkelt redskap. De er således ikke forhindret fra å fiske når for eksempel drivgarnsfisket ikke er tillatt. I det nye regimet kan laksebreveiere fiske med garn i hele juni og juli, fra 16. juni og ut juli kan de fiske med stengsel tre døgn i uka som i dag. Sett på bakgrunn av at alle enkeltbestandene skal bygges opp igjen mener vi dette ikke er urimelige restriksjoner for de som har garnfiskerettigheter i vassdraget.

Vi er tilfreds med at et moderne reguleringsregime som er vesentlig bedre tilpasset bestandssituasjonen i Tanavassdraget nå kan komme på plass fra 2017. I tillegg til et regime som kan bidra til å bygge opp igjen bestandene med dårligst bestandsstatus i dag, ligger det i avtalen inne mekanismer som bidrar til at vi kan få den fleksible og bærekraftige forvaltningen *over tid* som laksen i Tanavassdraget fortjener (i disse mekanismene ligger det også at fisket igjen kan utvides dersom det slås fast at forvaltningsmålene er oppnådd).

Når en tar i betraktning de mange og store interessekonfliktene knyttet til forvaltningen av Tanavassdraget, oppfatter vi at den nye avtalen og fiskereglene vil innebære et stort steg i riktig retning for tanalaksen. Det ligger i sakens natur at det i startfasen vil være krevende å få på plass rutiner og prosedyrer, og at slike endringer vil være krevende for fiskerne. Vi mener likevel at forslaget som nå ligger på bordet representerer en nødvendig endring som det på grunn av den dårlige bestandssituasjonen haster med å få satt i verk.

En sentral forutsetning for å kunne gjennomføre en kunnskapsbasert, fleksibel og bærekraftig forvaltning av laksen i Tanavassdraget er at et godt nok overvåkingssystem sikres. Overvåkningsprogrammet bør blant annet gi detaljert og nøyaktig fangststatistikk fra alle de ulike områdene og fiskeriene i vassdraget, og et fiske i hovedelva krever god nok bestandsidentifisering gjennom DNA-analyser av skjellprøver fra fisket. Langtidsovervåking må foregå både i nedre, midtre og øvre deler av vassdraget og i sideelver. Dette fordi det er stor variasjon i bestandssituasjonen og i beskatningsraten som de enkelte bestandene blir utsatt for i de ulike fiskeriene. Noe overvåkingsrelatert forskning og metodeutvikling vil også være nødvendig for at langtidsovervåkingen skal kunne gi data av tilstrekkelig god kvalitet. Tidligere er det antydnet at omfanget av overvåking og FoU-aktiviteter vil ligge på minst 5 mill fra hvert land.

Avtaleforslaget mangler forpliktende formuleringer om finansiering av overvåking. I den videre oppfølgingen av forhandlingene fram til regimet settes i verk i 2017 er det nødvendig å avklare omfang og prosedyrer for finansiering av overvåking og FoU-aktiviteter.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Raoul Bierach
seksjonsleder

Stig Johansson
seniorrådgiver

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.