



Haavind

Miljødirektoratet

post@miljodir.no

Vår ref.

/

Deres ref.

2019/12339

Ansvarlig advokat

Bjørn Særgård

Oslo, 6. februar 2020

## **KOMMENTARER TIL MILJØDIREKTORATETS UTKAST TIL RETNINGSLINJER FOR REGULERING AV FISKE ETTER ANADROME LAKSEFISK FRA 2021**

Vi representerer Norske Sjølaksefiskere (NSF).

NSF ønsker å komme med noen innspill til Miljødirektoratets brev datert 20. desember 2019 med utkast til retningslinjer for regulering av fiske etter anadrome laksefisk fra 2021.

I Miljødirektoratets brev fremkommer det at Miljødirektoratet basert på føringer fra Klima og Miljødepartementet (KLD) i brev av 17. desember 2019, foreslår å stramme inn regulering av fiske etter anadrome laksefisk med faststående redskap i sjø fra 2021.

NSF mener det ikke er grunnlag eller behov for en slik innstramming, og vil begrunne dette i det videre. Forslaget er lite beskrevet både i brevet fra KLD og i utkastet til regulering fra Miljødirektoratet. Vi går ut ifra at forslaget vil være vesentlig bedre utredet og begrunnet når retningslinjene sendes på høring, men anser det som nødvendig å allerede nå kommentere utkastet.

### **1. BREVET FRA KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET**

KLD skriver i brev datert 17. desember 2019 at de ønsker å komme med noen «retningsgivende føringer» til Miljødirektoratet i forbindelse med hovedrevisjonen av reguleringene av fisket etter anadrome laksefisk i elv og sjø. Det vises videre til naturmangfoldloven §§ 15 og 16, og prinsippene om at høsting kun kan skje med hjemmel i lov og når best tilgjengelig dokumentasjon tilsier at det forekommer et høstingsverdig overskudd.

KLD viser også til føre-var-prinsippet og uttaler at:

«Mangelen på kunnskap om de konsekvenser sjølaksefisket kan ha for små og sårbare bestander og potensielle konsekvenser av overbeskatning av disse bestandene, gjør

at det etter departementets syn må legges betydelig vekt på dette prinsippet ved den kommende revisjon av laksereguleringene.»

Det fremstår som noe uklart hva departementet mener med at føre-var-prinsippet skal tillegges "betydelig vekt". Uansett må departementet og Miljødirektoratet ved anvendelse av prinsippet forholde seg til de vilkår og begrensninger som fremgår av naturmangfoldloven § 9.

KLD ber om at "(...) Miljødirektoratet vurder å ikke åpne for sjølaksefiske i inntil fem år om gangen når direktoratet finner det nødvendig av hensyn til alle laksebestander i området og med vekt på føre-var-prinsippet". I tillegg ber departementet "direktoratet vurdere å ikke åpne for fiske i ytre fjordområder og eventuelt kyststrøk", i "områder hvor samfunnet har brukt store ressurser på laksebestandene i form av kalking og gyrobekjempelse". Begrunnelsen er at «[n]år det fiskes på flere bestander i samme område, er det fare for at små eller sårbare bestander overbeskattes». KLD og Miljødirektoratet mener at sjølaksefiske som regel er et fiske på blandede bestander.

Departementet uttale også at: "Samlet sett er det (...) en viss risiko for overbeskatning som i verste fall kan true små eller sårbare laksebestander". Det er imidlertid uklart hvilken faglig vurdering som ligger til grunn for dette utsagnet.

## **2. FISKE PÅ BLANDEDE BESTANDER SKJER BÅDE I SJØ OG ELV**

Som det fremgår av departementets brev til Miljødirektoratet av 17. desember 2019, er norsk villaksforvaltning basert på St.prp.nr. 32 (2006-2007) Om vern av villaksen mv. (stortingsproposisjonen). På side 17 i stortingsproposisjonen uttales det følgende om fiske på blandede bestander:

«Fiske på blandede laksebestander er uheldig fordi det ikke gir mulighet til å skjerme svake laksebestander som trenger beskyttelse. De aller fleste sjøfiskerier er fiskerier på blandete bestander. Dette er også tilfelle i noen vassdrag, blant annet Tana, Namsen og Gaula, som alle har store sidevassdrag med egne laksebestander.»

Også i det enkelte vassdrag vil en altså kunne ha atskilte bestander med ulik status. I den grad det vurderes å innføre særskilte begrensninger på fiske på blandede laksebestander i sjø, hvor departementet mener det skal legges "betydelig vekt" på føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9, må dette i det minste på samme måte vurderes og innføres også for de vassdrag der en beskatter blandede bestander.

Det er en grunnleggende svakhet ved departementets føringer i brev av 17. desember 2019 at det ensidig fokuseres på fiske på blandede bestander i sjø og overhodet ikke nevnes at dette også gjelder for fiske i elv.

## **3. RAPPORT FRA VITENSKAPELIG RÅD FOR LAKSEFORVALTNING 2019**

Det fremgår av MDs utkast 20.12.2019 «Regulering av fiske etter anadrome laksefisk fra 2021», på side 14 at: "Til grunn for Miljødirektorats fiskereguleringer ligger anbefalinger fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning (VRL)".

VRL er oppnevnt av Miljødirektoratet og har som hovedoppgave blant annet å beskrive bestandsstatusen for laks og gi råd om beskatningsnivået. Rådets siste rapport *Status for norske laksebestander i 2019* (rapport nummer 12) viser, slik NSF ser det, at reguleringsregimet som har vært ført de siste årene har hatt ønsket effekt. I rapporten står det på side 7 at forvaltningsmålene for perioden 2015-2018 for de 199 bestandene som var målt var «*nådd eller sannsynligvis nådd for 93 % av bestandene.*»

VRL skriver under hovedfunn i rapporten at regulering av fiske nesten har fjernet overbeskatning, og på side 13 at:

«Overbeskatning påvirker villaksen i liten grad. Årsaken er god effekt av innførte fangstrestriksjoner.»

I punkt 7.1.7 i rapporten står det at videre at:

«Forvaltning basert på gytebestandsmål og påfølgende innstramminger i både sjøfiske og elvefiske medfører at det nå er sannsynlig at beskatningen i de fleste norske vassdrag baserer seg på høsting av et overskudd, og dermed ikke truer bestander eller produksjon.»

Føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 skal sikre at et manglende kunnskapsgrunnlag ikke står i veien for at myndighetene kan treffe nødvendige beslutninger, dersom det foreligger en «*risiko for alvorlig eller irreversibel skade*» på naturmangfoldet. I forarbeidene til naturmangfoldloven, Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) s. 381, vises det til at en forutsetning for at annet ledd i bestemmelsen kommer til anvendelse er at det foreligger en «*reell risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet*». Det må foreligge en reell sannsynlighet for slik skade, men det kreves ikke sannsynlighetsovervekt for at slik skade vil oppstå. Det følger videre på side 104 i forarbeidene at «*[b]eslutningen må imidlertid være i samsvar med alminnelig forvaltningsrett, dvs. at den alminnelige utredningsplikten gjelder, at det ikke skal tas utenforliggende hensyn og at avgjørelser ikke skal være vilkårlig, sterkt urimelig eller et utslag av urimelig forskjellsbehandling.*»

Dagens forvaltning, som er basert på føre-var-prinsippet, har bidratt til at det nå er flere bestander som produserer et høstbart overskudd. Fisket etter laks i sjø med faststående redskap er allerede strengt regulert og det er omfattende begrensninger for fisket, jf. blant annet forskrift av 5. mai 2012 nr. 431 om fisketider for laksefiske i sjøen. Også redskapsbruken, som sikrer at laks under 1,5 kilo i utgangspunktet ikke beskattes, bidrar til å beskytte laksebestander.<sup>1</sup> I den ordinære fiskesesong er nota tillegg stengt i 3 av 7 dager i uka, hvor laksen altså ikke beskattes i sjølaksefisket og går fritt opp i elvene.

Det vises også til figur 7.3 i VRLs rapport (på side 91), som viser at påvirkningsgrad og risiko for ytterlig skade fra overbeskatning anses lav, og man har god kunnskap og lav usikkerhet

---

<sup>1</sup> Se NINA-NIKU Oppdragsmelding 440 – Kilenotfiske; maskeviddens betydning for fangsteffektivitet og størrelsesseleksjon

om utviklingen på dette punktet. Overbeskatning er ikke hovedutfordringen eller hovedtrusselen til anadrome laksebestander.

Basert på rapporten til VRL kan NSF ikke se at fisket, slik det gjennomføres i dag, kan innebære risiko for alvorlig eller irreversibel skade på villaksbestandene. Førre-var-prinsippet kommer da ikke til anvendelse. Vi vil også peke på at VRL skriver at fiske i dag i stor grad foregår på et overskudd. Forutsetningen for å kunne tillate fiske slik dette fremgår av naturmangfoldloven § 16 er da oppfylt. Videre vil vi fremheve naturmangfoldloven § 16 fjerde ledd, andre punktum hvor det fremkommer at *«[d]et skal også legges vekt på artens betydning for næring eller rekreasjon, høstingstradisjon i vedkommende område og på skade som arten gjør»*.

NSF er ikke uenige at det kan være behov for tiltak for å sikre de norske villaksbestandene, men mener det å stramme inn ytterligere i fisket i sjø, ikke er et nødvendig tiltak. Som VRLs rapport tydelig viser er det andre forhold som truer sårbare bestander, og ikke overbeskatning som følge av lovlig faststående redskap i sjø. NSF er bekymret for at KLDs føringer, i praksis vil kunne medføre stopp for fiske med faststående redskap i sjø, uten at dette vil ha en reell betydning for tilstanden til norske villaksbestander.

#### **4. GRUNNEIERRETTIGHETER**

Det er ubestridt at sjølaksefiske er knyttet til grunneierretten, og har foregått så lang tilbake som til 1200-tallet. Historiske fangsttall viser også at sjølaksefiske allerede har tatt en uforholdsmessig stor del av belastningen av de tiltak som er innført for å sikre laksebestandene. NSF frykter at de foreslåtte endringene vil innebære at sjølaksefiske utfases, til fordel for turistfiske i elvene.

I brevet fra KLD vises det til at det ikke bør åpnes for sjølaksefiske i *«(...) inntil fem år av gangen i de områder direktoratet finner det nødvendig (...)»*. NSF mener at basert på det som foreligger av vitenskapelige råd og kunnskap om bestandssituasjonen, er det ikke grunnlag for en slik innskjerping.

Basert på utviklingen i laksefiske de siste årene, og det faktum at reguleringsregimet som er ført til nå har vist seg effektiv, stiller NSF seg uforstående til hvorfor det skal vurderes å innføre så strenge reguleringer som det her er tale om. Forslagene vil være svært inngripende overfor grunneiers rettigheter, og vil i verste fall kunne bety stopp i fisket i sjø. Føringerne fra departementet i brevet om å begrense sjølaksefiske med bakgrunn i at dette er fiske på blandede bestander, men hvor en ser helt bort fra fiske på blandede bestander i vassdrag, gir uansett inntrykk av at hensynet til vern av små eller svake bestander ikke er det sentrale. Ettersom kunnskapsgrunnlaget ikke tilsier at sjølaksefiske bør innskjerpes ytterligere, bærer føringer mer preg av et ønske om å overføre fiske av laks fra sjø til elv.

Rådighetsbegrensninger må være begrunnet i hensyn som samfunnsforholdene og - utviklingen til enhver tid gjør det nødvendig å ta i betraktning, se Rt. 1918 s. 403. Grunnloven § 105 verner også grunneierne mot at deres fiskerettighet overføres til andre. Forslaget fra KLD vil slik NSF ser det vil i praksis kunne innebære at sjølaksefiske kraftig begrenses/forbys

uten støtte i kunnskapsgrunnlaget. Dersom forslaget innføres, vil det i realiteten innebære at sjølaksefiskernes rettigheter til laksefiske fortrenses til fordel for elvefiskere. Dette vil i praksis være en ekspropriasjon av sjølaksefiskerens rettigheter, som krever at inngrepet «*tvillaust er til meir gagn enn skade*» og at staten betaler vederlag, jf. oteigningsloven § 2. NSF kan ikke se at vilkårene for en slik overføring av rett til beskatning av laksefisk er oppfylt.

## 5. AVSLUTNING

NSF har forståelse for at direktoratet fortsatt er tidlig i prosessen med å jobbe seg frem mot et endelig forslag til retningslinjer for reguleringen fra 2021, men NSF ønsker å gi tilbakemelding tidlig slik at innspillene kan hensyntas i den videre prosessen.

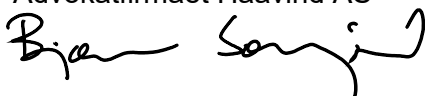
NSF er enige i at de svakeste bestandene må beskyttes, dette er også i foreningens interesse, men mener dette oppfylles gjennom dagens regulering slik at det ikke er behov for ytterligere innstramming i sjølaksefisket, og i hvert fall ikke behov for å stenge for sjølaksefiske i inntil fem år om gangen.

KLD skriver i brevet at direktoratet skal *vurdere* å ikke åpne for fiske med faststående redskap i sjø. Slik utkastet fra direktoratet er utformet i dag, kan vi ikke se at det er foretatt en reell vurdering av spørsmålet i utkastet, noe NSF mener er nødvendig om en slik tilstramming er aktuell. I den grad det vurderes å innføres strengere regulering av fisket på blandede bestander i sjø, må dette på samme måte vurderes også for fiske på blandede bestander i elv.

NSF stiller gjerne opp dersom direktoratet ønsker en dialog rundt det som er tatt opp i dette brevet, eller ønsker ytterligere opplysninger om sjølaksefisket.

Med vennlig hilsen

Advokatfirmaet Haavind AS



Bjørn Sørård

b.sorgard@haavind.no