

Høring om endringer i fiskeforskriftene for Tanavassdraget

1 Innledning

Norge og Finland ble i 2023 enige om nye fiskeregler for Tanavassdragets grenseelvestrekning. Fiskereglene trådte i kraft før fiskesesongen 2024, og er en integrert del av Tanaavtalen. På norsk side er fiskereglene implementert i norsk rett gjennom Forskrift om fiske på Tanavassdragets grenseelvestrekning

Fiskereglene inneholder en grunnregel for laksefiske, som skal sikre gjenoppbygging av laksebestandene samtidig som den åpner for et begrenset fiske så snart det er forsvarlig. Utgangspunktet er at det bare skal fiskes på laksebestandenes høstbare overskudd, og grunnregelen for laksefiske tilsier at kan åpnes for fiske når andelen bestander i rød statuskategori i et gitt tidsrom er under 20 %.

I henhold til Tanaavtalen art. 6 og 7 har norske og finske myndigheter vurdert adgangen til å gjøre fravik fra fiskereglene, herunder muligheten for å åpne for et begrenset laksefiske. Spørsmålet ble først diskutert i den bilaterale arbeidsgruppa for forvaltning av Tanavassdraget, som består av representanter fra Miljødirektoratet, det finske Jord- og skogbruksdepartementet, Tanavassdragets Fiskeforvaltning (TF) og det finske Tanaelvens fiskeområde. Anbefalingen fra forvaltningsgruppa var at det ikke skal åpnes for noe laksefiske i Tanavassdraget i 2025. I møte mellom Klima- og miljødepartementet, det finske Jord- og skogbruksdepartementet, og forvaltningsgruppa 28. februar, var det full enighet om å legge forvaltningsgruppas anbefaling til grunn og ikke åpne for laksefiske i Tanavassdraget i 2025.

På bakgrunn av dette foreslås det å gjøre nødvendige endringer i de tre norske fiskeforskriftene for Tanavassdraget for å ikke åpne for laksefiske i 2025.

2 Status for laksebestandene i Tanavassdraget

I Norge forvaltes laksen på bestandsnivå. En viktig årsak til dette er laksens biologi. Hver laksebestand er genetisk unik og har sine egne lokale tilpasninger. Dersom en bestand forsvinner kan vi derfor ikke nødvendigvis erstatte den med en annen. Siden hver elv, når den er fylt opp med nok gytefisk, bare produserer opp til en viss mengde smolt, kan vi heller ikke kompensere tapet av noen bestander med å produsere mer i de bestandene som er igjen. Antall elver som har laks vil derfor direkte påvirke hvor mye laks som produseres totalt, og da i sin tur mengden laks som kan fiskes på. Laksen i Tanavassdraget er allerede betydelig redusert i antall, og det reduserte antallet medfører tap av genetisk variasjon. Dette fører til at tanalaksen er enda mer sårbar for klimaendringer, effekter av rømt oppdrettslaks,

og andre påvirkninger den er nødt til å tilpasse seg. Hvis hele bestander forsvinner medfører det et irreversibelt tap av genetisk variasjon og biologisk mangfold på vegne av alle kommende generasjoner.

Laksebestandene i Tanavassdraget har hatt en negativ utvikling i flere år, og denne utviklingen fortsatte i 2024. Antallet laks som kom tilbake til Tana for å gyte var i 2024 det laveste som noensinne er registrert. Tana overvåknings- og forskningsgruppe (OFG) skriver i sin årlige statusrapport for laksebestandene i Tanavassdraget (2024)¹ at den økte trenden i dødelighet fra smolt til voksen laks var betydelig mer tydelig fra 2023 til 2024 i Tana, og har ført til kollaps i antall oppvandrende smålaks i 2024. Av rapporten fremgår det at bestandsstatusen var svært dårlig i 13 av de 14 områdene som ble undersøkt. Disse 13 områdene er nå i den røde – og mest kritiske – statuskategorien. I tillegg ble ett område plassert i den gule statuskategorien. Laksebestanden fra Utsjoki, som ble plassert i gul kategori, utgjør kun maksimalt 11 % av lakseinnsiget i ukene 24 og 25 jf. tabellen i vedlegg 1 til fiskereglene. Dette tilsier at mer enn 80 % av laksen som vandret opp Tanavassdraget i alle uker i 2024 kom fra bestander i rød statuskategori.

Gytebestansmåloppnåelsen er fortsatt svært lav i selve Tanaelva, Kárášjohka, Iešjohka og Anárjohka, som til sammen står for 80 % av det totale gytebestandsmålet i vassdraget. Ingen av disse områdene har hatt noe høstbart overskudd de siste fire årene. Den positive utviklingen som stansen i laksefisket har hatt for gytebestandene fikk et tilbakeslag i 2024. Mellom periodene 2013-2020 og 2021-2022 økte den samlede gytebestandsmengden i Tanavassdraget med 41 %. I selve Tanaelva og de øvre sideelvene økte gytelaksbestandene mellom 21 og 42 %. I sideelver i nedre deler av vassdraget, som Máskejohka og Buolbmátjohka, hadde gytebestandene en nedgang på mellom 50 og 62 % i samme periode. I følge statusrapporten fra OFG var begrunnelsen for denne ulike utviklingen at områdene historisk har hatt ulik grad av fangstpåvirkning. Siden selve Tanaelva og de øvre sideelvene har opplevd det høyest akkumulerte fisketrykket, har stansen i laksefisket gitt disse områdene den største innsparingen av hunnlaks. I de nedre sideelvene har fisketrykket historisk sett vært lavere, og innsparingen av hunnlaks er lavere samtidig som de påvirkes av lav sjøoverlevelse. I 2024 så man imidlertid en tilbakegang i gytebestanden i hele vassdraget, på mellom 13 og 91 % sammenlignet med gjennomsnittet fra 2021-2023.

Dette er en alvorlig negativ utvikling, og det understrekes i statusrapporten for laksebestandene i Tanavassdraget (2024) at det klare rådet er at det ikke bør være noen beskatning før det igjen produseres et høstbart overskudd og bestandene har kommet opp til minst oransje statuskategori.

3 Forslag til endringer

Grunnregelen for laksefiske i de bilaterale fiskereglene og de norske fiskeforskriftene, angir tydelig at det ikke kan åpnes for laksefiske dersom mer enn 20 % av laksen i vassdraget tilhører bestander i rød bestandskategori. Som vist under punkt 2 er det kun laksebestanden

¹ Status for laksebestandene i Tanavassdraget i 2024, [NINA Brage: Status for laksebestandene i Tanavassdraget i 2024](#)

i Utsjoki som ikke er plassert i rød bestandskategori, og denne utgjør på det meste kun 11 % av laksen på grenseelvtrekningen. Andelen laks fra bestander i rød bestandskategori er dermed langt over 20 % gjennom hele fiskesesongen. Estimaten for 2025 er enda svakere, og dette tilsier at det ikke er rom for å åpne for noe laksefiske i Tanavassdraget i 2025.

De norske fiskeforskriftene i Tanavassdragene har en likelydende bestemmelse som angir adgangen til laksefiske inneværende sesong. Departementet foreslår å endre årstallet i disse bestemmelsene, slik at stansen i laksefisket forlenges også for sesongen 2025.

Endringene blir da som følger:

Forskrift om fiske på Tanavassdragets grenseelvtrekning (FOR-2024-05-09-777)

I § 4 endres årstallet fra «2024» til «2025», og bestemmelsen vil lyde:

«Det er ikke tillatt å fiske laks på Tanavassdragets grenseelvtrekning i 2025».

Forskrift om fiske i Tanavassdragets nedre norske del (FOR-2024-05-09-778)

I § 3 endres årstallet fra «2024» til «2025», og bestemmelsen vil lyde:

«Det er ikke tillatt å fiske laks i Tanavassdragets nedre norske del i 2025».

Forskrift om fiske i norske sidevassdrag til Tanaelva, Anárjohka og Skiehččanjohka (FOR-2024-05-09-779)

I § 3 endres årstallet fra «2024» til «2025», og bestemmelsen vil lyde:

«Det er ikke tillatt å fiske laks i norske sidevassdrag til Tanaelva, Anárjohka og Skiehččanjohka i 2025».

4 Departementets vurdering av forslaget i lys av nasjonale og internasjonale forpliktelser

4.1 Plikten til å ivareta samisk kultur og videreføring av kunnskap om det tradisjonelle samiske fisket

Det følger av Grunnloven § 108 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 27 (SP 27), at myndighetene er forpliktet til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Departementet deler oppfattelsen av at fisket i Tanavassdraget er en sentral del av den lokale samiske kulturen. I 2024 var laksebestandene i Tanavassdraget på et kritisk lavt nivå. Estimaten for 2025 er at innsiget av laks vil bli enda svakere enn i 2024. I en slik situasjon er grunnregelen om laksefiske i fiskeforskriftene til hinder for slik kulturøvelse, ettersom den tilsier at det ikke kan åpnes for laksefiske. I denne situasjonen blir retten til å utøve sin kultur stilt opp mot en annen grunnleggende menneskerettighet, nemlig retten til miljø, jf. Grunnloven § 112.

Det er nettopp for å sikre en «natur hvor produksjonsevne og mangfold bevares» at laksefisket må reguleres strengt. Det er nødvendig å stanse laksefisket for å sikre naturgrunnet til den elvesamiske kulturen, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 3. Dersom laksebestandene ikke styrkes, vil fiskekulturen uansett forsvinne for fremtidige generasjoner.

Både Grunnloven § 108 og SP 27 har et fremtidsrettet perspektiv, og skal ikke bare beskytte kulturutøvelsen for nålevende generasjoner. Fremtidige generasjoner har like stor rett til naturmangfold og tradisjonelt laksefiske som de som lever i dag, og fisket må dermed forvaltes på en måte som ikke setter gjenoppbyggingen av laksebestandene i fare. Når to grunnleggende rettigheter står mot hverandre som i dette spørsmålet, mener departementet at det må legges tyngst vekt på retten til miljø og naturmangfold. Grunnen til dette er at dersom laksebestandene ikke gjenoppbygges, er det store sjanser for at den elvesamiske kulturen uansett vil forsvinne.

4.2 NASCO-konvensjonen

Den nordatlantiske laksevernkonvensjonen (NASCO) har retningslinjer for forvaltningen av laksefisket som medlemslandene – inkludert Norge – har sluttet seg til. I disse retningslinjene (dokument CNL(09) 43) står det følgende om beslutningsprosesser i laksefisket (vår oversettelse): «I tråd med anvendelsen av føre-var prinsippet burde det være klare beskrivelser av prosessen bak forvaltningsavgjørelser tilgjengelig for alle retningshavere, sammen med en indikasjon på hvilke typer beslutninger som kan forventes under ulike forhold.» Som følge av den nye grunnregelen for laksefiske er prosessen bak forvaltningsavgjørelser for Tanavassdraget tydeligere og mer forutsigbar, ettersom rettighetshavere får en indikasjon på omfanget og innretningen på fisket ut ifra den årlige evalueringen av statusen på laksebestandene.

Videre fremkommer det av NASCOs retningslinjer at «Det ikke skal fiskes på en bestand som ikke når gytebestandsmålet. Hvis det likevel tas en beslutning om å fiske på en bestand som ikke når gytebestandsmålet med begrunnelse i sosio-økonomiske faktorer, skal fisket klart begrenses til en nivå som fortsatt gjør det mulig for bestanden å bygge seg opp igjen innen et visst tidsrom.» Basert på konklusjonene i statusrapporten for laksebestandene i Tanavassdraget for 2024, er dette ikke et aktuelt alternativ for noen av laksebestandene i vassdraget.

4.3 Naturmangfoldloven og lakse- og innlandsfiskloven

Utgangspunktet etter lakse- og innlandsfiskloven § 33 er at fisket etter anadrom laksefisk er forbudt, men kan tillates på visse vilkår. I naturmangfoldloven spesifiseres dette nærmere i § 16 tredje ledd. Her heter det at høsting «bare kan tillates når best tilgjengelig dokumentasjon tilsier at arten produserer et høstingsverdig overskudd». Ettersom anadrom laksefisk forvaltes på bestandsnivå, skal begrepet «art» i denne forbindelse forstås som «bestand». Det er altså to vilkår som må være til stede for at det kan åpnes for fiske på en laksebestand: bestanden må produsere et høstbart overskudd, og man må ha tilstrekkelig data om bestandens tilstand og utvikling til at det kan dokumenteres at bestanden produserer et slikt overskudd.

Som det fremkommer i punkt 2 over, foreligger det grundig dokumentasjon for at laksebestandene i Tanavassdraget ikke produserer et slikt overskudd. Det følger dermed av naturmangfoldloven § 16 tredje ledd at det ikke skal åpnes for fiske på disse bestandene.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Før laksefisket i Tanavassdraget ble stanset i 2021, fikk TF store deler av sin inntekt fra salg av fiskekort. En fortsatt stans i laksefisket vil føre til et fortsatt lavt inntektsnivå for TF. En bedre tilrettelegging for fiske etter andre arter, også for tilreisende fiskere kan bidra til noe mer inntekt. I tillegg får TF noe inntekt fra salg av oppsynstjenester på grenseelvestrekningen. Departementet vil fortsatt ha dialog med TF om andre muligheter for inndekning av inntektstapet.