18012012pg

**En praktisk tilnærming til en økosystembasert fiskeriforvaltning i Norge**

**Bevaring og bærekraftig bruk er grunnleggende prinsipper både i havressursloven og naturmangfoldloven**

Første januar 2009 trådte havressursloven[[1]](#endnote-1) i kraft. Den tidligere saltvannsfiskeloven fokuserte hovedsaklig på utnyttbare ressurser, mens den nye loven gjelder alle levende marine ressurser. Naturmangfoldloven[[2]](#endnote-2) trådte i kraft et halvt år senere, første juli 2009. Den gamle naturvernloven fokuserte utelukkende på bevaring, mens naturmangfoldloven har som formål å bevare det biologiske mangfoldet gjennom bevaring og bærekraftig bruk. Havressurslovens formål er å sikre økonomisk og økologisk bærekraftig forvaltning av marine ressurser og beskriver bevaring av biodiversitet som en integrert del av en bærekraftig forvaltning. Begge lovene reflekterer de senere års internasjonale rettsutvikling med hensyn til bevaring og ressursforvaltning, og ved å integrere bevaring og bærekraftig bruk som felles grunnleggende prinsipper representerer de to lovene et regimeskift i det norske forvaltningssystemet.

Det juridiske grunnlaget for god forvaltning av marine ressurser er således på plass. Dette utelukker selvsagt ikke at det kan oppstå uenighet mellom miljø- og fiskeriinteressene om hva som er akseptable fotavtrykk ved utnytting av ressursene. Slik uenighet må søkes løst på lavest mulig nivå i forvaltningen, men kan om nødvendig og i siste instans bringes inn for regjeringen for endelig avgjørelse.

**Forvaltning av de økonomisk viktigste fiskeressursene**

I løpet av de siste 20-30 årene har det skjedd en dramatisk endring i forvaltningen av våre økonomisk viktigste fiskebestander. Fisket har gått fra å være praktisk talt fritt til å være gjennomregulert.

Forvaltningen av disse ressursene, som står for rundt 85 % av førstehåndsverdien av norsk fiske, kjennetegnes ved stor innsats i bestandsovervåkingen, analytiske bestandsvurderinger og internasjonal rådgivning fra ICES (Det internasjonale råd for havforskning), i tillegg til omfattende forvaltnings- og kontrollinnsats.

Gjennom stenging av allmenningen, avvikling av subsidier og gjennomgripende strukturtiltak, har det lyktes å bremse veksten i fangstkapasitet.

 

Kilde: Fiskeridirektoratet

Forvaltningsstrategier og høstingsregler tuftet på føre-var-prinsippet, sammen med forbedrede tekniske reguleringer, utkastforbud og strenge kontrolltiltak, har bidratt til oppbygging av nedfiskede bestander og lagt grunnlaget for et lønnsomt fiske. Forvaltningsstrategiene er så langt hovedsaklig basert på én-bestandsanalyser.

Reduksjonen i antall fiskere og fiskefartøy har bidratt til økt produktivitet og forbedret lønnsomhet for de som er igjen i næringen. Næringens økonomiske bærekraft er således betydelig styrket. Færre fiskere og fartøy har på den annen side redusert næringens rolle i opprettholdelsen av bosetting og sysselsetting i næringssvake kyststrøk. Avgangen fra fiske har likevel kunnet skje i en periode med generelt lav arbeidsløshet og gode alternative jobbmuligheter i Norge.

 

Kilde: Fiskeridirektoratet

Økologisk bærekraft er radikalt forbedret. Samlet gytebestand for ti av de økonomisk viktigste bestandene for norsk fiskeri er mer enn tredoblet siden siste halvdel av 1980-tallet.[[3]](#endnote-3) De fleste av disse bestandene befinner seg både innenfor og utenfor norske farvann, og Norge har dermed et delt forvaltningsansvar for disse ressursene.

 

Kilde: ICES, Havforskningsinstituttet

 

Kilde: ICES, Havforskningsinstituttet

Den videre utvikling for å optimalisere en økosystembasert forvaltning av de økonomisk viktigste bestandene vil gå langs tre spor som må ses i sammenheng:

* Økt verdiskaping gjennom forbedringer i beskatningsmønster og reduksjon i alle former for uønsket dødelighet fra fiske
* Ytterlige optimalisering av det langsiktige økonomiske utbyttet gjennom eventuelle revisjoner av forvaltningsstrategier og høstingsregler
* Med ny kunnskap vil supplerende økosystembetraktninger gradvis inkorporeres i forvaltningen, herunder flerbestandssammenhenger, effekter av fiske på bunnhabitat, effekter av bifangst av fisk, sjøfugl og sjøpattedyr, osv.

I sum ville disse tre kulepunktene representere en praktisk tilnærming til den videre utvikling av en økosystembasert fiskeriforvaltning av våre økonomisk viktigste ressurser.

**Hva så med de økonomisk mindre viktige ressursene?**

I epoken vi har bak oss har altså målsettingen vært å sikre gjenoppbygging og bevaring av de økonomisk viktigste fiskeressursene. Ressurser av mindre økonomisk betydning har ikke vært gjenstand for den samme forsknings- og forvaltningsinnsatsen. Noen av disse ressursene er i en dårlig forfatning. Som et ledd i utviklingen av en økosystembasert fiskeriforvaltning vil vi fremover se et økt fokus og en styrket innsats i forvaltningen også av ressurser med mer begrenset økonomisk betydning. Dette er en utvikling som allerede er godt i gang, jf. forvaltningstiltak for kysttorsk, uer, hummer og ål. Men vi vil ikke nødvendigvis få et forvaltningsregime for slike arter tilsvarende det vi har for de store bestandene.

Det er flere årsaker til dette. Den viktigste er at det ikke vil lønne seg. Forsknings-, overvåkings-, forvaltnings- og kontrollkostnadene ved å optimalisere fangstuttaket for disse artene vil langt overstige den økonomiske merverdien som eventuelt kan oppnås fra optimalt forvaltede ressurser. Tildels er det snakk om arter med et begrenset økonomisk potensial, tildels bestandskompleks, jf. kysttorsk, der tradisjonell forvaltning ville måtte splittes opp på en lang rekke subpopulasjoner.

En annet viktig moment er at i motsetning til de store oseaniske bestandene, som i det alt vesentlige beskattes av et avgrenset antall profesjonelle yrkesfiskere som drifter med registrerte fiskefartøy, dreier det seg her gjerne om ressurser som beskattes kystnært. Et stort og ukjent antall fritids- og turistfiskere kan stå for en betydelig del av den samlede beskatning, jf. kysttorsk, hummer og ål. Forvaltnings- og kontrolloppgavene blir altså vesentlig mer utfordrende og kostbare.

**Ulike forvaltningsmål**

Det er realistisk å anta at bestander som i fangst utgjør opp mot 90 % av samlet norske førstehåndsverdi kan forvaltes med utgangspunkt i analytiske bestandsvurderinger, med sikte på å optimalisere den langsiktige økonomiske avkastningen. Hvordan denne målsetningen i fremtiden vil utvikle seg i det enkelte tilfelle i form av spesifikke høstingsregler (MEY, MSY, flerbestands-MEY etc.), gjenstår å se.

Selvsagt vil det også være arter, for eksempel vassild, rognkjeks og breiflabb, der en med mer begrenset forsknings- og forvaltningsinnsats vil ha som mål å holde bestandene på et nivå som kan gi mulighet for en høy og mest mulig stabil avkastning over tid. Vi vil imidlertid måtte akseptere at uttaket i perioder vil kunne ligge både høyere og lavere enn det som en med mer kunnskap hadde ansett som det optimale. Samlet burde arter og bestander som står for rundt 95 % av førstehåndsverdien kunne forvaltes med en målsetting om optimal eller høy og stabil avkastning.

For de mange arter og bestander som står for de siste 5 % av førstehåndsverdien vil vi imidlertid måtte regne med ikke å makte så ambisiøse mål. Det samme gjelder for ikke-kommersielle bifangstarter, inklusive bifangst av sjøfugl og sjøpattedyr. En generell og ufravikelig minimumsmålsetting for en økosystembasert fiskeriforvaltning må likevel være å sikre biologisk mangfold – konkret vil det si å sikre at utøvelsen av fiske verken skal true vedkommende art eller økosystemets funksjonsmåte. Enkelte arter, som for eksempel tobis og raudåte, kan i denne sammenheng ha en større økologisk betydning enn andre. Ut over dette miljøbetingede minstemål vil det være en politisk, økonomisk og praktisk forvaltningsmessig avveining i det enkelte tilfelle hvor langt en finner å ville strekke seg i retning av å optimalisere det langsiktige fangstutbyttet. Jo lenger en ønsker å gå her, jo mer vil det kunne koste, både i form av forsknings- og forvaltningsinnsats, men også i form av krevende reguleringsinngrep for næringsaktører og utøvere av rekreasjonsfiske.

Fastsettelse av forvaltningsmål for de ulike arter og bestander er med andre ord en viktig del av utviklingen av en økosystembasert fiskeriforvaltning. Da prosessen med å fastsette forvaltningsmål ble startet i 2009 ble det avdekket uklare forvaltningsmål for mange ressurser. Selv om dette ikke lenger er tilfelle tilsier erfaringene så langt at revisjon av forvaltningsmål likevel kan påregnes i enkelte tilfeller.

**Forvaltningsprinsippet – sårbare arter i fokus**

Fremover vil det være grunn til å ha en særlig oppmerksomhet på arter og bestander som det ut fra tilgjengelig kunnskap er grunn til å anta er i en så dårlig forfatning at beskatning på dagens nivå kan medføre fare for tap av biologisk mangfold. Det vil helt sikkert kunne herske legitim uenighet om hvorvidt en konkret art hører hjemme i denne kategorien. Et særlig kjennetegn ved flere slike arter er jo nettopp at vi ikke har så mye kunnskap. Samtidig tilsier føre-var-prinsippet at i mangel på sikker kunnskap er det grunn til å utvise ekstra varsomhet.

I samme retning trekker forvaltningsprinsippet i den nye havressursloven. Dette prinsippet innebærer at myndighetene har en plikt til å foreta en vurdering, ut fra tilgjengelig kunnskap, om hvorvidt beskatning er tilrådelig, eller om tiltak må iverksettes, også for hittil uregulerte arter og bestander.

**Behov for å skaffe seg oversikt og for å prioritere – Bestandstabellen og Fiskeritabellen**

I den videre praktiske utviklingen av en økosystembasert fiskeriforvaltning må vi altså legge til grunn at et økende antall problemstillinger, arter og sammenhenger vil kunne være aktuelle å ta hensyn til. Dette genererer et behov for å skaffe seg en relativt enkel, men samtidig systematisk oversikt over hva som måtte være av relevante problemstillinger. Med knappe ressurser til forskning og forvaltning vil det dessuten være et sterkt og økende behov for et verktøy som kan være til hjelp for å prioritere mellom ulike problemstillinger hva angår behovet for forvaltningsutvikling.

Som et verktøy for å skaffe oversikt og kunne prioritere har Fiskeridirektoratet utviklet to Excel tabeller – Bestandstabellen og Fiskeritabellen – som samlet skal gi en oversikt over problemstillinger knyttet til alle bestander og fiskeri aktuelle for norsk fiskeriforvaltning. Tabellene er bygget opp slik at de ved behov kan utvides med nye bestander eller fiskeri ved å øke antall linjer i tabellene, og med nye problemstillinger ved å føye til nye kolonner. Så langt er 80 arter/bestander og 57 fiskerier inkludert i tabellene.

Bestandstabellen inneholder informasjon om bestandsstatus, beskatningsnivå, forvaltningsmål, prioritering av tiltak osv. Fiskerinæringen og andre interessenter ble introdusert for denne tabellen i Reguleringsmøtet våren 2009 og prioriteringer for neste års utvikling av nye eller forbedrede forvaltningstiltak har siden da blitt diskutert årlig.



På same måte ble Fiskeritabellen introdusert og diskutert første gang våren 2011[[4]](#endnote-4). Fiskeritabellen inkluderer informasjon for hvert fiskeri blant annet om arts- og størrelsesselektivitet, utkastproblem, bidødelighet, bunnpåvirkning og forslag til prioriteringer av forvaltningsutvikling.

Elementene i de to tabellene er gradert så langt det passer i henhold til påvirkning eller betydning (for eksempel høy, middels og lav) med fargekoder/trafikklys for å lette oversikt og gjenkjenning. Graderingen er i de fleste tilfeller basert på kvalitative ekspertvurderinger. En god del omtanke er lagt ned i arbeidet med å forsøke å sikre at graderingene er gjennomgående konsistente i tabellene. Innspill fra forskning, næring og andre interesserte har bidratt til dette. Ved å klikke på et element i tabellen vil det komme opp en kort forklaring på graderingen av vedkommende element.



Intensjonen er at de to tabellene skal oppdateres hver vår i et samspill mellom Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet, og forslag til neste års prioriteringer legges så frem og diskuteres med næringen og andre interessenter på Reguleringsmøtet i juni. Utfallet av disse diskusjonene vil Fiskeridirektøren spille inn til Fiskeri- og Kystdepartementets forberedelse av forslag til neste års Statsbudsjett. Etter at budsjettet er behandlet av Stortinget vil de endelige prioriteringer kunne materialisere seg i desember i departementets Tildelingsbrev for kommende år til Fiskeridirektoratet og/eller Havforskningsinstituttet. De prioriterte oppgavene vil innarbeides i virksomhetsplanen for Fiskeridirektoratet og/eller Havforskningsinstituttet og forbli der til tiltak er utviklet og satt ut i livet. Den årlige oppdateringen gjør tabellene til et dynamisk verktøy der en løpende vil kunne fange opp ny kunnskap og nye problemstillinger.

Det kan være grunn til å presisere hva de to tabellene ikke er. Tabellene vil ikke dekke utredningsbehov med hensyn til flåtekapasitet og flåtestruktur, nasjonale og internasjonale ressursfordelingsspørsmål, eller den videre utvikling av en risikobasert ressurskontroll. De dekker heller ikke de årlige justeringer av allerede etablerte reguleringsopplegg. Alle disse temaene er selvsagt helt grunnleggende elementer i en økosystembasert fiskeriforvaltning. Det kan også være grunn til å understreke at de to tabellene ikke er noen modell som beskriver sammenhenger i økosystemet. Resultater fra slike økosystemmodeller kan imidlertid være årsaken til at et saksforhold dukker opp og eventuelt blir prioritert i en av tabellene.

Dessuten, tabellene er ikke utformet for å dekke tverrsektorielle problemstillinger om konkurrerende bruk av sjøareal, eller påvirkning på fiskeri eller marine ressurser fra andre sektorer. For å lykkes med slike tverrsektorielle planer, jf forvaltningsplanene for Barentshavet, Norskehavet og for Nordsjøen/Skagerrak, er en imidlertid helt avhengige av at de er bygget på et fundament av velfungerende, økosystembaserte sektorforvaltninger. Det er her de to tabellene kommer inn som et verktøy som skal bidra til utviklingen av en økosystembasert fiskeriforvaltning.

Merk at de to tabellene i utgangspunktet ikke krever detaljert informasjon om økosystemet for å kunne benyttes til å skaffe seg oversikt og å prioritere utviklingstiltak. Denne typen tabeller kan derfor også være et relevant verktøy for utviklingsland i deres arbeid med å utvikle en økosystembasert fiskeriforvaltning.

I prinsippet går bevaring og fornuftig langsiktig fiskeriforvaltning hånd i hånd. Det som er bra for naturen er bra for fiskeriene. Det vil imidlertid uvegerlig oppstå situasjoner der bevaring og fiskeri ikke er enige, enhver utøvelse av fiske innebærer tross alt et inngrep i naturen. I siste instans vil det da være et politisk spørsmål å avgjøre hva som er, og hva som ikke er, akseptable miljømessige fotavtrykk. De to tabellene løser ikke dette problemet, men de bidrar til å klargjøre hvilke utfordringer en står overfor, og gir berørte parter en årlig mulighet til å diskutere hvilke oppgaver det anses mest påkrevet å få løst.

1. Lenke til havressursloven: <http://www.lovdata.no/all/hl-20080606-037.html> [↑](#endnote-ref-1)
2. Lenke til naturmangfoldloven: <http://www.lovdata.no/all/nl-20090619-100.html> [↑](#endnote-ref-2)
3. Lenke til ICES bestandsvurderinger og rådgivning: <http://www.ices.dk/advice/icesadvice.asp> [↑](#endnote-ref-3)
4. For fullstendige tabeller med forklaringer, se lenke til sak 04/2011 til Reguleringsmøtet 7. juni 2011: <http://www.fiskeridir.no/fiske-og-fangst/sakspapirer-referater/reguleringsmoetet-7.-juni-2011> [↑](#endnote-ref-4)