

16.08.2023

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep.
0032 Oslo

Høringsuttale – forslag til endring av forskrift av 22. desember 2004 nr. 1799 om akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret (andre arter-forskriften)

Vi viser til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) sitt høringsnotat datert 15. mai 2023 om endringer i forskrift av 22. desember 2004 nr. 1799 om akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret (andre arter-forskriften). Denne høringsuttalen gjelder del 1.4. Gyteområde og gytefelt for vill torsk der det foreslås endring av forskriftens § 7 første ledd bokstav a.

NFD opplyser at forslaget bare gjelder en endring i ordlyd som presiserer gjeldende rett i forskrift, og at de ikke anser forslaget for å ha nevneverdige konsekvenser. Vi ser forslaget som ikke bare et spørsmål om hvorvidt gytefelt kartlagt av Havforskningsinstituttet skal definere områder med forbud mot etablering av lokaliteter for akvakultur av torsk, men også å gjelde videreføring av tilsvarende forbud basert på gyteområder basert på Fiskeridirektoratet sin kartlegging av kystnære fiskeridata. Dette endrer etter vårt syn forståelsen av omfanget av forslaget og vurderingen av konsekvenser.

Høringsuttalen blir gitt på vegne av Torskenettverket og torskeoppdretterne Ode AS, NorCod AS, Kime AS og Statt torsk AS. Høringsfrist er 16. august i år.

1. Innledning

Forslaget som er på høring gjelder hvorvidt gytefelt for torsk kartlagt av Havforskningsinstituttet skal inkluderes i forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret § 7 bokstav a som i dag sier at lokalitet for torsk ikke skal etableres i gyteområder for vill torsk. Med det ønsker en å sidestille de to kartlagene «Gyteområde» og «Gytefelt torsk MB» i Fiskeridirektoratet sin kartløsning Yggdrasil, slik at de forvaltningsmessig får lik betydning. Slik vi ser det reiser dette forslaget to hovedspørsmål:

1. Skal gytefelt for kysttorsk kartlagt av Havforskningsinstituttet gjelde som forbudssoner for etablering av lokaliteter for akvakultur av torsk?
2. Skal disse gytefeltene komme i tillegg til eller til erstatning for gyteområder for kysttorsk stedfestet i forbindelse med Fiskeridirektoratets kartlegging av kystnære fiskeridata?

Vi vil i denne høringsuttalen besvare disse spørsmålene hver for seg, og gi vår tilslutning til at gytefelt for kysttorsk kartlagt av Havforskningsinstituttet utgjør grunnlaget for forbud mot etablering av lokaliteter for akvakultur av torsk. Fiskeridirektoratets kartlegging av kystnære fiskeridata bør i tråd med intensjonen kun benyttes som kunnskapsgrunnlag ved ulike arealplanprosesser.

Vi vil innledningsvis bemerke at også i 2009 ble forslaget om forbud mot etablering av lokalitet for torsk, den gang basert på Fiskeridirektoratet sin kartlegging av gyteområder, beskrevet som en

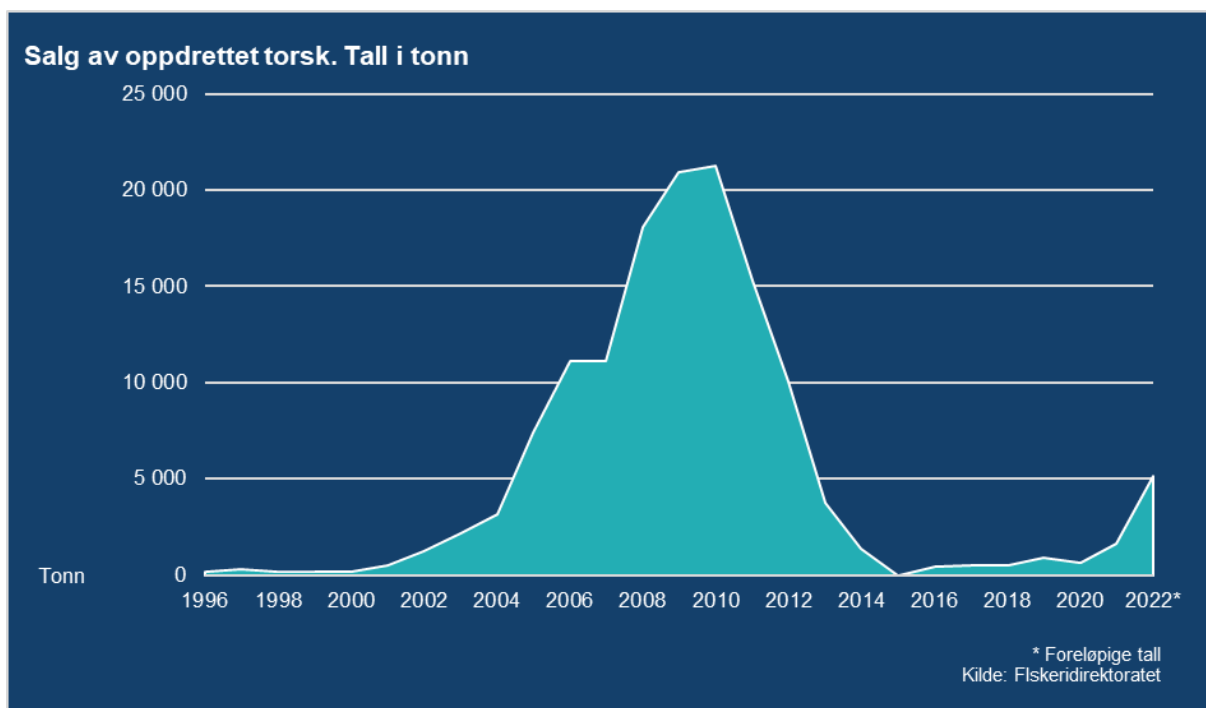
forskriftsfesting av gjeldende forvaltningspraksis. Hverken høringen i 2009 eller nå i 2023 inkluderer en nærmere utredning av kunnskapsgrunnlaget en bygger på og behovet for et slikt forbud. Det er heller ikke gjort noen form for utredning av hvor egnet hvert av de to datasettene er til å definere slike omfattende forbudsområder. Når det gjelder Havforskningsinstituttet sin metode så bygger den på omfattende forskning, og grunnlaget er publisert i vitenskapelige tidsskrift og rapporter. Vi har ikke noen form for tilsvarende dokumentasjon for Fiskeridirektoratet sin metodikk. Det er ting som tyder på at en i 2009 så for seg at den da nylig påbegynte naturvitenskapelige kartleggingen av gytefelt etter hvert skulle erstatte bruken av kystnære fiskeridata til dette formålet.

Vi vil med denne høringsuttalen vise at den foreslåtte sidestillingen ikke bygger på rett faglig grunnlag og at det er klare metodiske svakheter ved grunnlaget for Fiskeridirektoratets kartlagte gyteområder. Vi viser at kunnskapsgrunnlaget for gyteområder allerede var omdiskutert tilbake i 2009 og at man nå bør ta høyde for ny og bedre kunnskap ved å la Havforskningsinstituttet sin gytefeltkartlegging erstatte Fiskeridirektoratet sine kartlagte gyteområder.

2. Bakgrunn for gyteområde som forbudsområde for etablering av torskeoppdrett

Fra 2020 har torskeoppdrettsnæringen kommet i gang med en forsiktig vekst, i hovedsak basert på nye selskap og lokaliteter. Ved utgangen av 2021 var den samlede biomassen av levende torsk i norske oppdrettsanlegg bare 6 249 tonn. Ett år senere hadde den stående biomassen doblet seg til 12 672 tonn. Det foregår produksjon av torsk fra Vestland i sør til Troms i nord.

Dagens næring vokser frem i et betydelig lavere tempo enn den utviklingen vi så på 2000-tallet, da over 500 tillatelser til oppdrett av torsk ble tildelt. Både næring og forvaltning bygger i dag på erfaringene fra denne forrige runden.



Figur 1 Produksjonsvolum av oppdrettstorsk per år (kilde Fiskeridirektoratet).

Innføringen av forbudet mot etablering av torskeoppdrett i gyteområder for torsk i 2009 må sees i sammenheng med hvordan situasjonen var da man forsøkte å etablere en torskenæring tidlig på 2000 tallet., Fra 2001 pågikk torskeproduksjonen på alvor og norske myndigheter satset stort på utvikling av næringen. Mellom 2002 til 2009 ble det investert nesten en milliard fra myndighetenes side på

utvikling. Næringen vokste raskt i starten på 2000 tallet og da den nådde toppen i 2010 ble det produsert 21 240 tonn torsk (ssb.no). Veksten i næringen hadde vært ekspansiv, og myndighetene ble kritisert for å ha for liten kontroll på mulige miljøeffekter, og risikoen for negativ påvirkning på villtorsken via rømming og gyting i merdene. Tilbake i 2009 da forbudet mot etablering av torskeoppdrett i gyteområder ble innført i forskriften, var man i en situasjon hvor oppdrett av torsk hadde utfordringer knyttet til flere typer sykdom, misdannelser, gytetmodning uten kontroll og rømmingshendelser. Det var et klart behov for å begrense potensiale for skade på naturen, og verne om den ville kysttorsken.

Forslaget om verneområder for torsk der torskeoppdrett ikke kunne etableres ble lagt frem av WWF tidlig i fasen og da etter modell av laksefjordene ¹. Da forslaget om forbudssoner for alvor kom på banen etter forslag fra Fiskeridirektoratet i 2009, var næringen nær toppproduksjon. Torskenæringen skulle vokse side om side med laksenæringen og det var store forventninger til videre vekst. Dette i sammenheng med den risikoen myndighetene opplevde næringen utgjorde, forklarer behovet for innføringen av forbudsområdene.

Kunnskapsgrunnlaget for forbudsområdene må sees i sammenheng med hva man da hadde av kartlegginger til rådighet. Det var før HI var ferdig med «Program for kartlegging av gyte- og oppvekstområder for kommersielt viktige arter i kystsonen». Det beste grunnlaget for stedfestede sårbare områder for kysttorsken den gang, var reelt sett Fiskeridirektoratets kystnære fiskeridata med kartlaget «gyteområder». På tross av at kunnskapsgrunnlaget den gang var svakt, var det allerede da en diskusjon om Fiskeridirektoratets innsamlede informasjon var god og grundig nok til å kunne brukes til dette formålet. Det ble blant annet påpekt stor usikkerhet om de kartlagte områdene var dekkende og om de reelt sett viste områder for gyting skjer, eller områder hvor torsken var på vei inn mot gytefeltene for så å bli fisket.

Som kjent kulminerte torskenæringen av ulike årsaker i årene etter, og kun to år etter toppåret i 2010 var produksjonen halvert. Deretter forsvant tilnærmet alt torskeoppdrett. Konsekvensene av forbudet, og grundigheten av kunnskapsgrunnlaget for gyteområder for torsk ble dermed ikke mye debattert eller satt søkelys på, særlig ikke opp imot torskeoppdrett.

På tross av at store deler av næringen ble avsluttet, ble det likevel gjennomført videre avlsarbeid på torskestammene, i delvis privat og statlig regi. Resultatet av avlsprogrammene er en bedre fremavlet oppdrettstorsk og mer kunnskap om produksjon av torsk, noe som har ført til at torskeoppdrettsnæringen nå er i oppsving igjen.

3. Skal gytefelt for kysttorsk kartlagt av Havforskningsinstituttet gjelde som forbudssoner for etablering av lokaliteter for akvakultur av torsk?

For å få en god forståelse av hva forslaget om innlemming av gytefelt i forskriften, i tillegg til dagens gyteområder innebærer, er det nødvendig med gjennomgang av grunnlaget for de to kartlagene. Tilsynelatende er det to sider av samme sak, hvor det ene utfyller det andre og samlet sett gir et helhetlig godt bilde, men slik er ikke tilfelle.

Gytefelt kartlagt av Havforskningsinstituttet (HI) er i Fiskeridirektoratets kartløsning vist med betegnelsen «Gytefelt torsk MB» og er normalt omtalt som «gytefelt». Det er disse områdene som nå foreslås tas inn i forskriften og dermed legges til de eksisterende «gyteområdene» som forbudsområder for etablering av torskeoppdrett.

¹ S. Bjordal 2018. *Å styre ein torsk- Oppdrettstorsken i politikk og forvaltning*. Universitetet i Oslo.

Gytefelt for torsk er ifølge HI ikke et klart avgrenset geografisk område. Dette har en biologisk forklaring:

Torsk er en porsjonsgyter som gyter over lang tid (februar til mai avhengig av temperaturen på vannet). I denne tiden kan den oppholde seg i et stort område selv om selve hovedgyting skjer i et bestemt område².

De har derfor utviklet et sett kriterier om utgjør de viktigste elementene i en god dokumentasjon av gytefelt³:

- 1) Områder som voksen gytemoden torsk bruker i direkte tilknytning til gyting (lek)
- 2) Områder hvor produksjonen av egg fra villfisk er høy
- 3) Områder som er vesentlige oppholdssteder for egg og larver i en planktonisk fase.

Metoden som brukes for å kartlegge gyteaktivitet, er basert på vitenskapelig innsamling av nygytte torskeegg. Innsamlingen gjøres ved at en standardisert håv trekkes fra 50 meter og vertikalt opp gjennom vannmassene på forhåndsbestemte stasjoner. Stasjonene skal dekke både områder der det er gytefelt og områder der det ikke er forventet å finne gytefelt. I gytefeltkartleggingen defineres gytefeltet i tid til å omfatte perioden fra den voksne fisken er samlet på gyteplassen til og med eggens planktoniske fase. Alle eggene artsbestemmes, og antallet torskeegg på en stasjon blir regnet som et signal på hvor mye gyteaktivitet det er i område. Videre blir det angitt verdi på skala fra 1-6 ut ifra hvor mye egg som samles inn (tetthet) og hvor høy grad av retensjon (tilbakeholdelse av egg), modelleringen predikerer⁴.

Den største usikkerheten ved innsamlingen er av flere årsaker knyttet til områdene med lavest verdi. Selv om de har lav verdi kan de likevel ha betydning for spredning av egg inn i andre områder som er kartlagt til høyere verdi, de kan ha ulik biologisk funksjon for ulike fiskepopulasjoner og det kan være tidspunktet på året hvor innsamlingen er gjort som gir lav skår. Denne usikkerheten er metodisk håndtert og det er i de tilfellene hvor man ikke finner noe retensjon (i hht. metodikken) at man ikke avmerker området som gytefelt. Metoden er dermed avgrenset til områdene hvor man finner kvantitative og målbare tegn på at gyting foregår, samt at eggene holdes igjen i området.

Konklusjon: Havforskningsinstituttet sin kartlegging av gytefelt identifiserer de mest sårbare områdene på en vitenskapelig dokumentert og transparent måte. Det er derfor naturlig å legge disse til grunn for et forbud mot etablering av akvakultur av torsk i gytefelt så lenge dette er vurdert som et nødvendig risikoreduserende tiltak. Havforskningsinstituttet gir gytefeltene verdi, og dette åpner for en justering av omfanget av vern dersom en i fremtiden får bedre kunnskap om risikoforholdene og kan gjøre mer konkrete vurderinger i stedet for dagens mer generelle føre-var tilnærming.

4. Skal disse gytefeltene komme i tillegg til eller til erstatning for gyteområder for kysttorsk stedfestet i forbindelse med Fiskeridirektoratets kartlegging av kystnære fiskeridata?

4.1 Fiskeridirektoratets metode for kartlegging av gyteområder

For at intervjuede fiskere skal avmerke et område som gyteområde må de melde om fangst av torsk med rennende rogn. Fiskeridirektoratets ansatte intervjuer fiskere og fiskerlag og ber dem om å melde ifra om områder som er viktig for fisket. Denne innsamlingen av informasjon betegnes

² S.H Espeland et.al (2013). Kartlegging av gytefelt, gytefelt for kysttorsk. Fisken og Havet nr. 1/2013, s. 12.

³ S.H. Espeland (2009). Metode for lokalisering og verdisseting av gyteplasser i fjorder med dype terskler, åpne havbukter og sund. Havforskningsinstituttet rapport, s. 28.

⁴ S.H Espeland et.al 2013. Kartlegging av gytefelt, gytefelt for kysttorsk. Fisken og Havet nr. 1/2013.

«kystnære fiskeridata» og inkluderer spørsmål om gyteområder for torsk. Innsamlingen har pågått siden 1980-tallet, og er et godt kunnskapsgrunnlag for hvor de kystnære fiskeriinteressene er lokalisert. Innsamlingen må sees i sammenheng med etablering av arealplanlegging i sjø fra 1985, hvor det ble viktig å avmerke og fremme viktige fiskerihensyn når arealbruken skulle bestemmes.

Fiskeriinteressene blir kartlagt for å danne grunnlag for hvor fiskeriinteressene er i forbindelse med kommunale arealplaner. Kartlagene som også består av passive og aktive fiskefelt mv., skal vise omtrentlig hvor fiskerne bruker kysten og hvor fiskeriressursene er viktige. Dette skal brukes inn i viktig mellom fremtidig arealbruk og andre samfunnshensyn når arealplaner revideres. I høringer av arealplanene uttaler Fiskeridirektoratet og fiskerlag seg om hvilke felt som er viktige og om det er mulig å akseptere alternativ bruk inn i eksempelvis fiskefelt. Tilnærmingen med vektning gir en viss grad av fleksibilitet opp imot andre samfunnsinteresser. Den speiler også nøyaktigheten i de kartografiske inntegningene og metoden som ligger til grunn, ettersom man er åpen for å endre arealavgrensning og bruk, i tråd med veilederen sier for bruk av Kystnære fiskeridata.

4.2 Hvor gode er dataene?

Høringsnotatet slår fast at «I kartløsningen er «gyteområder» basert på data som er samlet inn gjennom en dokumentert samfunnsvitenskapelig metode.» Metoden det blir referert til er innsamling av muntlig informasjon gjennom intervju, og støttet ved nedtegning av mentale kart. Slik samfunnsvitenskapelig metode blir gjerne referert til som kvalitativ metode, og det er en rekke krav til bruk av slik forskningsmetode for å produsere gyldige og relevante data, og ikke minst til hvordan disse dataene blir benyttet til å belyse forskningsspørsmål. Når det gjelder det siste er det et viktig moment at dataene bør forstås i lys av den hensikt de ble produsert for.

Denne mulige risikoen for påvirkning i datainnsamlingen er noe Havforskningsinstituttet har påpekt når de har sammenlignet metodene:

Innsamling av data fra lokal kjente vil også kunne være påvirket av at informanten ikke ønsker å bidra med riktig informasjon eller kan ha egeninteresse av å manipulere informasjonen. Det kan være at gode fiskeplasser holdes hemmelige for å beholde dem selv. Det kan også være at informanten feilaktig oppgir steder til å være gytefelt for å hindre inngrep som informanten har andre utenforliggende interesser av å hindre. Dette vil også kunne påvirkes av medieoppmærksomhet rundt for eksempel forhold mellom gytefelt og oppdrettsanlegg⁵.

Ettersom gyteområdene er kartlagt etter intervju med fiskere med en naturlig interesse for vern, er etterprøvsbarhet og dokumentasjon av stor betydning. Veilederen for hvordan slike intervju skal gjennomføres og etterprøves viser en metodikk som kunne gitt etterprøvbare svar. Fiskeridirektoratet har vært opptatt av å forsvare metoden, heller enn å kritisk reflektere over kvaliteten:

Men vi må heller ikke overdrive betydningen av dette materialet til gunst for dem som fisker. Det at det er registrert et fiskefelt betyr ikke at annen virksomhet automatisk er utelukket fra området. Det avhenger av typen område, typer virksomhet og til slutt styrken og vektningen av de ulike interessene⁶.

Det er svært lite informasjon fra intervjuene, hvor mange intervjuede som uttalte seg eller om det var uenighet, tilgjengelig. I tillegg har svært lite av resultatene fra disse kartleggingene vært på offentlig høring til andre enn de i utgangspunktet spurte fiskerne og fiskerlagene. Fiskeridirektoratet sier i dag i sin kommunikasjon til NFD følgende om datakvalitet:

⁵ S.H Espeland et.al 2013. Kartlegging av gytefelt, gytefelt for kysttorsk. Fisken og Havet nr. 1/2013, s. 13.

⁶ Fiskeridirektoratet (u.å). Veiledning i intervjueteknikk ved registrering av kystnære fiskeridata, s. 7.

Det er foretatt intervjuer av fiskere over lang tid og langs hele kysten, og data er basert på faktiske observasjoner fra fiskere som i all hovedsak er verifisert av flere intervjuobjekter. For at et område skal bli registrert som gyteområde har fiskerne rapportert å ha fått fisk med rennende rogn eller beskriver områder hvor det ved visuell observasjon er registrert fiskeegg⁷.

Den manglende transparente innhenting og svakhet i bruk av metodikken gjør at den kvalitative analysen blir svært vag i forhold til konsekvensene av resultatene.

4.3 Hvor relevant er dataene?

På den ene siden peker HI på at mange viktige gytefelt ikke er egnede fiskeplasser og dermed ikke blir avdekket. På den andre siden viser HI til at observasjoner fra fiskerne som resulterer i stedfesting av gyteområder ikke nødvendigvis gjelder gytende fisk og dermed faktisk ikke er gytefelt.

Intervjuer med lokale kjentfolk er viktig informasjon, men informasjonen kan variere i utforming og kvalitet og må dermed vurderes i forhold til biologiske data. Resultater fra intervju representerer trolig i gytefeltsammenheng primært informasjon om atferd og bevegelse hos gytemoden fisk. Siden torsken er en porsjonsgyter kan perioden fisken er rennende strekke seg over lengre tid enn gyteperioden (perioden da mesteparten av eggene slippes)⁸.

Den store faglige usikkerheten med kartleggingsmetoden er at gytemoden torsk vil slippe rognen dersom den blir fisket og halt opp fra sjøen. Indikasjonen med «fisk med rennende rogn» er dermed ikke en sikker metode for å avdekke gyteområder. Det kan være gyteområder, men det kan også være fisk som snart skal gyte og som gjerne er på vei mot egnet og ønsket sted. Det er også poengtert i et intervju med ansvarlig forsker Sigurd Espeland på HI i januar 2010:

Tidlegare har ein i stor grad støtta seg til måling av eggettleik og intervju med lokalkjende fiskarar. Men kunnskapen frå intervju har sine svake punkt. At ein til dømes fangar fisk med rennande rogn treng ikkje å bety at ein fiskar midt i eit gytefelt. Det har spesielt synt seg i ytre strøk, der det tidlegare er påstått å eksistere gytefelt langs den ruta fisken tek til gytefelta som forskarane no har lokalisert⁹.

Resultatet av dette kan dermed være at man kartlegger områder som gyteområder med de begrensningene det medfører, uten at det reelt sett foregår gyting i særlig skala der. Det er sannsynlig at fiskere med relativt stor sikkerhet kan avmerke i kart hvor de fisker og hvilke arter de fangster der. De kan også med en viss grad av sikkerhet tilsvarende avmerke hvor de har fisket torsk og hvor det kan ha forekommet torsk med rennende rogn. Avgrensingen av området bygger da på hvor man reelt sett fisker torsk og kan som tidligere vist egentlig være torsk som er på vei til gyting eller er gyteklar, dersom den skulle ha rennende rogn etter opphaling. Dette har ifølge HI en naturlig forklaring:

Videre kan det være vanskelig å avgjøre om en fisk som er rennende når den fiskes strengt tatt er gytende i sjøen. Trykkforskjeller mellom dypet der fisken lever og i båten når den er fisket kan føre til at fisken er rennende i båten, men ikke var gytende i sjøen¹⁰.

⁷ Fiskeridirektoratet i brev til NFD 28. mai 2021 (ref. 21/2923), s. 3.

⁸ S.H. Espeland et al. (2009) Metode for lokalisering og verdisetting av gyteplasser i fjorder med dype terskler, åpne havbukter og sund. Rapport fra Havforskningsinstituttet. s. 4-5.

⁹ <https://fisk.no/fiskeri/1779-finn-gyteomrade-med-ny-metode>.

¹⁰ S.H Espeland et.al 2013. Kartlegging av gytefelt, gytefelt for kysttorsk. Fisken og Havet nr. 1/2013, s. 12-13.

Det er stor usikkerhet til grunnlaget for disse gyteområdene ettersom de kanskje egentlig er fiskeområder, og det er usikkerhet i hvordan de er avtegnet og avgrenset i kartet.

4.4 Sammenstilling av metodene

Grunnlaget for forslaget om sidestillingen av de to metodene og kartlagene stammer fra Fiskeridirektoratets egen redegjørelse til NFD, hvor de forklarer likheten i kartene og høy grad av overlapp. Fiskeridirektoratet sier videre i brev til NFD at gytefelt og gyteområder: «innholdsmessig vanligvis skal representere samme faktum»¹¹. De utdyper dette på følgende måte:

Direktoratet vil fremheve at begge temalagene er basert på anerkjente vitenskapelige metoder. Dette blir spesielt relevant i relasjon til lokalisering av torskeoppdrett. Våre erfaringer med dataene er at data fra Havforskningsinstituttet i stor grad synes å verifisere Fiskeridirektoratets sine data for torsk. Gytefelt torsk MB kartlagt av HI er i flere tilfeller større enn gyteområder for torsk kartlagt av Fiskeridirektoratet når samme område er undersøkt. Der det er overlapp, har vi det aller beste kunnskapsgrunnlaget, men der det ikke overlapper så er det likevel den best tilgjengelige kunnskapen vi har. Manglende inntegning i kart er nødvendigvis ikke det samme som negativ verifisering. Dette fordi enkelte områder ennå ikke er ferdig undersøkt, selv for torsk¹².

Det er flere moment i denne redegjørelsen som gir et bilde av gyteområdekartleggingen som en mer kvalitetssikret metode enn hva den i realiteten er. Vi har ovenfor vist at det ikke er slik at Havforskningsinstituttets gytefelt og Fiskeridirektoratets sine gyteområder representerer samme faktum. Dette gjelder både i forhold til arealmessig utstrekning av gytefelt, og i selve definisjonen av gytefelt/gyteområde.

Fiskeridirektoratet sa allerede i 2009 at disse to kartleggingsmetodikkene i stor grad ga samme svar:

Gytefelt vil som regel ikke være særlig vanskelig å arealavgrense i intervju med fiskere/informanter. Som et eksempel har Havforskningsinstituttet gjort undersøkelser på en del gytefelt for torsk som er registrert av regionene ved intervjuer. Det viste seg at de registrerte feltene i stor grad ble verifisert av undersøkelsene¹³.

HI har hatt en mer nøktern vurdering av samme forhold: «Det var god overensstemmelse mellom stasjonene med høye eggtetheter og noen av de områdene som Fiskeridirektoratet har angitt som gytefelt etter informasjon fra fiskere»¹⁴.

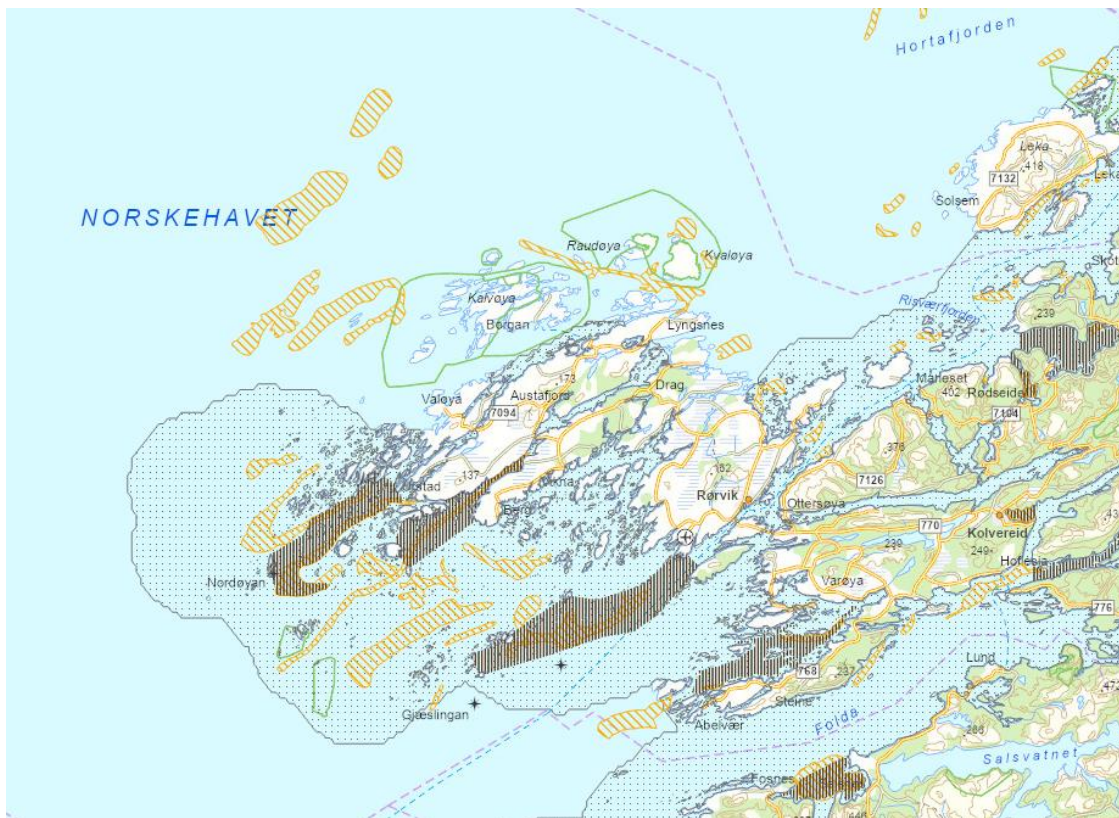
Overlappen mellom kartlagene er tydeligst i indre strøk hvor HI også fremhever at vernet av gytefeltene bør være sterkest. Det er derimot mange felt og store områder hvor Fiskeridirektoratets gyteområder er avmerket i kartet, men ikke HI sine gytefelt. Store deler av disse områdene har HI kartlagt uten å finne forhold som kvalifiserer til kategorien gytefelt i forhold til eggtehet og tilbakeholdelse. Fiskeridirektoratets gyteområder er dermed falsifisert, men Fiskeridirektoratet har på tross av dette ikke revidert kartlagene og tatt ut gyteområdene.

¹¹ Fiskeridirektoratet i brev til NFD 28. mai 2021 (ref. 21/2923), s. 3.

¹² Fiskeridirektoratet i brev til NFD 28. mai 2021 (ref. 21/2923), s. 3.

¹³ Fiskeridirektoratet (2009). Veiledning for innsamling av kystnære fiskeridata, s. 4.

¹⁴ S.H. Espeland et al. (2009) Metode for lokalisering og verdisetting av gyteplasser i fjorder med dype terskler, åpne havbukter og sund. Rapport fra Havforskningsinstituttet. s. 26.



Figur 2 Kartutsnitt fra Yggdrasil som viser gyteområder (oransje), gytefelt (sorte streker) og områdene som er kartlagt av HI (sorte prikker).

I enkelte ytre strøk har HI ikke kartlagt, blant annet fordi det i ytre strøk med mer bevegelige vannmasser er det mindre sannsynlig at kysttorskene har viktige gytefelt. Det er også metodisk vanskelig å avgrense og kartlegge i slike områder. I disse områdene er Fiskeridirektoratets gyteområder den best tilgjengelige kunnskapen, men her bør det tas høyde for stor grad av usikkerhet både med tanke på verdi og art.

Som vist i kartet er det store områder hvor HI har kartlagt og ikke funnet grunnlag for gytefelt, men som likevel består som gyteområde i Fiskeridirektoratets kart og dermed fungerer som forbudsområde for etablering av lokaliteter for torsk. HI sin redegjørelse av usikkerhet viser at gytefeltene med lavest verdi (c- områdene), har større usikkerhet som følge av få egg eller lav grad av retensjon. Når HI så har kartlagt områder uten å finne grunnlag for gytefelt er det sannsynlig at funnene tilsier en lavere skala enn minstenivået deres. Usikkerheten ved de negativt verifiserte gyteområdene er dermed så stor at de ikke når opp til HI sitt minstemål.

Når datagrunnlag av en slik kvalitet kartfestes og brukes direkte som forbudsområder, blir det forvaltning på et svært tynt grunnlag. Fiskeridirektoratets manglende vilje til å revidere egne data etter HI sine verifiseringer, tyder på en forvaltning med manglende kritisk blikk på, og ettergåelse av innsamlet informasjon. Eksempelvis finnes det gyteområder på nordvestlandet som er flere hundre kvadratkilometer store og som strekker seg langt utenfor grunnlinjen, på tross av at HI eksplisitt har sagt at retensjonen er for lav til å markere som gytefelt.

Det er feil at de to metodene, og dermed begrepene gyteområde og gytefelt, referer til det samme og kan/blir benyttet om hverandre.

Definisjonene som brukt i "Naturtypekartleggingsprogrammet" legger større vekt på den planktoniske fasen og utfyller bruken av begrepet gytefelt brukt i mange andre praktiske

sammenhenger, samtidig som den legger mindre vekt på observasjoner av fisk med rennende rogn siden områder der fisken samles før gyting ikke er inkludert. Dette betyr at definisjonene på gytefelt som brukt her har en noe mer biologisk - populasjonsdynamisk tilnærming enn gytefelt observert gjennom kommersielt fiske på gytemoden fisk. Siden det er vanskelig å skille områder der gytemoden fisk samles og selve gytefeltet ved å se på fangst av fisk med rennende rogn, må metodikken fokusere også på andre typer observasjoner for å identifisere gytefelt¹⁵.

Det kan godt være at Fiskeridirektoratet benytter begrepene gytefelt og gyteområde om hverandre, men dersom en ser til kartleggingsmetodikken som er brukt har de ikke samme mening:

Konklusjon: Havforskningsinstituttet sine gytefelt bør erstatte Fiskeridirektoratet sine gyteområder.

5. Avslutning

Vi har her vist at mens Fiskeridirektoratet fremhever kvaliteten i egen kartlegging av gyteområder, har Havforskningsinstituttet en mer nøktern vurdering. De har ved mange anledninger pekt på metodiske svakheter ved denne kartleggingen. De to sitatene nedenfor viser godt denne forskjellige virkelighetsoppfatningen. Det første er fra Havforskningsinstituttet i 2013 og det andre fra Fiskeridirektoratet i 2021:

Fiskeridirektoratet har gjort en kartlegging av gytefelt basert på intervjuer med lokale kjente. Et område som er påtegnet basert på intervjuinformasjon vil ofte være et område der det er godt fiske etter gytemoden fisk. Det kan være et gytefelt, men kan også godt bare være et område med godt fiske¹⁶.

Fiskeridirektoratet opprettholder vurderingen av 14. desember 2018 om at de områdene som i dag er kartfestet som gyteområder i all hovedsak må behandles som et kvalitativt godt datagrunnlag på samme måte som gytefelt. Fiskeridirektoratet kan ikke se at det verken er faglig grunnlag for, eller praktisk hensiktsmessig, at det er forskriftsfestet begrensninger knyttet til ulike temalag i kartverktøyet for klarering av lokaliteter til akvakultur av torsk etter andre arter-forskriften § 7 bokstav a¹⁷.

I og med at NFD sitt høringsnotat ikke inneholder noen utredning av de problemstillinger forslaget innebærer har vi her også drøftet sentrale moment i Fiskeridirektoratet sin tilrådning om å gjennomføre den foreslåtte forskriftsendringen. Her er flere forutsetninger som departementet ser ut til å bygge på, men som ikke er helt korrekte:

1. HI sin kartlegging er gjort langs hele kysten, men primært i indre områder.

Som vi har vist i karteksempelet, og som enhver kan se ved å besøke Fiskeridirektoratets egen kartløsning, går HI sin kartlegging langs store deler av kysten helt ut til de åpne kyststrøkene der en kan regne med at det ikke er tilbakeholdelse av egg og dermed ikke forhold for gytefelt etter HI sin definisjon.

2. Gyteområdene i kartløsningen er basert på data som er samlet inn gjennom en dokumentert samfunnsvitenskapelig metode.

¹⁵ S.H Espeland et.al 2013. Kartlegging av gytefelt, gytefelt for kysttorsk. Fisken og Havet nr. 1/2013, s. 10-11.

¹⁶ S.H Espeland et.al 2013. Kartlegging av gytefelt, gytefelt for kysttorsk. Fisken og Havet nr. 1/2013, s. 12.

¹⁷ Fiskeridirektoratet i brev til NFD 28. mai 2021 (ref. 21/2923), s. 3.

Fiskeridirektoratet sin kartlegging av kystnære fiskeridata kan ikke sies å være en dokumentert samfunnsvitenskapelig metode bare på bakgrunn av at intervju er en metode for innsamling av kvalitative data i samfunnsvitenskapen. Det er en rekke krav til bruken av slik metodikk for at dataene som produseres skal være gyldige og relevante. Fiskeridirektoratet har aldri dokumentert at de tilfredsstiller slike krav.

3. Gyteområde og gytefelt innholdsmessig vanligvis skal representere samme faktum.

Fiskeridirektoratet sitt gyteområde representerer et område der det i større eller mindre deler av det har vært fanget fisk med rennende rogn i forbindelse med ordinært fiske. Rennende rogn fra en fisk som er om bord i et fiskefartøy betyr ikke at fisken er gyteklar i sjøen. Havforskningsinstituttet sin kartlegging er basert på å identifisere tetthet av nylig gytt egg som viser til områder med gyteaktivitet, og videre til funn av egg i pelagisk fase. Undersøkelsene er standardisert og stasjoner systematisk lagt utover et fjordområde. Grovt sett kan vi si at Fiskeridirektoratet identifiserer fisk som er på vei til gyting i tillegg til fisk som faktisk gyter, mens Havforskningsinstituttet identifiserer hvor det er gytt og der eggene og larvene har sin pelagiske fase. Det siste er relevant i forhold til kriteriet om retensjon i HI sin modell.

4. Erfaringer med dataene er at data fra Havforskningsinstituttet i stor grad synes å verifisere Fiskeridirektoratet sine data for torsk.

Fiskeridirektoratet har hele tiden hevdet at HI sine undersøkelser i stor grad verifiserer egen kartlegging. Dette stemmer ikke. Gytefelt identifisert av HI ligger generelt lenger inne i fjordene enn Fiskeridirektoratet sine, og i mindre grad i områder egnet for fiske. Det er stor variasjon i overlapp mellom de to kartlagene, og ser en på HI sin diskusjon av de to metodene og de presenterte resultatene så er det klart at HI sin metode i betydelig større grad er en autoritativ kilde til hvor en finner gytefelt for kysttorsk langs kysten.

Vi kan derfor ikke se at det er grunnlag for følgende påstand fra Fiskeridirektoratet:

Fiskeridirektoratets kartløsning har i dag to temalag betegnet henholdsvis "Gyteområder" og "Gytefelt torsk MB". Fiskeridirektoratet opplyser at navngivingen er valgt for å skille de to temaene basert på ulik metode og kilde, men at betegnelsene "gyteområder" og "gytefelt" for torsk for øvrig har samme betydning og er brukt om hverandre¹⁸.

For arealbruken langs kysten er unøyaktighet og tilfeldig skjøtsel av bruk og vern, problematisk all den tid egnet areal for oppdrett er en knapphetsfaktor. Det er forståelig ut ifra situasjonen og kunnskapsgrunnlaget tilbake i 2009 at gyteområdene ble innført som forbud i forskriften, men nå som HI sin kartlegging er ferdigstilt og kunnskapsgrunnlaget er bedre, er det naturlig at man tar høyde for dette.

Det er forståelig at forvaltningen ønsker kontroll på utviklingen og vil være trygge på at man ikke tar for stor risiko for sårbar natur, men slik det praktiseres nå er fremtidig utvikling av ny torskenæring i særlig skala krevende å få til.

Kravene til metodebruken må sees i sammenheng med hva som måles og hva dataene brukes til i ettertid. Som vist med Kystnære fiskeridatasettene med fiskeområder, blir disse brukt inn i arealplanene og det er rom for avveining og tilpassinger. Når disse dataene som sannsynligvis er

¹⁸ NFD i brev til Fiskeridirektoratet 25. november 2021 (ref. 15/5674-23), s. 1.

sikrere, blir brukt mindre kontant, er det unaturlig at mindre sikre data om gyteområder blir brukt på en betydelig strengere måte som forskriftsfestede forbudsområder.

Kartleggingen som er gjort av hvor kysttorsken gyter langs kysten bygger på to helt ulike metoder. Som vist i denne gjennomgangen er det ikke uten betydning å sidestille de to kartlagene gytefelt og gyteområder, og vi ser allerede nå uheldige konsekvenser av dagens praksis. Innføringen av forbudet mot etablering i gyteområder i 2009, kunne ikke bygge på bedre metode simpelthen fordi HI sin kartlegging ikke var kommet langt nok på det tidspunktet. Fiskeridirektoratet hevder på sin side at dette er den best tilgjengelige kunnskapen og at den derfor må brukes. Nå som HI sine kartlegginger er gjennomført langs hele kysten, blir dette feil. Det er klart at HI sin metodiske og kvantitative kartlegging har mer vitenskapelig tyngde enn Fiskeridirektoratets. Som vist bygger avklaringen NFD kom med i brev 28.05.2021 på Fiskeridirektoratets overdrevne tiltro til egen kartlegging og metodikk, og ikke på hva som er best mulig kunnskap. Det er også et poeng at det at noe er «best mulig kunnskap» ikke nødvendigvis betyr at denne kunnskapen har god nok kvalitet.

Dersom man nå velger å forskriftsfeste at gytefelt og gyteområder står likt som forbudssoner, innebærer det å videreføre en uheldig forvaltningspraksis. Nå er man i den situasjonen at HI sine kartlegginger dekker nesten hele kysten og gir et godt faglig og vitenskapelig bilde av hvor de viktige gytefeltene for kysttorsken er. Forskriften bør ikke sidestille gytefelt og gyteområder, men heller erstatte HI sine gytefelt med Fiskeridirektoratets gyteområder, slik at kun «Gytefelt MB» nå får status som forbudssoner for etablering av torskeoppdrett.

Dagens praksis fra Fiskeridirektoratet og Mattilsynet er at man også utenfor kartlagte gytefelt og gyteområder avslår søknader om etablering. Det blir vist til strømforhold og risiko for spredning av potensiell smitte og/eller egg fra gyting fra akvakulturanlegg og inn i gytefelt og gyteområder. Mattilsynet operer med en avstand på minst 2,5 km fra anlegg til gytefelt eller gyteområde, med mindre det er andre forhold som tilsier større eller kortere grense. Fiskeridirektoratet frarår de fleste søknader om etablering av akvakultur for torsk, selv med betydelig større avstand enn 2,5 km. Resultatet er dermed at utenpå de allerede kartlagte gytefeltene og gyteområdene legges en ekstra buffer fra ulike deler av forvaltningen, som grunnlag for fraråding eller avslag. Konsekvensen er nå at det stadig er vanskeligere å tilsagn om nye torskelokaliteter. Premisset om at det bør være en buffer på mellom 2,5 til 10 km for hvert gytefelt/gyteområde er langt på vei det samme som å si at torskeoppdrett ikke er ønskelig som en ny næring i Norge.

Slik som forslaget og praksis er nå, blir alle gytefelt og gyteområder håndtert likt og det skilles ikke ved om de er av høy eller lav verdi når spørsmål om etablering av torskeoppdrett oppstår. HI har uttalt at det er særlig viktig å gi de indre og mest beskyttede delene av fjordene med små og sårbare bestander et særskilt vern. I disse områdene kan man også med større sikkerhet forvente at gyting foregår eller kan foregå. En tydeliggjøring av hvilke gytefelt som er mest verdifulle og sårbare kan bidra til at næringen og forvaltningen får mer kunnskap om hvilke områder som bør vernes om, og hvilke som kan åpnes for bruk innen trygge rammer. En vektning som dette, utover dagens klassifisering, kan skisseres opp etter samme løp som de nasjonale laksefjordene eller korallverneområder.

Med vennlig hilsen

Henrik Hareide
Partner
BøeHareide

Marianne N. Bøe
Partner
BøeHareide