

Fjordlinjene

For hva og for hvem?

John R. Isaksen, Marianne Svorken & Bent Dreyer





Nofima er et næringsrettet forskningsinstitutt som driver forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien.

Nofima har om lag 350 ansatte.

Hovedkontoret er i Tromsø, og forskningsvirksomheten foregår på fem ulike steder: Ås, Stavanger, Bergen, Sunndalsøra og Tromsø

Hovedkontor Tromsø:

Muninbakken 9–13
Postboks 6122 Langnes
NO-9291 Tromsø

Ås:

Osloveien 1
Postboks 210
NO-1431 ÅS

Stavanger:

Måltidets hus, Richard Johnsgate 4
Postboks 8034
NO-4068 Stavanger

Bergen:

Kjerreidviken 16
Postboks 1425 Oasen
NO-5844 Bergen

Sunnalsøra:

Sjølseng
NO-6600 Sunndalsøra

Felles kontaktinformasjon:

Tlf: 02140
E-post: post@nofima.no
Internett: www.nofima.no

Foretaksnr.:

NO 989 278 835 MVA

Rapport

	ISBN: 978-82-8296-459-3 (trykt) ISBN: 978-82-8296-460-9 (pdf) ISSN 1890-579X
<i>Tittel:</i> Fjordlinjene – for hva og for hvem?	<i>Rapportnr.:</i> 60/2016
	<i>Tilgjengelighet:</i> Åpen
<i>Forfatter(e)/Prosjektleder:</i> John R. Isaksen, Marianne Svorken & Bent Dreyer	<i>Dato:</i> 9. desember 2016
<i>Avdeling:</i> Næring og bedrift	<i>Ant. sider og vedlegg:</i> 53
<i>Oppdragsgiver:</i> Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF)	<i>Oppdragsgivers ref.:</i> FHF 901218
<i>Stikkord:</i> Fjordlinjer, store og små fartøy, seinot og sildenot	<i>Prosjektnr.:</i> 11648
<i>Sammendrag/anbefalinger:</i>	
<p>Fjordlinjer har vært benyttet siden 2004. Den gang for beskyttelse av kyst- og fjordtorsk. Etter kystfiskeutvalgets innstilling, ble det tatt grep for også å tilrettelegge for småskala fiskeri gjennom å beskytte mot konkurranse fra større fartøy. Fra 2013 ble det etablert et generelt forbud mot å fiske med fartøy større enn 15 meter innenfor fjordlinjene.</p> <p>Etter år med midlertidige ordninger, pågår det for tiden en revidering av fjordlinjereguleringene, som involverer mange forvaltningsorgan. Parallelt har Nofima, på oppdrag fra Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF), sett nærmere på hvilken effekt fjordlinjene har hatt, og kan ventes å få for ulike aktører som omfattes av reguleringene. Denne rapporten redegjør for sentrale funn i dette prosjektet.</p> <p>Innledningsvis gis en kort beskrivelse av fjordlinjenes historie og bakgrunn. Deretter drøftes fjordlinjenes iboende dilemma mellom bruk og vern – en kjent arealkonflikt langs kysten – og de formål de er satt til å oppnå. En egen analysemodell er utviklet for å studere konsekvenser av områdereguleringer. To områder hvor fjordlinjene er viktige – Varangerfjorden (seinot) og Troms og nordre Nordland (sildenot) – er analysert inngående. Casene belyses ved hjelp av statistikk og intervjuer med næringsaktører som på ulike vis berøres av disse fjordlinjene. Det blir påpekt at forventningene knyttet til fjordlinjene er forskjellig i de to casene som studeres. Mens målet om å beskytte små fartøy er sterkt vektlagt i det avgrensede området Varangerfjorden, er intensjonene med fjordlinjene i Troms og nordre Nordland å ivareta økonomisk bærekraft i sildefisket. I resultatene trekker vi frem tap og nytte som følge av denne reguleringsformen. Med utgangspunkt i funnene drøftes det hvilke metodiske utfordringer som oppstår når effekten av reguleringsformen skal analyseres. Samtidig gis det råd om egnede virkemiddel for å dempe konfliktene som oppstår ved fjordlinjereguleringer.</p>	
<i>English summary/recommendation:</i>	
<p>In this report we focus on “fjord lines” – a regulatory scheme originally introduced in order to protect coastal cod from too high fishing pressure – and how they impact on different actors in fisheries industry. We study two distinct cases where this form of regulation is employed: the seine fishery for saithe in Varanger (East Finnmark) and exemption for the seine fishery for herring in North of Nordland and in Troms in the period September–April.</p> <p>Our analysis highlights the differences between these “fjord line” cases and develop a model well suited for studying area regulations in general, and their impact for environmental, economic and social sustainability.</p>	

Forord

Den foreliggende rapporten er en av leveransene til et FHF-finansiert prosjekt om bruk av fjordlinjer som reguleringsform (FHF-prosjekt 901218). Prosjektet har gått på samme tid som mange prosesser rundt fjordlinjene er ivaretatt av utvalg og myndighetene. I skrivende stund er Nærings- og fiskeridepartementet i ferd med å legge siste hånd på verket med tanke på nye reguleringer vedrørende kystnære områdereguleringer, et arbeid som også inkluderer mulige endringer av fjordlinjeregimet. Formålet med dette prosjektet har imidlertid ikke vært å endre på en eneste fjordlinjekoordinat, men heller å se på de effektene som avleires ved bruk av fjordlinjer i reguleringssammenheng – for ulike fiskeriaktører, kystsamfunn og samfunnet for øvrig.

I arbeidet med fjordlinjene har vi hatt en svært kompetent referansegruppe til å hjelpe oss og holde riktig fokus og finne relevante problemstillinger, alle med inngående kunnskap til hvor skoen trykker – og på hvem – når fjordlinjene er under lupen. Vi vil takke medlemmene av referansegruppen – Kjell Bjørnar Bakken, Bernt Bertelsen, Berit A. Hanssen, Ivar Sagen, Bjarni Sigurdsson og Gunnar Trulssen – for et konstruktivt samarbeid, sammen med en rekke informanter fra ulike deler av næringen. Disse hefter imidlertid ikke for innholdet, ei heller for mulige feil eller mangler, et ansvar som utelukkende påhviler Nofima og forfatterne.

Innhold

1	Sammendrag	1
1.1	Viktigste funn.....	1
2	Innledning	3
3	Problemstilling og formål	4
4	Prosjektgjennomføring	5
4.1	Metode	5
4.2	Analysemodell	6
5	Fjordlinjene – formålstjenlig for hva og for hvem?	9
5.1	Et historisk tilbakeblikk.....	9
5.1.1	Fjordlinjereguleringene i et fiskeripolitisk relieff	16
5.2	Case: Seinotfisket i Varangerfjorden	18
5.2.1	Fiskere, fartøy og fangst i Varangerfjorden.....	20
5.2.2	Seinotfiske i Varangerfjorden.....	28
5.2.3	Resultater fra en spørreundersøkelse om fjordlinjene	36
5.3	Case 2: Unntak fra fjordlinjer i sildentofisket i Troms og nordre Nordland	43
5.3.1	Fartøy med dispensasjon fra fjordlinjene i statistikkområde 05.....	47
6	Oppnådde resultater, diskusjon og konklusjon	49
6.1	Konsekvenser av fjordlinjene	50
6.1.1	Tap hos de utestengte	51
6.1.2	Nytte hos de beskyttede	53
6.1.3	Tap og nytte av unntaket fra fjordlinjer i sildentofisket i Troms og nordre Nordland	53
6.2	Analysemodell for evaluering av fjordlinjereguleringer.....	54
6.2.1	Målhierarkiet	54
6.2.2	Modellverktøy og datatilgang	55
6.2.3	Konflikthåndtering.....	56
6.2.4	Nytten av analysemodellen	57
	Vedlegg	61

1 Sammendrag

Prosjektet «Fjordlinjer – formålstjenlig for hva og hvem?» kom i stand etter en rettet prosjektfore-spørsmål fra Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF), og har pågått fra mars til desember 2016. Prosjektets formål har vært å synliggjøre mulige konsekvenser av de begrensninger som fjordlinjene innebærer, for ulike næringsaktører så vel som for kystsamfunn. Et ønske fra oppdrags-giver var å kvantifisere slike effekter i størst mulig utstrekning. Det har vist seg vanskelig på grunn av tilgang på nødvendige data, og prosjektets innretning har i stedet vært å avdekke fordeler og ulemper ved bruk av fjordlinjer som reguleringsform, samt å utvikle kunnskap som kan forbedre fjord-reguleringene. Innretningen er gjort med basis i råd og konkretiseringer fra prosjektets referanse-gruppe, i de fire referansegruppemøtene som har vært avholdt. Mer spesifikt har en vesentlig del av prosjektet vært rettet mot å studere ulike case, der fjordlinjer påvirker større fiskefartøys aktivitet.

Prosjektet har vært gjennomført ved Nofima. Innledningsvis ble det iverksatt en litteraturgjennomgang for å avdekke den historiske bakgrunnen for fjordlinjereguleringene samt se på utviklingen i dette reguleringsregimet over tid (se kapittel 5.1). Dernest ble det i samråd med referansegruppen tatt stilling til hvilke(-t) område man skulle ta utgangspunkt i som en case-studie for å avdekke konflikt-linjene og effektene fra fjordlinjene. Dette ble gjort etter en forutgående kartlegging av hvilke fiskerier og områder som opplever de største utfordringene med fjordlinjene. I det andre referansegruppe-møtet ble det derfor besluttet å se nærmere på seinotfisket i Varangerfjorden. Ved neste korsveg ble det besluttet å se nærmere også på fisket med sildentot og unntaksreglene om at alle fartøy, uansett størrelse, kan fiske innenfor fjordlinjene i statistikkområde 05 (fra Ullsfjorden/Ringvassøy i nordøst til Trænadjupet i sørvest) i perioden 1. september til og med 31. mars.

De to casene illustrerer to ulike metoder å forvalte fjordlinjeproblematikken på: I tilfellet med seinot i Varanger er forbudet mot fartøy over 15 meter innenfor fjordlinjene absolutt, og den lokale flåten av en størrelse som gjør dem upåvirket av fjordlinjeproblematikken. I det andre tilfellet med dispensasjon for alle fartøy i sildentotfisket i nordre Nordland og Troms, så omfatter det et svært stort område der både fartøy og foredlingsindustri ville blitt påført store ulemper uten dispensasjon.

I arbeidet med problemstillingen har vi gjennomgått sekundærdata fra ulike kilder, men i hovedsak statistikk fra Fiskeridirektoratets sluttседdel- og fartøyregister. Vi har også benyttet oss av tilgjengelige offentlige dokumenter og har intervjuet en lang rekke personer påvirket av fjordlinjer. Det være seg eiere av seinot- og sildentotfartøy, eiere av små kystfartøy som opererer innenfor fjordlinjene og fiskeindustribedrifter hvis råstoffmottak fra Varanger kommer fra seinotflåten eller små lokale fartøy.

1.1 Viktigste funn

Rapporten trekker opp ulike sider ved fjordlinjereguleringen ved bruk av to eksempelområder/-fiskerier: Seinotfiske i Varangerfjorden og dispensasjonen fra fjordlinjenes fartøystørrelsesbegrensning i fisket med not etter NVG-sild i statistikkområde 05 (fra Mulegga til Trænadjupet). Flere forhold har gjort det vanskelig å konkretisere i kroner og øre konsekvensene ved bruk av fjordlinjer i regulerings-sammenheng. Innledningsvis gir vi en historisk gjennomgang av bakgrunnene for, og utviklingen i, bruk av fjordlinjer som reguleringsform. Disse peker frem mot myndighetenes påventede revidering av dette verktøyet som i dag behandles av forvaltningen, der ventelig også regulering av øvrig kystnært fiske vil inngå. I tillegg plasserer vi fjordlinjereguleringenes Kinder-egg natur («Men det er jo tre ting på en gang!») i relieff til de sentrale fiskeripolitiske målsettingene.

Vi har i vår tilnærmet utviklet en modell velegnet for evaluering av områdereguleringer. Modellen er utviklet med det formål å forvaltningen med å vurdere nytt for de aktørene som blir «beskyttet», sett opp mot det tapet som «ekskluderte» aktører blir påført som resultat av denne type reguleringer. Modellens formål er å muliggjøre en formalisert kost-/nyttevurdering av denne reguleringsformen.

Gjennom bruk av modellen på begge case viser vi hvordan ulike aktører påføres tap eller gevinster fra fjordlinjereguleringene, fra utestengte fartøys tap av fleksibilitet i sin driftsoperasjon til beskytta fartøys gevinst i form av eksklusivitet til viktige fangstfelt. I tillegg evner modellen godt å påvise de viktigste konfliktlinjene ved denne typen regulering, og påpeke mulighetene for, og effektene av, konflikthåndtering gjennom bruk av fjordlinjer. Å trekke entydige konklusjoner fra de to casene vanskeliggjøres av flere årsaker: For det første fordi de er svært ulike (den ene en streng håndhevelse den andre en dispensasjon), og for det andre fordi undersøkelsene baserer seg på enkeltintervjuer som gir anekdotiske funn som ikke er egnet til å generalisere. Samtidig støtter vi på utfordringer ettersom oppløsningen av fangststatistikken ikke nødvendigvis er finkornet nok til å belyse effekter av fjordlinjer i særlig grad, i tillegg til at den oppløsningen som fins ikke nødvendig gir et korrekt bilde av fangsten som følge av feilregistrering ved sluttseddelføring.

Dagens fjordlinjereguleringer, og i særdeleshet de case vi har sett på, synes å prioritere hensynet til miljømessig bærekraft (bærekraftig ressursforvaltning) foran hensynet til økonomisk og sosial bærekraft. Prioriteringen mellom de to sistnevnte synes avhengig av fiskeri, område og andre målsettinger. I mange tilfeller ser vi at det dispenseres fra fartøystørrelsesbegrensningene av økonomisk rasjonelle årsaker som ikke går på bekostning av miljømessig, eller i tilstrekkelig grad sosial, bærekraft. Denne dispensasjonsadgangen tilfører også en passende grad av fleksibilitet til denne reguleringsformen.

Sammen med de tidligere påpekte statistiske utfordringene foreligger det også en annen metodisk problemstilling, som knytter seg til egnetheten av å benytte fartøystørrelse som reguleringsvirkemiddel når det egentlig er fangstkapasitet som søkes begrenset. Teknologiske endringer gjør fartøyalder kan være vel så viktig som lengde når det kommer til kapasitet. Spørsmålet om hva som er den mest hensiktsmessige reguleringsparameteren må også vurderes opp mot overvåking og kontroll, og det kostnadsbildet som gjenspeiles av det.

2 Innledning

Nofima ble i en rettet prosjektforspørsel fra Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF), datert 3. februar 2016, bedt om å utarbeide et prosjektforslag for å vurdere hvordan endringen i utøvelsesforskriftens § 33 d, (av 22. desember 2014) om fjordlinjer: «*slår ut i sjømatnæringen, særlig med fokus på konsekvenser for pelagisk fiske.*» Målsettingen for prosjektforspørselen var å få utarbeidet forskningsbasert dokumentasjon av mulige konsekvenser, kvantifiserbare så langt det lar seg gjøre, ved innføring av en ny fjordlinjeregulering. Følgende problemstillinger ble fremhevet:

- Det vil være av betydning for næringen å få anskueliggjort mulige konsekvenser for sjømatnæringen og for samfunnet ved ulike scenarioer som følge av forskriftsendringen.
- Bidrar fjordlinjereguleringen til at høstingen av fiskeressursene blir suboptimal?
- Vil dette medføre at næringen og samfunnet går glipp av muligheter for verdiskaping?
- Konsekvenser bør kvantifiseres så langt det lar seg gjøre.

Bakgrunnen for prosjektets initiering ligger i de forutgående drøftelser i styrende organer for FHF. Med utgangspunkt i den støyen som har vært rundt fjordlinjene etter utvidelsen av formålet for denne reguleringsformen, er det lett å tenke seg at næringen finner det ønskelig med en gjennomgang av fjordlinjene. Fjordlinjene er fra mange hold blitt møtt med skepsis. Årsaken til det er nok at formålene bak fjordlinjene er flere enn utelukkende kyst- og fjordtorskevern. Selv om denne måten å regulere fiskeriaktiviteten på er relativ ny, er det siden innførselen av fjordlinjer kommet til mange endringer, både med tanke på fjordlinjenes formål og utforming.

Prosjektet har pågått i perioden fra mars til desember 2016.

Prosjektet har vært utført av Nofimas avdeling for Næring og bedrift, med John R. Isaksen som prosjektleder og Bent Dreyer og Marianne Svorken som prosjektmedarbeidere. Fra FHF's side har prosjektet vært koordinert av fagsjef Berit Anna Hanssen. Det har vært avholdt tre fysiske referansegruppemøter (i Tromsø 27. april og 21. oktober, og i Trondheim 19. august) i tillegg til ett telefonmøte (25. november). Referansegruppen for prosjektet har bestått av:

- Bjarni Sigurdsson, fisker/fiskebåtreder, m/s «Tranøy», Nordeng AS
- Ivar Sagen, daglig leder, Fiskarlaget Nord
- Kjell Bjørnar Bakken, fisker/fiskebåtreder, m/s «Støttfjord», Br. Bakken AS
- Gunnar Trulssen, regiondirektør, Fiskeridirektoratet region Nord (observatør)
- Bernt Bertelsen, seniorrådgiver, Nærings- og fiskeridepartementet (observatør)

3 Problemstilling og formål

I Nofimas svar på prosjektforespørselen fra FHF skisseres et prosjektarbeid med en noe annen angrepsvinkel enn den som ble etterspurt i den opprinnelige prosjektforespørselen. Avviket skyldtes først og fremst at fjordlinjene, og den midlertidige forskriftsendringen fra 2014, var under revidering av forvaltningen på daværende tidspunkt (februar 2016). Blant annet foregikk det et omfattende arbeid av Fjordfiskeremnda, med møter med fiskerne på 12 steder i Finnmark, 9 møter i Troms og 10 møter i Nordland. I konkretiseringen ble oppmerksomheten rettet mot følgende tema:

- Å avdekke fordeler og ulemper ved bruk av fjordlinjer i fangstreguleringer.
- Å utvikle kunnskap som kan anvendes til å forbedre fangstreguleringer med utgangspunkt i fjordlinjer.
- Å vise, i den utstrekning det er mulig, hvordan fjordlinjereguleringer kan ha konsekvenser for verdiskaping.

Til det første punktet kan det bemerkes at en sammenstilling av fordeler og ulemper ved bruk av fjordlinjer i fiskerireguleringene kan øke bevisstheten i næring og opinion rundt bakgrunn, målsetting og prosess for denne reguleringsformen. Fjordlinjer er et virkemiddel som søker å ivareta mange formål, og det som av en aktør (samfunn) oppleves som en klar fordel kan av andre oppfattes som en ulempe.

Kunnskap rundt bruken av fjordlinjer – både med hensyn på formål, virkemiddel og effekter – kan bidra til en konfliktdependende effekt rundt bruk av dette virkemiddelet. Videre kan slik kunnskap «guide» næring og opinion i en forestående høringsrunde og foran endelige reguleringsbeslutninger om hvordan fjordlinjereguleringene vil bli utseende i fremtiden.

I det siste punktet har vi vektlagt å kvantifisere enkelteffekter fra denne typen regulering. Selv om man ikke kan fastsette en kroneverdi på kostnads- og inntektseffekter ved bruk av disse havdelingsvirkemidlene, så kan en bevisstgjøring rundt mulige konsekvenser være nyttig både for næring og forvaltning.

Nytteverdien av prosjektet vil i hovedsak ligge i utviklingen av en analysemodell for å studere effekter av områdereguleringer for ulike typer aktører. Denne modellen vil benyttes til å vurdere nytte for aktører som blir beskyttet opp mot det tapet til de aktørene som blir hemmet av fjordlinjen. Et viktig mål med prosjektet er å dempe konfliktene som oppstår ved bruk av fjordlinjer som reguleringsverktøy.

4 Prosjektgjennomføring

Prosjektet har hatt tre faser. Første fase var i hovedsak en kartleggings-/initieringsfase der målet var å skaffe kunnskap til veie om fjordlinjene og de eksisterende reguleringene, samt prosessen som pågår.

Neste fase var å vurdere de fordeler og ulemper fjordlinjene utgjør for ulike aktører i de ulike fiskeriene som berøres av fjordlinjer. Dette ble benyttet til å velge hvilke case-studie som var godt egnet til å synliggjøre hvilke utfordringer bruk av fjordlinjer medfører. I samråd med referansegruppen ble det besluttet å se på seinotfisket i Varangerfjorden. En viktig grunn for valget var at dette eksemplet både var avgrenset geografisk og at fjordlinjene ekskluderte seinotflåten (over 15 meter) fra viktige fiskefelt.

Den tredje fasen har bestått i å kartlegge effektene for fiskeriaktiviteten i Varangerfjorden fra de etablerte fjordlinjene, i hovedsak med tanke på utøvelse av seinotfisket. Analysen ser ikke utelukkende på seinot, men tar også inn fjordlinjenes betydning for øvrige aktørers aktivitet. I det ligger også motsetningen mellom de som ønsker å holde større (kyst-)fartøys fiske etter sei med not utenfor fjordlinjene for heller å tilrettelegge for den minste flåtens fiske innenfor. Med basis i dette eksemplet ble en generell analysemodell for å analysere områdereguleringer tilpasset fjordlinjeregimet i Varangerfjorden. Modellen ble tilpasset konflikten mellom små lokale fartøy og seinotflåten over 15 meter.

For å teste analysemodellen mot andre fjordlinjereguleringer ble det bestemt å trekke inne fjordlinjereguleringen i sildentofisket i nordre Nordland og Troms. Av særlig interesse var den generelle dispensasjonen som tilsier at fartøy uansett størrelse kan operere innenfor fjordlinjene i vinterhalvåret. For området sør for N 70° 40,50' og vest for Ø 22° 00,00', er det i tillegg tillatt for fartøy under 21 meter å fiske med not etter sild innenfor fjordlinjene.

4.1 Metode

Prosjektgjennomføringen er i tråd med intensjonen som var å klargjøre og avveie målene bak fjordlinjereguleringene, opp mot næringsaktørenes frie driftstilpasning og effekter for fiskerinæringen og samfunn for øvrig. Det er gjort gjennom å:

- a) Gjennomgå bakgrunnen for, og bruken av, fjordlinjereguleringer
- b) Kartlegge fordeler og ulemper ved fjordlinjeregulering, for ulike flåteledd i ulike fiskerier
- c) Anslå betydningen av fjordlinjeregulering, gjennom hvordan ulike aktørers kostnader og inntekter påvirkes.

Under prosjektets første fase har en lang rekke skriftlige kilder vært undersøkt for å begrunne introduksjonen av fjordlinjene som et verktøy for å regulere fiske, og hvordan virkemiddelet har blitt utviklet de siste ti årene. I hovedsak har de skriftlige kildene vært offentlige dokumenter, men i tillegg er det gjennomført en analyse av hvordan fiskeripressen har dekket problemstillinger knyttet til fjordlinjer. Det er også gjennomført samtaler med forvaltning og næringsorganisasjoner som har vært involvert i utformingen av fjordlinjeregimet.

I prosjektets andre fase har vi til en viss grad dukket dypere ned i redskaps- og fiskeri-/artsspesifikke vurderinger av ulike effekter fra fjordlinjereguleringene. Det henger sammen med de differensierte fjordlinjebestemmelsene i utøvelsesforskriften, med hensyn til fartøystørrelse, fiskeri og til dels tidsrom av året. Også her er intervjuer benyttet, for å avdekke ulike aktørers inntrykk av effektene.

Tredje fase av prosjektet, der et spesifikt fiskeri og område er under lupen, har åpnet for en mer konkret analyse av konsekvensene av fjordlinjene. I første rekke har vi sett på seinotfisket i Varangerfjorden. Her har vi benyttet sluttseddeldata for å kartlegge de faktiske fangstene i de angjeldende områdene – både med tanke på sei (tatt med not og andre redskap) og andre arter. Denne statistikken er koplet mot historiske sluttseddeldata, samt informasjon om mottakskapasitet og føringsavstander. I tillegg er en rekke personer intervjuet vedrørende inntekts- og kostnadsbildet i både seinotflåten og den mindre lokale flåten.

I neste kapittel gjengis resultater fra prosjektet. Først og fremst eksemplifisert i gjennomgangen av utviklingen av seinotfisket og lokalt fiske i Varangerfjorden i forbindelse med endringen av fjordlinjereguleringen ved nyåret 2013 da det ble forbudt å fiske med fartøy over 15 meter i fjorden. Kartleggingen her bygger på fiskeristatistikk og intervjuer med aktører. I det andre caset, den tidsmessige dispensasjonen for større fartøy til å fiske etter sild med not i statistikkområde 05, belyses problemstillingen utelukkende gjennom intervjuer med aktørene og med fokus på det nærmeste tidsrommet (siste to-tre år).

4.2 Analysemodell

I prosjektet er det utviklet en modell for å analysere nytte av fangstreguleringer som ekskluderer enkelte fartøy og driftsformer for å beskytte andre fartøy og driftsformer. Modellen er utviklet med det formål å lage et verktøy som kan hjelpe forvaltningen med å vurdere *nytten* for de aktørene som blir «beskyttet» og *tapet* som de aktører som blir «ekskludert» av denne type reguleringer. Hensikten med modellen er å ha muligheten for en formalisert vurdering av kostnad/nytte av reguleringsformen. Modellen er faglig sett sterkt forankret i en økonomisk tilnærming, hvor det er en ambisjon om i størst mulig grad å måle nytten og tapet økonomisk. I Figur 1 har vi skissert vår analysemodell.

Samfunnets mål		Miljømessig bærekraft Økonomisk bærekraft Sosial bærekraft	
		Tap hos de «utestengte»	Nytte hos de «beskyttede»
Metodikk			
Berørte aktører	Fartøy	Fangstøkonomi Sysselsetting Ringvirkninger	Fangstøkonomi Sysselsetting Ringvirkninger
	Foredling (landindustri)	Produksjonsøkonomi Sysselsetting Ringvirkninger	Produksjonsøkonomi Sysselsetting Ringvirkninger
	Lokalsamfunn	Næringsstruktur Sysselsetting Ringvirkninger	Næringsstruktur Sysselsetting Ringvirkninger

Figur 1 Modell for kostnad-/nyttevurdering av fjordlinjer

Analysemodellen er av generell karakter. Som det fremgår av figuren over har vi i tillegg til fiskefartøy og fiskeindustri inkludert *samfunn*, som en interessant utover næringsaktørene. I en markedsbasert

modell opererer næringsaktørene som økonomiske aktører hvis primære mål er å skape størst mulig overskudd fra sin drift. Samtidig har den aggregerte effekten av næringsaktørenes handlinger og atferd stor betydning for samfunnet. Samfunnets interesser ivaretas imidlertid i større grad av forvaltningen enn av næringsaktørene, blant annet gjennom de rammebetingelser de setter for næringsaktørene.

På mange måter er samfunnet en interessant som har en spesielt viktig rolle i modellen. Først og fremst fordi det er forvaltningen som definerer hensikten med ordningen som analyseres. Det innebærer også at det er forvaltningen som på mange måter bestemmer hvordan vi kan lage gode mål på hvordan reguleringen presterer. I tilfellet med fjordlinjereguleringene søker den å realisere flere mål samtidig: For det første ligger målet om miljømessig bærekraft som det primære: De kystnære fiskeressursene skal beskyttes mot et for stort beskatningstrykk, som kommer til uttrykk gjennom fjordlinjereguleringenes opprinnelige målsetting om beskyttelse av kysttorsken. Dernest kommer det til et sekundært mål om at små næringsaktører skal beskyttes mot en utilbørlig konkurranse fra større aktører. Et siste mål er at i de tilfeller der det er biologisk forsvarlig så skal reguleringen tilrettelegge for et rasjonelt fiske.

Fangstreguleringer kan altså ha ulike mål. De kan ha som ambisjon å bidra til økt verdiskaping. Da vil evalueringen av reguleringen være nært knyttet til hvor stor verdiskaping som genereres blant de aktørene som berøres av reguleringen. I tilfellet her, hvor noen utestenges fra fiske mens andre beskyttes, kan gevinsten i verdiskaping for de sistnevnte aktørene holdes opp mot verdiskapingen som går tapt blant de som blir holdt utenfor. Dersom verdiskapingen øker blant de som beskyttes, og samtidig er større enn det tapet av verdiskaping som påføres de ekskluderte, så kan reguleringen sies å være vellykket til tross for at en omfordeling har funnet sted. Dersom de beskyttede derimot ikke øker sin verdiskaping, mens de ekskluderte får redusert sin verdiskaping på grunn av reguleringen, er ikke reguleringen vellykket, gitt at formålet utelukkende var å bidra til økt verdiskaping.

Intensjonen med fangstreguleringen kan imidlertid ha andre mål enn bare å bidra til økt verdiskaping. For eksempel kan ordningen være knyttet til yngelvern eller beskyttelse av lokale og sårbare bestander. Det indikerer at samfunnet implementerer reguleringene for å oppnå miljømessig bærekraft. Ordninger kan også implementeres for å generere lokale arbeidsplasser (sosial bærekraft) eller styrke lønnsomheten til lokale aktører (sosial bærekraft). I dag fins en rekke fangstreguleringer i form av områdebegrensninger som har ulike overordnede mål. Det fins sågar slike reguleringer som har flere mål. Det illustrerer at det kan være vanskelig å finne generelle mål på hvor godt reguleringene presterer. Vår modell er imidlertid av generell karakter, og ved bruk av analysemodellen vil det prestasjonsmålet som anvendes måtte tilpasses den enkelte regulering som analyseres. Dette innebærer blant annet at målet med fangstreguleringene også legger føringer på hvilke dimensjoner ved fiskeriet som får oppmerksomhet i vår analyse.

For eksempel rettes det i dette prosjektet oppmerksomhet mot fjordlinjer som reguleringsverktøy, med alle de ambisjonene som påhviler denne reguleringsformen. Vi har lagt dette inn som en egen dimensjon for å måle hvor godt fjordlinjene presterer i forhold til de spesifikke målene. For å få dette til, har vi i kostnad/nyttmodellen innarbeidet en samfunnsmessig dimensjon i nyttemålet ved å se på nytten for lokalsamfunnet ved bruk av fjordlinjereguleringer. Samtidig har vi søkt å belyse det samfunnsmessige tapet for samfunn utover (aktørene i) de lokalsamfunn som fjordlinjene skal beskytte.

Dette reguleringsverktøyet har flere ambisjoner. En av disse er som nevnt ambisjonen om å beskytte små lokale aktører mot utilbørlig konkurranse fra større aktører. Det har også en ambisjon om å

beskytte lokale kystnære bestander – for eksempel kysttorsk – mot overfiske. I noen fjordsystemer er også ambisjonen å beskytte sårbar næringsaktivitet i kystsamiske lokalsamfunn. Med så mange ulike målsettinger som skal nås, blir det vanskelig å finne få gode mål på i hvor stor grad ambisjonene nås. Målhierarkiet blir også uoversiktlig og kan i mange tilfeller kreve ytterligere konkretisering og prioritering.

I de to casene vi har studert er derfor hensikten med den enkelte reguleringen og hvordan den fremstår geografisk av betydning for hvordan vi analyserer det. Valgt prestasjonsmål er derfor gjort ut fra intensjonen bak reguleringen. Det har samtidig gitt sterke føringer for hvem som «utestenges» og hvem som «beskyttes» og det har også gitt sterke føringer for hvilke faktorer ved disse som analyseres.

Vår metodikk er sårbar for tilgang på data som gjør det mulig å operasjonalisere sentrale faktorer knyttet til fangstøkonomi, produksjonsøkonomi og verdiskaping. Dette gjelder for eksempel hvor god dokumentasjon vi kan skaffe om hvor viktig fangstområdet er for de som skal beskyttes og de som ekskluderes. Det gjelder også forhold knyttet til tidsaspektet. I tillegg er det vanskelig å få tilgang til data knyttet til bedrifts- og privatøkonomiske forhold på et så detaljert nivå at for eksempel enkeltsesonger i fiske kan identifiseres isolert. Ideelt sett hadde det vært nyttig om det var mulig å gjennomføre en analyse av situasjonen før og etter innføring av områdereguleringen. En annen vanskelig oppgave er å måle effekten av at noen ekskluderes for de aktørene som beskyttes. Som i de fleste samfunnsvitenskapelige problemstillinger vil det være usikkerhet om årsak og effekt, ikke minst siden problemstillingen inkluderes blant svært komplekse sammenhenger der både biologi, økonomi, demografi og andre faktorer spiller inn. Alle disse utfordringene har vi møtt i dette prosjektet, og vi vil i det følgende redegjøre for hvordan vi har søkt å løse dette praktisk innenfor rammer knyttet til tilgang på data, tidsmessige og økonomiske rammer.

5 Fjordlinjene – formålstjenlig for hva og for hvem?

Dette kapitlet gir en gjennomgang av hvordan prosjektet er løst. Innledningsvis fokuserer vi på tilblivelsen av fjordlinjeregimet og hvordan det har utviklet seg i den perioden det har vært operativt. Vi gir også en kort gjennomgang av de prosessene som fjordlinjene har vært gjennom og den justeringen som nå kommer. Dernest beskriver vi situasjonen for de to utvalgte fjordlinjecasene – seinotfisket i Varanger og sildnotfisket i (hovedsakelig) Troms – med en litt større vekt på førstnevnte. Det redegjøres for metode og eventuelle funn, før kapitlet oppsummeres med tanke på effektene av de ulike fjordlinjereguleringene for ulike aktører. Det hele bunner ut i kapittel 6 der vi trekker konklusjoner og drøfter implikasjoner av våre funn.

5.1 Et historisk tilbakeblikk

Å regulere fiskeriaktivitet ved hjelp av fjordlinjer er av relativ ny dato i norsk fiskeriforvaltning, selv om teigdelinger av havet, med basis i størrelse eller redskapsbruk strekker seg langt tilbake i tid. Et godt eksempel er den flere hundre år gamle teigdelingen av Lofothavet, der ulike områder avsettes til ulike redskapstyper. Samtidig legges det føringen for når ulik aktivitet skal foregå på de ulike teigene for å unngå brukskonflikter og skape klare kjørerregler i en tid med mange fartøy og konkurranse om plassen.

Fjordlinjene, som inntegnet for området mellom Varanger og ned til 62. breddegrad i Figur 2 under, ble opprinnelig opprettet i 2004 som en del av vernet for kyst- og fjordtorsk. Bakgrunnen var et betydelig fall i toktmålinger i perioden 1997–2003 og anbefalinger fra ICES om nullfangst av kysttorsk.



Figur 2 Fjordlinjene fra Varanger til 62°N, inkl. «Henningsværboksen» (Kilde: Fiskeridirektoratets kartverktøy)

Målet med kysttorskreguleringene var å redusere uttaket, gjennom å vri fisket fra områder og tidsrom med mye kysttorsk i fangstene til der den norsk-arktiske torsken dominerte. I tillegg ønsket man å verne kysttorskens gytefelt. Ved innføringen av fjordlinjene fra 1. januar 2004 ble det forbudt for fartøy over 15 meter å fiske torsk innenfor fjordlinjene, uavhengig av hvilket redskap som ble benyttet¹. Valget av en grense på 15 meters største lengde ble gjort ut fra erkjennelsen om at større fartøy er mer effektive og kan drifte med større/mer bruk enn mindre fartøy, i tillegg til at mindre fartøy er mer væravhengige og har mindre mobilitet. Fra Havforskningsinstituttets side var ønsket å sette grensen ved 11 meter for å få til en raskere gjenoppbygging av kyst- og fjordtorsken.

1. mai 2004 ble «Henningsværboxen» etablert, et område der prøver hadde vist at kysttorsk utgjorde en stor del av fangstene, også når skreiinnsiget stod på. Der ble det forbudt for alle fartøy å fiske torsk. «Henningsværboxen» fremgår i Figur 2 som det av blå streker innesluttede arealet i Vestfjorden, like sør for Austvågøy.

I 2009 ble det innført et generelt forbud mot å fiske med snurrevad innenfor fjordlinjene, uansett fartøystørrelse, men med unntak for flyndretrål med fartøy under 11 meter. Utvidelsen til et generelt snurrevadforbud i 2009 var for å sikre en bærekraftig høsting, gjennom å unngå nedfisking og sikre gjenoppbygging av lokale kystnære bestander. Gjennom forbudet var ønsket ikke bare å beskytte kyst- og fjordtorsk, men også andre bestander uten fastsatte totalkvoter, som flyndre, kveite, uer, breiflabb og steinbit. Slike bestander, og deres lokale utbredelse, fins det lite kunnskap om i forvaltnings-sammenheng og er kostnadskrevenne å fremskaffe. Gitt det vedvarende kunnskapshullet, hadde forbudets inntreden et mål om å sikre et fiske innenfor bærekraftige rammer, ved at utøvelsen skjedde med passive redskap på fartøy under 15 meter.

Kystfiskeutvalgets innstilling (NOU 2008:5) og myndighetenes oppfølging av den medførte at det fra 1. januar 2013 trådte i kraft et generelt forbud mot å fiske innenfor fjordlinjene for fartøy over 15 meter, ikke bare i fisket etter torsk. Samtidig ble det gjort varige unntak for reke-trål (under 65 fot) og kongekrabbe-fartøy (under 70 fot). Ved forskriftsendringen ble det også innført en mulighet for dispensasjon for fiske med not etter sild, «sør for 70° 40,50' N og vest for 22° 00,00 Ø når det vurderes å være nødvendig for praktisk gjennomføring av fisket og det er vurdert forsvarlig ut fra biologiske og økosystembaserte betraktninger. Dispensasjon gis til bestemte fartøy for et bestemt tidsrom og ikke med varighet utover ett år». I et eget vedlegg til forskriften konkretiseres også fjordlinjene fra 62° N til Varangerfjorden med koordinater. Samme år kommer mange endringer i forskriften:

- 16. juni åpnes det for at fisket etter sei med not (uansett størrelse) kan foregå i et nærmere bestemt område innenfor Sørøya i Finnmark frem til 30. november, men utenfor nærmere angitte linjer (i eget vedlegg) dersom fartøyet er påmeldt hos Fiskeridirektoratet og rapporterer i henhold til krav.
- 2. juli åpnes det ved en ny forskriftsendring for tilsvarende unntak for fiske med seinot innenfor fjordlinjene nord for Kibergneset, i Porsangerfjorden og i Laksefjorden for samme periode og med samme forutsetninger.
- Fra 4. oktober gjøres det nye forskriftsendringer. Denne gang for fiske etter sild med not for fartøy under 21 meter, sør for 70° 40,50' N (Sotbakken) og vest for 22° Ø (Sørvær på Sørøya) og frem til 31. mars 2014. I tillegg gis det unntak for makrellfiske, uansett fartøystørrelse, fra Nordland fylke

¹ På tilsvarende vis har fartøy over 21 meter kunnet fiske etter torsk mellom grunnlinjen og fjordlinjene, mens konvensjonelle havfiskefartøy er pålagt å fiske utenfor fire nautiske mil og trålerne må fiske utenfor 12 nautiske mil, men i noen tilfeller 6 nautiske mil (ihht. utøvelsesforskriftens kapittel XII).

og sørover frem til 31. mars 2014 – med unntak av Andfjorden og innerst i Ofotfjorden (mellom Lødingen og Bognes). Også for brislingfisket sør for Trondheimsfjorden gjøres det unntak og for fiske etter hyse og sei med line med fartøy under 21 meter fra Vestfjorden og sørover (men ikke øst for ei linje mellom Lødingen og Bognes) – begge fram til 31. mars 2014.

- 26. november endres forskriften igjen med tanke på fjordlinjene. Denne gang oppheves det generelle fjordlinjeforbudet for fartøy over 15 meter sør for 68° 15,60' N og 15° 55,70' Ø (nordvest på Hamarøy, ved Tysnes) frem til 31. mars 2014, alle sildentofartøy uansett størrelse tillates å fiske innenfor de nye fjordlinjebegrensningene som ble kunngjort ved den tidligere nevnte forskriftsendringen (ikke bare de under 21 meter) og det tidligere nevnte unntaket for brislingfartøy oppheves (siden fisket er over).
- Siste endring i 2013 kommer 6. desember. Da utvides unntaket for linefartøy under 21 meter i fisket etter sei og hyse sør for Vestfjorden til å gjelde alle fartøy som fisker etter andre fiskeslag enn torsk med andre konvensjonelle redskap enn snurrevad, fram til og med 31. mars 2014. Også den geografiske betingelsen oppheves.

Som oversikten ovenfor viser, ble det i 2013 gjort mange unntak av midlertidig karakter fra den opprinnelige forskriften. Samtidig var arbeidet med fjordlinjene i en pågående prosess i hele perioden. Også i 2014 kommer flere forskriftsendringer vedrørende fjordlinjene², men prosessen med å få på plass et mer robust regime er i gang.

Med utgangspunkt i kystfiskeutvalgets arbeid ble det i havressurslovens § 8b tatt inn at departementet kan opprette ei fjordfiskenemnd for Finnmark, Troms og Nordland. Fjordfiskenemnda, som ble nedsatt 1. januar 2014 med (6) medlemmer utpekt av Sametinget (3) og de tre nordligste fylkeskommunene (1 hver), har som formålsparagraf å «*styrke forvaltningen av fjordfiskeriene, særlig med vekt på samisk bruk og denne brukens betydning for samiske lokalsamfunn.*» Nemnda er et rådgivende organ for departementet, og på bakgrunn av innspill fra fjordfiskenemnda sendte departementet på høring den 26. september høringsnotatet «*Forslag til størrelsesbegrensning for fartøy som kan fiske innenfor fjordlinjene*» (NFD, 2014). Samtidig med at høringen ble utsendt ble forskriften endret med tanke på fjordlinjene der perioden for de midlertidige unntakene ble forlenget fra 30. september til 31. desember 2014.

I høringen orienterte departementet om bakgrunnen for fjordlinjene, endringer over tid og behovet for nye reguleringer. Det ble blant annet vist til departementets uttalte målsetting om at område-regulering, hvor det skilles på fartøystørrelse, i større grad ville bli benyttet i fremtidige fiskeri-reguleringer, særlig etter at man forlot lengdebegrensningen på 28 meter for kystfartøy til fordel for lasteromsbegrensning, blant annet som følge av den teknologiske utviklingen. Videre vises det til departementets oppfølging av kystfiskeutvalgets utredning i Prop. 70 L (2011–2012), s. 104, der det blant annet nevnes følgende:

² Første gang i begynnelsen av april, ved utløpet av de midlertidige unntakene (31. mars), da perioden forlenges til 31. mai. Unntaket for seinot utløper imidlertid. I tillegg tas det inn at fjordlinjebegrensningene ikke gjelder sør for det nevnte punktet på Hamarøy (ved Tysnes) i annet fiske enn med not etter sei i perioden fram til 31. mai. Denne perioden forlenges til 30. september for alle unntakene ved en ny forskriftsendring i begynnelsen av juni 2014, der også det tidligere unntaket for seinot (med nye linjer i Laksefjorden, Porsanger, ved Kibergneset og innenfor Sørøya) innføres på nytt. Også det frem til 30. september 2014. 1. august åpnes det for unntak også for makrellfiske fra og med Troms fylke (med unntak av innerst i Vestfjorden). 26. september – samtidig med høringen – utvides perioden for unntakene fram til 31. desember 2014. I tillegg føyes det til at det ikke er tillatt å fiske etter torsk innenfor fjordlinjene sør for Hamarøy (i tillegg til fiske etter sei med not), med andre ord en innstramming av det forannevnte unntaket som kom i begynnelsen av april 2014. For fiske etter sei med not tillates det nå for alle fartøy å fiske innenfor fjordlinjene sør av 74° 40,50' N og vest for 22° Ø.

«Departementet meiner likevel det er viktig å sikre at dei minste fartøya får høve til å fiske kvotane sine i fjordane utan konkurranse frå større og meir effektive fartøy i fiske på lokale bestandar. Departementet vil difor at det vert sett eit generelt forbod mot fiske innanfor fjordlinjene for fartøy over ein viss storleik, men samstundes med opning for å gjere unntak der dette er naturleg. [...] Det] vil såleis også vere eit bidrag til å styrkje kysttorskvernet ytterligare.»

Høringsnotatet ender ut i et forslag til ny § 33 d i utøvelsesforskriften. Høringsfristen ble satt til 10. november 2014 og 17 organisasjoner gav sitt høringssvar³. Mange innspill til forskriften kommer inn, og under gjengis noen få:

- Havforskningsinstituttet fastholder i sitt høringssvar at den generelle lengdegrensen burde vært satt til 11 meter, ikke 15, og at man må regulere fiskeinnsatsen så lenge kunnskapen ikke er god nok til å gi høstingsråd i form av konkrete kvoter på lokale og sårbare kyst- og fjordressurser.
- Fjordfiskerinemnda understreker at deres forslag fra møtet i mai 2014, som høringen bygget på, var å anse som en forlengelse av allerede midlertidige tiltak, og at det krevdes mer arbeid i nemnda for å foreslå nye permanente tiltak.
- Norges Fiskarlag er uenig i bruk av fjordlinjene som en generell områderegulering og tilrår at alle kystfartøy med lasteromsvolum under 500 m³ får fiske sei, sild eller makrell med not, lodde og andre arter enn torsk med konvensjonelle redskap, unntatt snurrevad, innenfor fjordlinjene.
- Pelagisk forening peker på at fjordlinjereglene er svært udemokratiske siden utestengte fiskere ikke har plass i «Fjordlinjenemnda», at fjordlinjereglene må oppheves så snart som mulig og at Fjordlinjenemnda må oppløses. Foreningen peker videre på at NFD må ta inn over seg at fjordlinjereglene kommer fra grupper som ønsker seg eksklusiv rett til å fiske i store områder, til fortrenging av andre grupper som har fisket i områdene i generasjoner.
- Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening peker på en ting; at departementet sørger for at fiskeindustriens råstoffbehov blir ivaretatt ved vurderingen av fartøystørrelsesbegrensningen for fiske innenfor fjordlinjene.
- Sametinget mener man ikke skal gi dispensasjon for fartøy over 15 meter til å fiske innenfor fjordlinjene, og mener eventuelle dispensasjoner fra bestemmelsen ikke skal være permanente men at hver enkelt søknad skal være gjenstand for en grundig behandling i Fjordfiskerinemnda.

³ Høringen fins her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Horing---Forslag-til-storrelsesbegrensning-for-fartoy-som-kan-fiske-innenfor-fjordlinjene/id2001870/>. De 17 organisasjonene var følgende: Finnmark, Troms og Sogn- og Fjordane fylkeskommuner, Sametinget, Fjordfiskerinemnda, Fiskeridirektoratet og dets regioner i Nordland og Troms, Havforskningsinstituttet, Norges Fiskarlag samt Fiskarlaget Vest og Nordland Fylkesfiskarlag, Sildelaget Nord, Pelagisk forening, Norske Sjømatbedrifters Landsforening og Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening.

Etter departementets behandling av hørings svar, kommer en ny endring av utøvelsesforskriftens § 33d like før jul i 2014, som gjelder fra 1. januar 2015. Den er gjengitt i sin helhet i boks 1 til høyre, og gjengir godt hvilke fartøy og fiskerier som «rammes» av forbud mot fiske innenfor fjordlinjer.

I høringsforslaget finnes to endringer: For det første reduseres lengdebegrensingen i sildenotfisket fra Troms og sørover fra 28 til 21 meter (i 3. ledd). For det andre inkluderes et 7. ledd i paragrafen der det tas høyde for midlertidige dispensasjoner dersom gjennomføringen av fisket gjør det nødvendig, hvis Havforskningsinstituttet tilrår det ut fra biologiske og økosystembaserte betraktninger.

Med tanke på de hyppige endringene i 2013 og 2014 er det innlysende at reguleringene er relativt dynamiske etter de behov som kommer opp. Det går heller ikke lang tid inn i 2015 før bestemmelsene endres. I en ny J-melding 5. januar legges det til en setning i 3. ledd: «*Videre er det i perioden fra og med 1. september til og med 31. mars tillatt å fiske sild med not innenfor fjordlinjene i statistikkområdet 05 uavhengig av fartøyets størrelse.*» Endringen kom som følge av endret vandringmønster for NVG-sild og vurderinger fra Havforskningsinstituttet. I tillegg endres den østlige begrensningen for sildenotfisket for fartøy under 21 meter fra 22° til 20° Ø, hvilket innebærer en innskjerpelse av mulighetsområdet, der enkelte fjorder i Vest-Finnmark og Nord-Troms utgår.

Utover det kom det ingen forskriftsendringer av praktisk betydning⁴ for fjordlinjene i 2015. Den nye forskriften har da også en «inntil videre»-bestemmelse og det er ikke satt en spesifikk utløpsdato som tidligere. Det har også bidratt til større ro rundt reguleringene. Men mye spalteplass i fiskeriavisen ble imidlertid fjordlinjene til del også i 2015, ikke minst som følge av arbeidet i Fjordfiskerinemnda. Den nedsatte nemnda arbeidet blant annet med lokale møter med fiskerne langs hele den nordnorske kysten, ikke mindre enn 31 i tallet.

Boks 1: Utøvelsesforskriftens § 33d – fra 1. jan 15

Det er forbudt for fartøy på eller over 15 meter største lengde å fiske innenfor fjordlinjer som er angitt i vedlegg 4 til denne forskriften. Dette forbudet gjelder ikke fra N 68° 15,60' Ø 15° 55,70' og langs kysten sørover i annet fiske enn etter torsk og etter sei med *not*.

Ved fiske med rekestrål med fartøy under 19,81 meter (65 fot) største lengde, og ved fiske med teiner etter kongekrabbe med fartøy under 21,35 meter største lengde, er det uten hinder av forbudet i første ledd tillatt å fiske innenfor fjordlinjene.

Ved fiske etter sild med not i områder sør for N 70° 40,50' og vest for Ø 22° 00,00', er det uten hinder av forbudet i første ledd tillatt for fartøy under 21 meter å fiske innenfor fjordlinjene.

Ved fiske etter makrell fra og med Troms fylke og sørover, er det uten hinder av forbudet i første ledd tillatt for fartøy under 28 meter å fiske innenfor fjordlinjene, med unntak av i Ofoten øst for en linje mellom N 68° 24,73' Ø 16° 00,70' og N 68° 13,49' Ø 16° 04,70'.

Ved fiske etter andre fiskeslag enn torsk med andre konvensjonelle redskaper enn snurrevad, er det uten hinder av forbudet i første ledd tillatt for fartøy under 21 meter å fiske innenfor fjordlinjene.

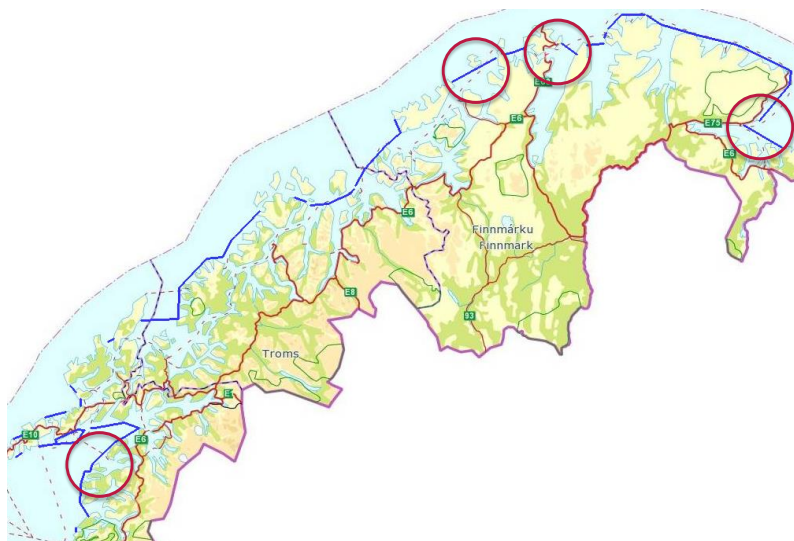
Ved fiske etter sei med not nord for Kibergsneset mellom N 70° 17,34' Ø 31° 03,83' og N 70° 21,70' Ø 31° 08,66', i ytre del av Laksefjorden, i ytre del av Porsangerfjorden og i et område innenfor Sørøya mellom N 70° 58,00' Ø 24° 32,10' og N 70° 23,50' Ø 21° 42,48', er det uten hinder av forbudet i første ledd tillatt for fartøy under 28 meter å fiske innenfor fjordlinjene, men utenfor linjer som er angitt i vedlegg 5 til denne forskriften, når fartøyet er forhåndsregistrert (påmeldt) hos Fiskeridirektoratet og rapporterer i henhold til krav som stilles.

Fiskeridirektoratet kan gjennom forskrift gjøre unntak fra forbudet i første ledd i bestemte fiskerier for bestemte fartøygrupper i bestemte områder for et bestemt tidsrom, i særlige tilfeller når det vurderes å være nødvendig for praktisk gjennomføring av fisket og det er vurdert forsvarlig ut fra biologiske og økosystembaserte betraktninger. I denne sammenheng skal Havforskningsinstituttets vurderinger tillegges stor vekt.

⁴ Ved en anledning forskyves fjordlinjene til å omtales i § 33f heller enn § 33d, og henvisningen til størrelse oppgitt i fot for rekestråler i 2. ledd fjernes. I en egen forskrift («Forskrift om fiske etter makrell innenfor fjordlinjene for fartøy over 28 meter største lengde») tillates det fra 1. juli 2015 at fartøy kan fiske innenfor fjordlinjene fra Troms og sørover etter makrell med not frem til 30. september. Fra 1. september 2015 åpnes det også for Finnmark.

Ett av nemndas forslag som fikk stor oppmerksomhet var et foreløpig forslag om nye fjordlinjer for Varangerfjorden, der fjordlinjen ble trukket som en rett strek fra Kibergneset i Vardø og ned til Bøkfjord i Sør-Varanger, hvilket ville stengt større deler av Varangerfjorden enn dagens linje. Da nyheten kom, ble det i deler av næringen viet stor oppmerksomhet. Fiskarlaget Nord, Nordland fylkesfiskarlag og Fiskebåt Nord mente utestengingen av større fartøy fra store havområder i så viktige sesongfiskerier ville ha stor betydning for så vel fiskere som fiskeindustri.

I 2016 er det ingen forskriftsendringer i utøvelsesforskriften som endrer innholdet i fjordlinjene. På oppfordring fra Norges Fiskarlag bes myndighetene om å dispensere for større seinotfartøy innenfor fjordlinjene. Det avvises. Som for 2015, ber organisasjonen om at det også åpnes for fiske med større fartøy etter makrell med not innenfor fjordlinjene. Det tas til følge og skjer først 5. juli 2016 for Nordland fylke, og dernest 5. august også for Finnmark fylke – med gyldighet frem til 1. september (se J-melding 139 og 150 i 2016) – men først etter konsultasjon med Havforskningsinstituttet.



Figur 3 Områder hvor Fjordfiskerinemnda foreslår endringer i eksisterende fjordlinjer i vedtak 26. februar 2016

Samtidig pågår et omfattende arbeid omkring fjordlinjene i regi av Fjordfiskerinemnda og Fiskeridirektoratet. Fjordfiskerinemnda gjør i sitt møte i februar 2016 sitt endelige vedtak vedrørende anbefalinger om fjordlinjer og tilhørende unntaksbestemmelser. Vedtaket oversendes departementet 8. mars 2016 (Fjordfiskerinemnda, 2016). Figuren til høyre viser områder der nemnda i sitt forslag hadde endringer til de eksisterende fjordlinjene.

Om lag samtidig avslutter en arbeidsgruppe ledet av Fiskeridirektoratet sitt arbeid om kystnært fiske. Gruppen legger frem sine anbefalinger 29. februar 2016 (Fiskeridirektoratet, 2016a). I tillegg gir Havforskningsinstituttet sitt svar på en bestilling fra departementet om å vurdere behov for justeringer av eksisterende fjordlinjer og unntaksbestemmelser basert på dagens kunnskap om kysttorsk og andre kystnære bestander (Havforskningsinstituttet, 2016).

Med basis i dette beslutningsgrunnlaget sender Fiskeridirektoratet 15. april 2016 på høring en egen sak om forslag vedrørende fjordlinjer og redskapsbegrensninger i kystnært fiske, med frist til 27. mai 2016 (Fiskeridirektoratet, 2016b). Der sammenfattes forslagene fra arbeidsgruppen, HI og Fjordfiskerinemnda (nevnt overfor). I tillegg bes det om tilbakemelding til en uttalelse fra Troms fylkesting der de

ber om at dispensasjonene for sildenotflåten over 28 meter ikke skal gjelde Bergsfjorden og Kaldfjorden i Troms, av hensyn til reiselivsnæringen.

Direktoratet mottar tilsvaret til høringen fra i alt åtte organisasjoner/institusjoner⁵ og sammenfatter disse i eget brev til departementet, sammen med Fiskeridirektoratets egne vurderinger (Fiskeridirektoratet, 2016c). Fra *Fiskarlaget* påpekes det at saksområdet er svært komplekst og laget er motstander av det generelle fjordlinjeforbudet. Videre påpekes det at det må gis et generelt unntak for fisket etter pelagisk vandrende bestander uansett fartøystørrelse. *Kystfiskarlaget* støtter formålet med fjordlinjene og ønsker en ytterligere innstramning for å sikre vern av kysttorsken – også fra turistfiske. Unntakene fra 15 metergrensen bør vurderes om de er biologisk forsvarlige. *Sjømat Norge* mener ute-stengelsen av et økende antall fartøy gjennom fjordlinjer er lite tjenlig for fiskere og fiskeindustri, særlig av hensyn til råstofftilgangen. *Fjordfiskenemnda* mener mandatet til, og sammensetningen av, arbeidsgruppen om kystnær redskapsregulering i for liten grad gjenspeiler samfunnmessige hensyn med særlig vekt på samisk bruk. *Fiskeridirektoratets* oppsummering viser til at høringssvarene formidler nokså sprikende meninger. Årsaken er delvis at det synes å være forskjellige vurderinger av hvilke hensyn som skal ligge til grunn for reguleringen av kystnære fiskerier.

Og da er vi ved problemstillingens kjerne. Fjordlinjereguleringene tjener minst tre ulike formål (som beskrevet av Fiskeridirektoratet, 2016c, s. 2–3):

1. De skal sikre bærekraftig høsting av ressursene
2. De skal sikre at de minste fartøyene får anledning til å drive kystnært fiske uten konkurranse fra større og effektive fartøy
3. De skal fungere som virkemiddel for å styrke kystsamfunn og samiske lokalsamfunn.

Et tilleggshensyn er at de skal tilrettelegge for en mest mulig rasjonell gjennomføring av fisket når det ellers synes forsvarlig ut fra biologiske hensyn.

Dilemmaet ligger i avveiningen mellom disse ulike hensynene. Å skjerme kyst- og fjordorsk og andre stedbundne kystnære ressurser fra et for høyt fisketrykk går generelt sett «hånd i hanske» med fjordlinjene, ved å gi den minste (lokale) flåten en eksklusivitet til å drifte etter disse ressursene. Men teknologisk utvikling har vist at sammenhengen ikke er entydig. Både fjordfiskenemndas møter langs kysten og arbeidsgruppen om kystnært fiske peker på utviklingen i retning av små autolinefartøy – også under 11 meter – som svært effektive fartøy, med inntil 18 000–20 000 krok som vatnes hver dag, som en trussel for kystnære bestander. Også den samlede effekten av turistfiske anses å kunne utgjøre en slik trussel, der fisket sjelden er tuftet på økonomiske insentiver og ofte målrettet etter enkeltarter.

Utfordringen ligger i hovedsak opp mot hensynet til å kunne utøve et mest mulig rasjonelt fiske, og – som gjennomgangen viser over – i hovedsak etter vandrende pelagiske arter som sild, makrell og lodde, samt sei. Som Havforskningsinstituttet påpeker, er det begrenset med kunnskap om stedbundne lokale ressurser. Å skaffe denne kunnskapen til veie, for å kunne regulere fisket med uttak eller innsatsbegrensninger i hvert atskilte område, vil innebære en uforholdsmessig kostnad sammenliknet med for eksempel fangstverdien. Samtidig er det i disse notfiskeriene etter pelagiske arter lite innslag av bifangst. Problemet kan være størst i sildenfisket, ettersom stor torsk og sei gjerne beiter på sild og følger den inn i fjordene, men bifangstbestemmelser og overvåking av fiskefelt bidrar til å utelukke

⁵ Det er Norges Fiskarlag, Fiskebåt, Norges Kystfiskarlag, Sjømat Norge, Fjordfiskenemnda, Havforskningsinstituttet, Norges Miljøvernforbund og Sametinget.

dette. Eksempler på det ser vi i disse dager (medio november 2016) der områdene rundt vest og nord av Kvaløya i Troms har vært aktsomhetsområder og stengt til tider som følge av for stor innblanding av torsk og sei i sildefangstene. Ett eksempel som nevnes er et fartøy som i ett kast med 27,5 tonn sild fikk 966 kg torsk og 56 kg sei (3,7 %)⁶. I seinotfisket i nord stenges tidvis felt som følge av for høy innblanding av undermåls sei, mens bifangst av andre arter tilhører sjeldenhetene.

I disse dager ligger beslutningen om en eventuell endring av fjordlinjereguleringen, og reguleringen av kystnært fiske, til departementet for avgjørelse. Avgjørelsen som er ventet vil ha betydning for utøvelsen for de fleste fartøygruppene, enten de blir utestengt eller beskyttet av den beslutning som fattes.

5.1.1 Fjordlinjereguleringene i et fiskeripolitisk relieff

De fiskeripolitiske retningslinjene for næringen er siste gang fastlagt av sittende regjering i *Sjømatindustrimeldingen* (Meld. St. 10 (2015–2016)). Der heter det at (s. 7):

Hovedmålet for nærings- og fiskeripolitikken er størst mulig verdiskaping i norsk økonomi, innenfor bærekraftige rammer. Departementets arbeid for å nå hovedmålet bygger på delmålenes effektive bruk av samfunnets ressurser, økt innovasjon og omstillingsevne og bedrifter som lykkes i internasjonale markeder.

To år tidligere, i *Sjømatmeldingen* (Meld. St. 22 (2012–2013)) er de fiskeripolitiske målene uttrykt på følgende vis (s. 10):

Norge skal gjennom en kunnskapsbasert og miljømessig bærekraftig forvaltning realisere potensialet som sjømatnasjon ved å øke verdiskapingen til beste for forbrukere, norsk økonomi samt bosetning og sysselsetting langs kysten. Økt produksjon og eksport av kunnskap og sjømat vil også styrke global matsikkerhet.

De fiskeripolitiske retningslinjene har, som sitatene ovenfor viser til, endret seg noe fra å være spesifikke næringsmålsettinger til å bli en del av den brede næringspolitikken. Den store forskjellen er det ikke. Begge målsettingene gir uttrykk for at høy verdiskaping er målet betinget av bærekraftig ressursbruk, men et sted på veien er hensynet til «bosetting og sysselsetting langs kysten» tonet noe ned, selv om det fortsatt kan sies å ligge under hensynet til «effektiv bruk av samfunnets ressurser».

Om man ser på de tre (nummererte) formålene for fjordlinjereguleringene og de hensyn som søkes å realisert gjennom fjordlinjene (se siden foran), så faller i alle fall det første formålet i overensstemmelse med de fiskeripolitiske målsettingene: Målet om bærekraftig ressursforvaltning. Innenfor fjordlinjereguleringen er utestengelsen av de mest effektive fartøyene (basert på største lengde) en føre-var tilnærming, der kunnskapsmangel om tilstanden for kystnære bestander, koblet opp mot kostnaden med å tilegne seg slik kunnskap, gjør fjordlinjer til et kostnadseffektivt verktøy for å møte denne utfordringen.

Større seinotfartøy bruker dypere nøter enn mindre fartøy. Det kan øke sannsynligheten for å ta bifangst av bunnfisk. Dette brukes som begrunnelse for å stenge ut større fartøy. Også unntakene fra

⁶ Se <https://fiskeribladetfiskaren.no/nyheter/?artikel=49932>. Bakgrunnen for stengningen var iflg Fiskeridirektoratet en samlet bifangst av torsk og sei i 28 sildefangster i perioden 4.–8. november på til sammen 14,5 tonn av en samlet sildefangst på 1 587 tonn (se <http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Regelverk-og-reguleringer/Stenging-og-aapning/Nord-for-62-N/NVG-sild/08.11.16>).

fjordlinjereguleringene begrunnes ut fra et formål om bærekraftig ressursforvaltning: For makrellen kan det være gunstig å slippe den større flåten inn til kysten i fiske for å minimere de potensielle skader som denne rovfisken kan påføre mindre kystnære økosystem, med den påvirkning det kan ha for andre kommersielle arter.

Målene om å unngå utilbørlig konkurranse for de minste fartøyene, samt å styrke kystsamfunn og samiske lokalsamfunn, finner man ikke eksplisitt uttrykt i de sist uttrykte fiskeripolitiske målene. Det første av disse kan tolkes inn under delmålet «effektiv bruk av landets ressurser». Konkurransopolitikk har alltid vært en del av den brede næringspolitikken og selv om det ikke gjøres mange inngrep i markedene i fiskerinæringen så finner vi om ikke annet bestemmelse om konsentrasjon og hvor stor andel av gruppekvotene som kan tildeles eiere av flere fartøy. Et godt eksempel fra fiskeriene er inndelingen i Finnmarksmodellen i kystflåten, inndelingen i fire størrelsesgrupper i lukket kystgruppe etter torsk (under 11m, 11–15m, 15–21m og over 21 m) nettopp med det for øye å unngå utilbørlig konkurranse mellom fartøygrupper av ulik størrelse og med ulik effektivitet (særlig under gruppekvote-tildeling og høy grad av overregulering).

Det siste hensynet bak fjordlinjereguleringene, å tilrettelegge for kystsamfunn og samiske lokalsamfunn, en av oppgavene for Fjordfiskerinemnda, må nok sies å falle inn under tidligere fiskeripolitiske mål om å bidra til å sikre bosetting og sysselsetting i kystdistriktene. Sett opp mot de hensyn fiskeriforvaltningen skal ivareta, som tilkjennegitt i havressurslovens § 7, så faller fjordlinjereguleringene lettere på plass blant hensynet til miljømessig bærekraft (§ 7a-c og f), fordelings- og distriktspolitiske hensyn (§ 7d) og å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur (§ 7g). I tillegg ivaretas hensynet til lønnsomhet, verdiskaping og verdikjedebetraktninger (som fremkommer i havressurslovens § 7e) gjennom at det åpnes for dispensasjonsadgang «*når det vurderes å være nødvendig for praktisk gjennomføring av fisket*».

Selv om dette siste formålet for fjordlinjene står i overensstemmelse med formålene i havressursloven, så representerer hensynet om å tilrettelegge for kystsamfunn og samiske lokalsamfunn en ny type hensyn som ivaretas av myndighetene. Derigjennom blir høsting av ressursene gitt forrang for lavere regionale eller lokale nivå i et næringsfelt hvor ressursene i all hovedsak hittil har vært ansett som en nasjonal ressurs. Det er i særdeleshet dette hensynet som i mange tilfeller trigger de konfliktlinjer som kommer til uttrykk rundt denne reguleringsformen. Motsetningen står ofte mellom lokale fartøy som høster av lokale/kystnære bestander og som skjermes av fjordlinjene på den ene siden, og tilreisende større fartøy som høster av vandrende bestander på den andre.

Et annet hensyn som også angår fjordlinjereguleringene er næringens behov for enkle, forutsigbare rammebetingelser. Heller enn å detaljregulere for særlige forhold for nærmere bestemte kyststrekninger og spesifikke fjordsystemer er reglene satt på overordnet nivå og bekjentgjort i en og samme forskrift med generelle regler med unntak fra disse.

Med dette bakteppet, der fjordlinjereguleringene bare utgjør en liten del av forvaltningens satte rammebetingelser for næringsutøvelse for å oppnå omforente fiskeri- og næringspolitiske mål, blir utfordringene å avdekke konsekvensene av denne myndighetsutøvelsen for de aktører som blir berørt. Til dette benytter vi den skisserte analysemodellen i Figur 1 (på side 6) der nytten for de beskyttede aktørene holdes opp mot tapet for de utestengte – det være seg fartøy, fiskeindustrilegg eller lokalsamfunn – for så å knytte det opp mot de overordnede målene for sektoren innen henholdsvis miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft.

I de neste avsnittene vil vi først belyse fjordlinjenes betydning for seinotfisket og andre aktører i Varangerfjorden og tilliggende områder før vi går litt nærmere inn på sildentofisket i fjordene i Troms og det generelle tidsbegrensede unntaket fra fjordlinjene fra starten av september til slutten av mars.

Vi vil også redegjøre for hvordan vi har valgt å oversette den generelle analysemodellen til de to casene vi har studert.

5.2 Case: Seinotfisket i Varangerfjorden

I prosjektet ble vi av referansegruppen bedt om å analysere Seinotfisket i Varangerfjorden. Innledningsvis vil vi redegjøre for hvordan vi har oversatt vår generelle analysemodell til dette caset. Vi har særlig vektlagt to forhold. Vi har gjennom forarbeidene knyttet til reguleringene i Varangerfjorden vært opptatt av å avdekke de sentrale *intensjonene* ved områdereguleringene. Dette har vært viktig for å evaluere ordningen i forhold til intensjonene. Det har det også vært avgjørende for valg av hvilke dimensjoner som er relevante som mål på om intensjonene blir oppfylt.

Vår konklusjon på dette området er at denne reguleringen har som et overordnet mål å beskytte lokale små fiskefartøy og skjerme dem for store fartøy. Dette er understreket med å trekke inn hensynet til å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur/lokalsamfunn. I dette caset er det etter vår mening sosial bærekraft som vektlegges sterkest – gjennom å beskytte små lokale fartøy i et område med stort innslag av kystsamisk kultur.

Det andre forholdet vi har vært opptatt av er å avdekke hvilke konflikter reguleringen skaper. Vår intensjon har vært å forfølge konfliktlinjene for å avdekke hvilke aktører som blir utestengt fra viktige fiskefelt. Med mandat fra referansegruppen om å analysere seinotfisket i Varangerfjorden, ble det ikke overraskende bekreftet at det først og fremst er seinotfartøy over 15 meter, som er mest kritisk til denne reguleringen. Årsaken er at de har mistet fleksibilitet i sin drift ved at reguleringene stenger dem ute fra et viktig fiskefelt. Dette har vært viktig for å avgrense vår analyse for å finne gode mål som kan hjelpe oss med å kartlegge tapet blant de aktørene som blir utestengt av Varangerfjorden.

Samfunnets mål		Miljømessig bærekraft Økonomisk bærekraft	
Varanger-caset		Sosial bærekraft	
Metodikk		Tap hos de «utestengte» <i>Seinot</i>	Nytte hos de «beskyttede» <i>Små lokale fartøy</i>
Berørte aktører	Fartøy	Fangstøkonomi Sysselsetting Ringvirkninger	Fangstøkonomi Sysselsetting Ringvirkninger
	Foredling (landindustri)	Produksjonsøkonomi Sysselsetting Ringvirkninger	Produksjonsøkonomi Sysselsetting Ringvirkninger
	Lokalsamfunn	Næringsstruktur Sysselsetting Ringvirkninger	Næringsstruktur Sysselsetting Ringvirkninger

Figur 4 Analysemodell for å analysere Varanger-caset

I Figur 4 har vi «oversatt» vår generelle analysemodell fra Figur 1 slik at den retter oppmerksomheten mot om ordningen er effektiv for å styrke den *sosiale bærekraften* i et område med samiske lokalsamfunn, ved å stenge ute store seinotfartøy (blant mange). Samtidig har vi rettet oppmerksomheten mot hvilke tap de store seinotfartøyene blir påført som følge av at de ikke tillates å fiske innenfor fjordlinjen i Varangeren. I våre analyser har vi ikke bare rettet oppmerksomheten mot fartøy og fartøyøkonomi, men også effekten for foredlingsanlegg. I tillegg har vi sett på utviklingen i det lokalsamfunnet som skal beskyttes, og sett på hvilke effekter ordningen har for samfunn utenfor dette området. I dette ligger også en kartlegging av om aktører (både fartøy og foredlingsanlegg) som blir utestengt i kraft av fjordlinjene tilhører i lokalsamfunnet eller tilhører andre områder.

I dette delkapitlet gjennomgår vi derfor først enkelte sider ved fisket i dette området, som det fremkommer i offentlig statistikk og sluttседdelstatistikken. Det gjelder i hovedsak antall fiskere, fartøy, fangst og fiskeindustribedrifter i området, samt hvordan den lokale flåten utnytter dette området til sitt fiske. Deretter går vi mer spesifikt inn på seinotfisket i Varanger og hvordan det har vært de siste 10–15 årene. Avslutningsvis gjengir vi funn fra intervjuer vi har gjort med henholdsvis seinotredere, lokale fartøy og fiskeindustribedrifter i og utenfor Varanger. Dernest trekker vi opp noen funn vedrørende fjordlinjene i Varangerfjorden.

I vår tilnærming til problemstillingen har vi definert Varanger som kommunene (og farvannet i og rundt) Varangerfjorden. Med i oversikten har vi derfor fiskere og fartøy fra kommunene Sør-Varanger (i sørøst), Nesseby (innerst i fjorden), Vadsø og Vardø (i nordøst). Når det gjelder fangsten, har vi i hovedsak forholdt oss ICES statistikkområde 03–02 (hovedområde 3, lokasjon 2) som dekker det meste av Varangerfjorden. Det gjengis i Figur 5 som de tynne blå strekene. De tykke blå strekene gjengir fjordlinjene som vi i dag finner i Varangerfjorden, mens kommunegrensene er de striplede blå linjene. I tillegg har vi markert de stedene der vi i dag finner fiskemottak i disse kommunene, i henhold til Norges Råfisklags oversikt over aktive mottak. Disse stedene er markert med en stjerne i kartet.



Figur 5 Varangerfjorden – Kommuner, statistikkområder og fjordlinjer (Kilde: Fiskeridirektoratets kartverktøy)

Sluttseddelstatistikken gir ikke større oppløsning enn på lokasjon. I dette tilfelle lokasjon 02 i statistikkområde 03, (03–02). Dermed lar det seg ikke gjøre å identifisere fra fangststatistikken hvorvidt leveranser er tatt innenfor eller utenfor fjordlinjene. På tross av denne utfordringen, har vi forfulgt problemstillingen videre ved å ta utgangspunkt i fangst i statistikkområde 03–02. Videre er det beheftet med ytterligere usikkerhet hvorvidt fangster fra det aktuelle området får påført riktig lokasjon ved landing når sluttseddel skrives. Flere informanter har påpekt at lokasjon ofte er mangelfullt utfylt. Kartet, i Figur 5, antyder at problemet er av mindre betydning for mottakene inne i Varangerfjorden (Nesseby, Bugøynes og Vadsø) som i hovedsak sogner til område 03–02, enn det er for mottak i Vardø, hvis grense mellom 03–02 og 03–03 går rett gjennom Kiberg og sør. I tillegg ligger lokasjon 03–07 og 03–08 like nordvest og nordøst for Vardø.

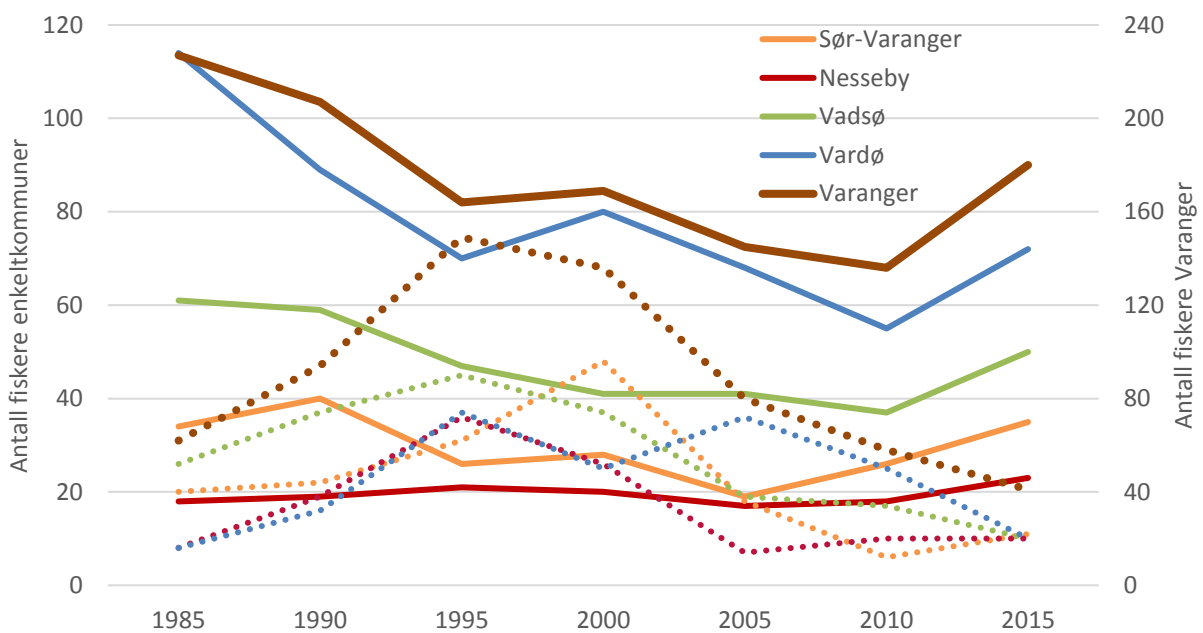
5.2.1 Fiskere, fartøy og fangst i Varangerfjorden

Varangerfjorden peker seg ut som et naturlig område å analysere nærmere. Først og fremst fordi det er et sentralt område for sjøsamisk utnyttelse av fiskeressursene. I Kystfiskeutvalgets innstilling (NOU 2008:5) påpekes denne historiske betydningen for både samer og kvæner, tilbake til 1870-tallet og tidligere. I arbeidet til den kongelige kommisjon, som stod bak «Revision af Lovgivningen om Torskefiskerierne i Finmarken», påpekes det blant annet at det mest betydelige fjordfisket foregikk i Varanger.

Her understrekes det at fjordfiskerne ikke hadde utrustning til å delta i andre fiskerier i Finnmark og eksempelvis Lofoten, og at de derfor ikke ønsket å åpne fjorden som et fritt hav for alle – et prinsipp fastslått i Lofotloven et drøyt tiår tidligere. Her blir det også nevnt at kommunene rundt Varangerfjorden hadde en egen småskala struktur i sin fiskeflåte. Et siste poeng er at noe av motsetningen mellom kyst- og fjordfiske som beskrives av Kystfiskeutvalget, synes til en viss grad å være beholdt opp gjennom de siste 150 år. Den gang stod motsetningen mellom fjordfiskere på den ene siden og et «havkystfiske» (fiske på kysten ute ved havet, som ved Vardø) drevet av «nordfarere⁷». Det kommer vi tilbake til når vi skal redegjøre for funn fra intervjuene gjennomført i 2016.

Fiskere

I de fire Varangerkommunene finner vi 180 fiskere på blad B i manntallet i 2015, samt 41 deltidsfiskere (blad A). Ser vi på manntallslistene for 2017⁸, som i disse dager ligger ute til gjennomsyn hos Fiskeridirektoratet, så finner vi at de fire Varanger-kommunene vil ha 166 heltidsfiskere, og 37 deltidsfiskere. Den nylige reduksjonen i antall fiskere ulikt utviklingen i foregående år. De seinere år finner vi for kommunene her, ulikt resten av landet, en økning i antall heltidsfiskere. Antall deltidsfiskere har vært fallende etter 1995. I Figur 6 illustreres endringen i antall heltids- og deltidsfiskere i enkeltkommunene for perioden 1985 til 2015 (i 5-årsintervaller).



Figur 6 Antall fiskere i kommunene i Varanger, heltid og deltid (stripla linjer), 1985–2015

Figur 6 viser at Vardø er den kommunen med flest fiskere, og minst andel deltidsfiskere, foran Vadsø, Sør-Varanger og Nesseby på bunn. Vi ser derfor at utviklingen i antall heltidsfiskere i Varanger er nokså sammenfallende med antallet i Vardø, selv om målestokken er noe annerledes.

Nesseby har et utviklingsforløp der vi ser at antall heltidsfiskere i 2015 er høyere enn tidligere år. Det er oppsiktsvekkende med tanke på at antallet heltidsfiskere på landsbasis er falt med 60 prosent i

⁷ Ihht til Kystfiskeutvalgets innstilling (NOU 2008:5, s. 68) tilreisende fiskere fra Troms og Nordland, og en liten gruppe fra Trøndelag.

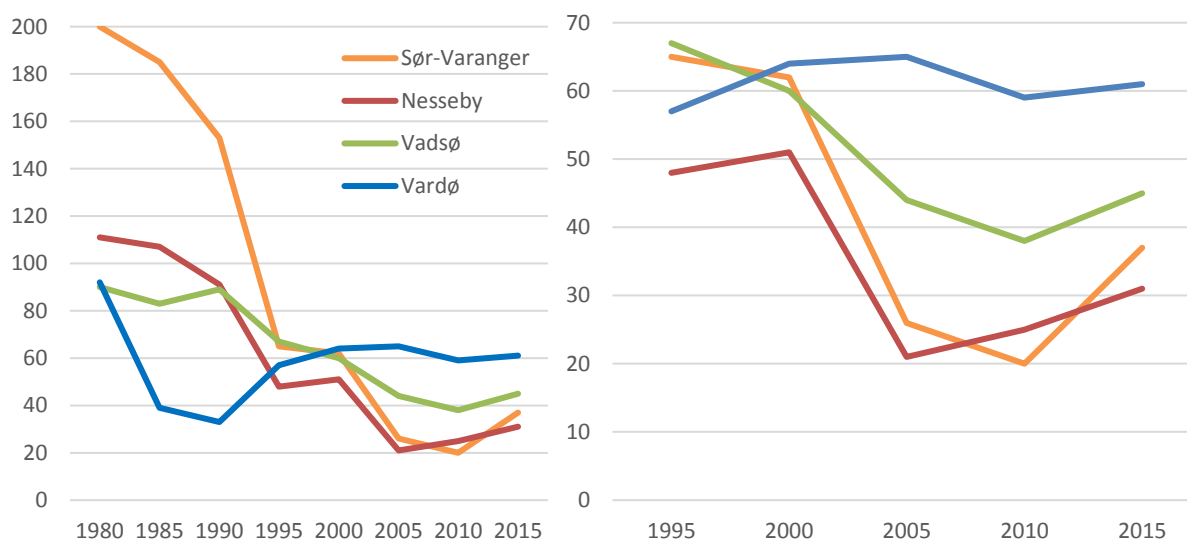
⁸ <http://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2016/1116/Kontroller-statusen-din-i-fiskermanntalet/Framlegg-til-fiskermanntall-2017>

perioden. Ingen av kommunene i Varanger har tilnærmedesvis samme nedgang som landsgjennomsnittet i perioden. Vardø og Vadsø kommer verst ut med en nedgang på henholdsvis 18 og 37 prosent. Alle fire kommunene opplever en vekst i antall heltidsfiskere om man går 5 eller 10 år tilbake i tid. En forklaring er nok kongekrabben. Varangerfjordbassenget er første hovedområde for norsk fangst av kongekrabbe og den utgjør den viktigste inntektskilden for fartøyene i dette området. En annen forklaring kan være at området tidligere har vært hardt rammet av selinvasjon som førte til en kraftig reduksjon i fiskere og fartøy.

Sett opp mot utviklingen i antall heltidsfiskere på fylkesnivå, så har antall heltidsfiskere i Finnmark falt med 55 prosent for hele fylket, mot bare 20 prosent i disse fire kommunene. Ser man på aldersfordelingen på fiskere i Varanger, så er den om lag som for fylkets, men med et litt mindre innslag av yngre fiskere enn hva man finner på landsbasis. Det er det likevel store forskjeller mellom disse fire kommunene, også med tanke på fiskeriene. Sør-Varanger er den absolutt største kommunen og mest kjent som industriby og handelssenter heller enn en fiskerikommune. Her finner vi flest innbyggere (10 200) og relativt få fiskere. I Nesseby er det bare 959 innbyggere, men en relativt stor andel fiskere, og størst andel av deltidsfiskere. Vadsø er fylkesadministrasjonsbyen med 6 160 innbyggere, mens Vardø – muligens den mest utpregede fiskerikommunen blant disse – har med sine 2 137 innbyggere størst andel fiskere blant befolkningen.

Fartøy

Antall fiskere i Varanger gir bare delvis et bilde av strukturen i regionen. Ett annet forhold som kan bidra til å belyse dette er ved hjelp av antall og hvilke fartøy vi finner i de nevnte kommunene. I Figur 7 illustreres antallet fartøy i de fire Varangerfigurene. Til venstre vises utviklingen i kommunene i femårsintervaller fra 1980 til i dag, mens det til høyre er utviklingen fra 1995 og frem til i dag som er i fokus. Årsaken er de store endringene som skjer tidlig i perioden, hvilket framtvinger en målestokk som ikke fanger opp endringene i slutten av perioden.



Figur 7 Utvikling i antall fartøy i Varanger i henholdsvis 1980–2015 (venstre) og 1995–2015 (høyre)

Utviklingen før 1995 innebar en stor reduksjon i antall merkeregistrerte fartøy i Sør-Varanger og til dels Nesseby. Noe av forklaringen på nedgangen er selinvasjonene i begynnelsen av perioden og veksten mot slutten av perioden skyldes fangst av kongekrabbe. Nedgangen i perioden 1980–1995 er sammenfallende med reduksjonen både i Finnmark og i landet for øvrig.

I figuren til høyre ser vi at utviklingen i Nesseby og Sør-Varanger fortsetter frem til 2005, etter en konsolideringsperiode mellom 1995 og 2000. For Vardø ser vi at nedgangen finner sted i fra 1980 til 1990, før antall fartøy tar seg opp og er stabil og øker fra 1995 til 2005. Vadsø er den kommunen med jevnest nedgang i perioden, men for alle fire kommune ser vi at de siste 5–10 årene har resultert i en økning i antall fartøy. Antall fartøy i Varangerkommunene økte med 23 prosent fra 2010 til 2015, og med 11 prosent fra 2005 til 2015. Tilsvarende for Finnmark var +5 prosent og -14 prosent, mens det for Norges del var -7 prosent og -24 prosent.

Antall fartøy er en viktig parameter for å vise utviklingen i, og betydningen av, fiskeflåten. Men vel så viktig er det å se på hvilke fartøy vi finner i kommunene, og kvoteporteføljen de besitter. I tabellen under gjengis derfor noen karakteristika ved fartøyene i de fire kommunene i 2015. Denne sammenstilles mot situasjonen i 2008 for å illustrere utviklingen over noe tid.

Tabell 1 Karakteristika ved fiskeflåten i Varanger – 2008 og 2015 (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Kommune	År	Antall	Lukket gruppe		Kongekrabbe		Annet
			Under 11m	11–15m*	Lukket	Åpen	
Vardø	2008	50	15	7 (2)	19	24	2 °/15 m, 1 °/21 m, (1 °/rettigheter)
	2015	61	19	3 (1)	9	38	2 °/15 m, 1 °/21 m (6 °/rettigheter)
Vadsø	2008	28	9	3 (1)	18	9	1 seinot, 1 torskestrål
	2015	45	14	3 (1)	14	30	1 seinot (1 °/rettigheter)
Nesseby	2008	20	6	2 (1)	10	8	(2 °/rettigheter)
	2015	31	11	2 (1)	5	17	(5 °/rettigheter)
Sør-Varanger	2008	25	8	0	14	10	(2 °/rettigheter)
	2015	37	4	1	9	22	(6 °/rettigheter)

*) tall i parentes viser til antall fartøy med strukturkvoter.

Tabell 1 viser om lag samme bilde av Varangerkommunene som det over fiskere. Vardø er den største fiskerikommunen, mens Nesseby har gått forbi Sør-Varanger. For alle kommunene har det vært en reduksjon i antall deltakerrettigheter i lukket gruppe etter kongekrabbe, med en markant økning i åpen gruppe. Det fremgår at flåten øker, og at økningen kommer blant fartøy uten rettigheter eller blant de minste i lukket gruppe (under 11m). Felles for alle er et svært beskjedent innslag av større fartøy. Vadsø hadde i 2012 en torskestråler som nå er borte. I 2015 er det bare tre fartøy mellom 11 og 15 meter, hvorav en har strukturkvote og en har deltakeradgang i seinot. For Vardøs del finner vi et visst innslag av fartøy over 15 meter, både i 2008 og 2015. Samtidig er antallet av 11–15 metringer (hjemmelslengde) mer enn halvert i perioden. Leser vi i direktoratets fartøyregister⁹ per oktober 2016, så finner vi ikke noen fartøy med hjemmelslengde over 15 meter, men ett fartøy til i gruppen 11–15m.

Oppsummert kan en si at Varangerkommunene kjennetegnes av at de har mange små fartøy. I seinere år er det kommet flere fartøy til kommunene, men i hovedsak fartøy uten rettigheter eller blant de minste i lukket gruppe. Vi ser også at åpen gruppe har økt, med fartøy uten rettigheter. Naturlig nok er det svært mange med rettigheter i kongekrabbe, også her med åpen gruppe som den største etter hvert.

⁹ <http://www.fiskeridir.no/register/fartoyreg/?m=frtyrettoppl&f=1?m=frtyrettoppl&f=1&>

Fangst i Varangerfjorden

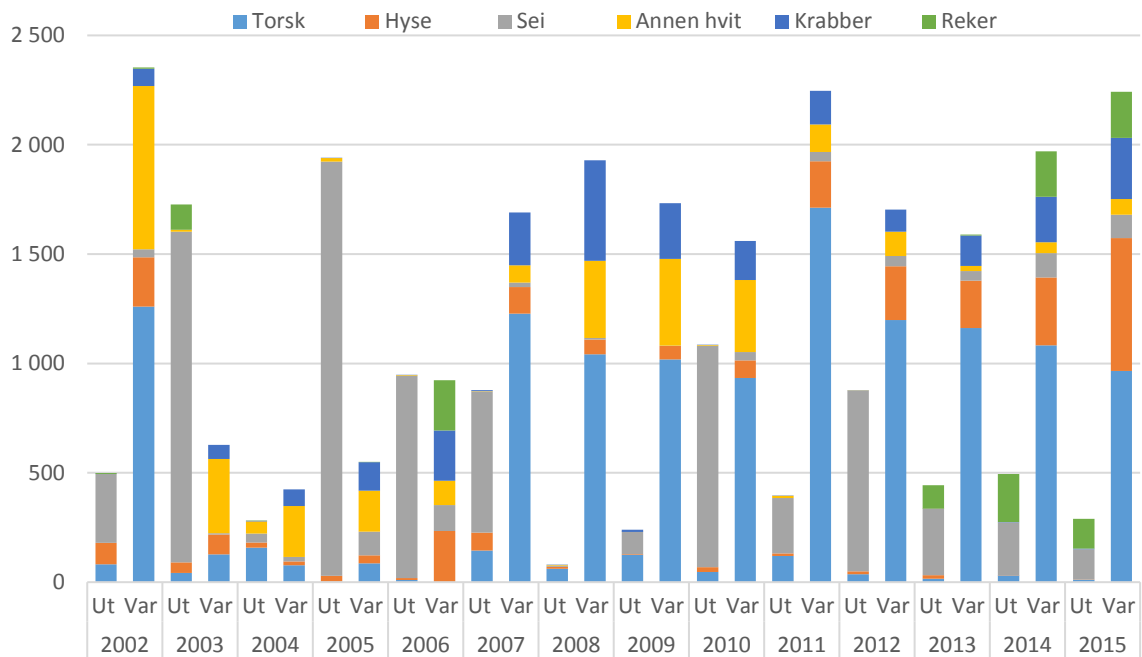
Før vi går til fangsten i Varangerfjorden, gir vi en kort gjennomgang av mottaksanleggene for fisk som har vært aktive i perioden etter 2002. En oversikt over de som er aktive i dag kan for eksempel finnes på Råfisklagets¹⁰ sider. I Sør-Varanger er det i dag to kjøpere av fisk og skalldyr av særlig størrelse: Bugøynes Kongekrabbe har siden 2012 nesten utelukkende tatt imot hvitfisk (og reker i 2015) i tillegg til Norwegian Kingcrab Production, som har vært aktiv siden 2009 og som nesten utelukkende tar imot kongekrabbe. I Nesseby finner vi ett mottak; Norway Seafoods som tar imot krabber og hvitfisk og som har vært aktivt hele perioden. I år har mottaket vært under ombygging. I Vadsø finner vi Båtsfjordbrukets mottaksstasjon som har vært aktiv siden 2010, samt enkelte rekekjøpere de siste to årene. I Vardø var Arctic Kiberg aktiv fram til 2012 før Storbukt fiskeindustri «overtok» deres kjøp av krabbe og hvitfisk. I tillegg finner vi Arctic Catch som har kjøpt krabber siden 2008 og hvitfisk siden 2011. Fram til i år hadde også Norway Seafoods en mottaksstasjon i Vardø.

I gjennomgangen av fiskere og fartøy i Varanger er det enkelt å ta utgangspunkt i offisiell statistikk for de fire nevnte kommunene. Det samme gjelder for så vidt også for fangsten. Dersom vi begrenser den til å gjelde utelukkende for fangster tatt i statistikkområde 03–02, så inkluderer vi i teorien all fangst tatt sør og vest av Kiberg. Dette området inkluderer Varanger i det vesentligste, selv om områder lenger øst og nord (i nærheten av Vardø) holdes utenfor, og det dekker i all hovedsak områdene som omfattes av fjordlinjer (se Figur 5). Det er en hake ved avgrensningen, og den kan være stor: Det er langt fra sikkert at sluttseddelstatistikken gjengir det reelle fangstområdet for all fangst som landes. Kanskje i særlig grad når fangsten kommer fra større mobile fartøy som leverer til kjøpere som mottar mange fangster, fra mange områder. Flere av våre informanter har pekt på den potensielle feilkilden som ligger i å benytte denne avgrensningen.

Det til tross har vi tatt utgangspunkt nettopp i det nevnte statistikkområdet. Både fordi det er det beste datasettet vi har tilgang til, (for ikke å si det eneste dersom vi ikke skulle foretatt et omfattende etterforskningsarbeid med utgangspunkt i fangstdagbøker), men også fordi vi tror det er tilstrekkelig for denne analysen. Vi vet allerede at sluttseddelstatistikken ikke kan hjelpe oss med å skille mellom fangst tatt innenfor eller utenfor fjordlinjene. Med kunnskapen om at sluttseddelføringen ikke nødvendigvis er tilstrekkelig nøyaktig, så står vi i fare for at seinotfangst fra området underestimeres. I tillegg til at konvensjonell flåtes fangst utenfor område 02 kan feilføres til dette området. Uansett er det vanskelig å godtgjøre for det gjennom databearbeiding – men det er i alle fall redegjort for.

I Figur 8 er den aktuelle fangsten i Varangerfjorden (statistikkområde 03–02) fordelt etter hvilke arter som tas og til hvilke landingskommuner den går til. Under arter har vi holdt lodde og andre arter utenfor. I 2002 ble det tatt 116 000 tonn lodde i dette området, og 7 000 tonn i 2009, hvilket ville sprengt skalaen vår. Mye av lodda ble levert til sildoljefabrikken i Vadsø det året. Årsfangsten (lodde ekskl.) ligger da mellom 1 900 og 2 900 tonn, med unntak av 2004 da det kun ble landet 700 tonn fra dette området.

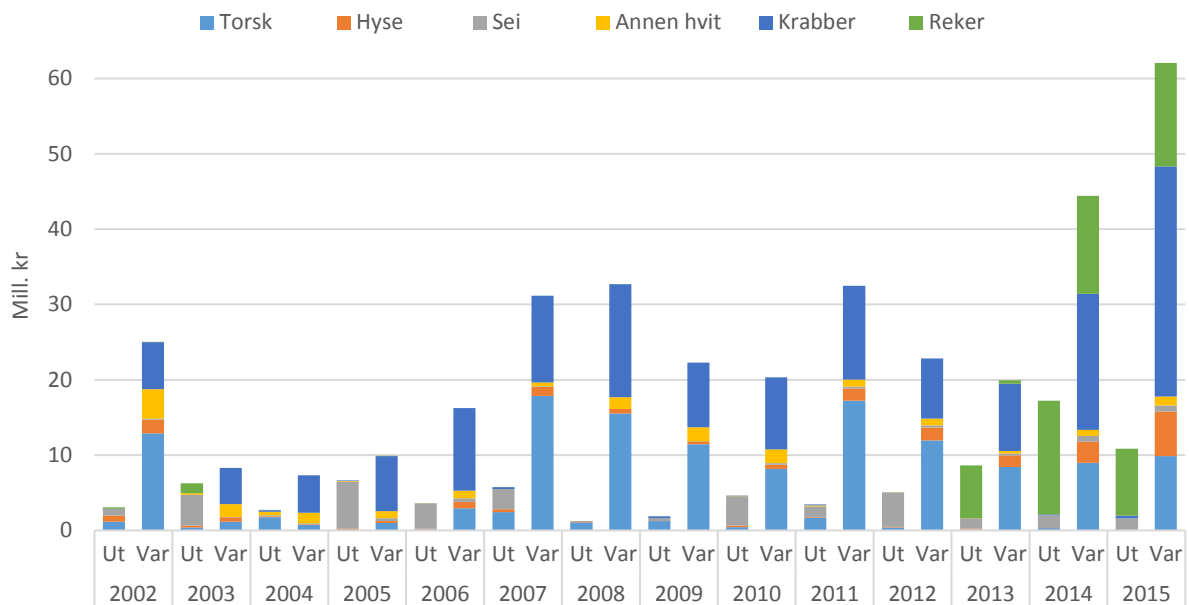
¹⁰ <http://www.rafisklaget.no/portal/page/portal/NR/Salgavfangst/Fiskemottak>



Figur 8 Fangst av ulike arter registrert i statistikkområde 03–02 fordelt på landingssteder, til Varangerkommuner eller ut av Varanger (Kilde: Fiskeridirektoratets sluttseddelstatistikk)

Figuren viser at det meste av fangsten fra området landes i Varanger (68 % av totalen over år). Unntakene finner vi i gode seinotår, som vi ser av figuren i 2003, 2005 og 2006. Om vi ser på volumene som går ut av Varanger, så går 19 (av de 32 %) til øvrige Finnmark (hvorav 15 % er sei), 3 prosent går til resten av Nord-Norge (særlig reker i seinere år) og bare en forsvinnende liten del går ut av Nord-Norge (når lodda holdes utenfor). Som følge av en viss direkte eksport av seinotfangster tidligere år (til Russland fram til 2007), så er sendes 10 prosent av råstoffet til utlandet. Forholder vi oss til fangsten etter 2007, så går det henholdsvis 79, 17 og 4 prosent til Varanger, resten av Finnmark og resten av Nord-Norge av det som fanges av fisk og skalldyr i statistikkområde 02. Med andre ord er det under 1 prosent som går ut av Nord-Norge.

Videre går det fram at den viktigste arten (i volum) er torsk, men med relativt stor variasjon mellom år i begynnelsen av perioden. Sei har også stor betydning, men i stadig mindre grad. Det er i hovedsak sei som føres ut av området, selv om innslaget av lokalt landet sei tar seg opp de siste tre til fem årene. Med reduksjonen i seinotfisket fra om lag 2010, ser vi at stadig større andeler av fangsten fra området landes lokalt. Fra 2011 ser vi at hyse utgjør stadig mer av årsfangsten. Etter 2012 ser vi at reke begynner å komme tilbake i statistikken etter å ha vært ute siden i 2006 og 2003. Krabben har blitt en viktigere art, og betydningen har ikke vært større enn i 2015. Om vi betrakter verdien av fangsten så blir bildet et helt annet, som vist i Figur 9.



Figur 9 Førstehåndsverdi fangst fra statistikkområde 03–02, 2002–2015 (Kilde: Fiskeridirektoratet)

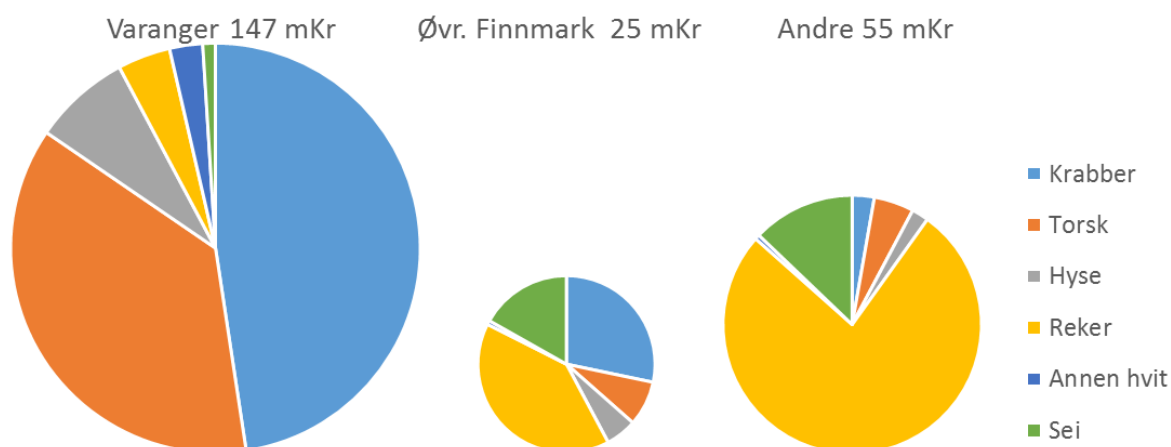
Ved å portrettere fangstverdien kommer den innbyrdes verdsettingen mellom artene raskt fram, og vi ser hvordan kongekrabbe, reker og torskefangst skiller seg ut fra øvrige arter. Med denne måten fremkommer fangstverdien av det som landes i Varanger som høyere alle år, med en førstehåndsverdi på mellom 7 og 60 millioner, og at det er torsk og krabbe som er de mest innbringende fangstene. Hele 13 årsperioden sett under ett viser at andelen av førstehåndsverdien av fangsten i statistikkområde 2 som går til Varanger er hele 81 prosent. Tilsvarende tall for volum er 68 prosent.

Figur 9 viser at fangstene øker svært mye i verdi de siste to årene. Totalt omsettes det for fisk og skalldyr fra dette området med mellom 15 og 36 millioner kroner i perioden 2002–2013 (med unntak av 2004 da førstehåndsomsetningen bare når 10 millioner kroner). I 2014 øker det til 62 millioner kroner og til 73 millioner kroner i 2015. Figuren viser at økningen kommer som en konsekvens av verdiøkningen på kongekrabbe, reker og hyse. For hyse, krabbe og reke skyldes dette både volum- og prisøkning. For torsk skyldes dette prisvekst, på tross av redusert volum.

Om fangst og fangstverdi fra samme statistikkområde fordeles på fartøygrupper (etter største lengde), så ser vi et bilde som gir uttrykk både for flåtestrukturen i Varanger og varestrømmen av råstoff. I Figur 21 og Figur 22 (se Vedlegg, s. 61) er fangstkvantum og -verdi fordelt på ulike størrelsesgrupper av fartøy, og i hvilken grad fangsten går til kjøper i Sør-Varanger, Nesseby, Vadsø eller Vardø, eller ut av området. Igjen er lodde utelatt. Mye av rekene som går ut av Varanger landes imidlertid til kjøpere representert i Varanger, men føres ut av området.

Kort oppsummert viser figurene at størstedelen av fangsten som leveres i Varanger ilandføres av fartøy i størrelsesgruppene under 11 meter, eller mellom 15 og 21 meter. Fartøy under 15 meters leveranser av fangst i Varanger utgjør 2/3-deler av totalt volum som tas i dette statistikkområdet. Det utgjør omlag 80 prosent av førstehåndsverdien. Større fartøys (over 15 meter) fangst i Varanger utgjør 29 prosent av total fangst og 15 prosent av total fangstverdi. Av fangsten fra disse leveres kun 6 prosent i Varanger. Det er 17 prosent av fangstverdi, og mye av dette er reker.

I Figur 10 har vi fordelt førstehåndsverdien fra fangst i Varangerfjorden etter hvor fartøyene hører hjemme (Varanger, øvrige Finnmarkskommuner eller andre steder i landet).



Figur 10 Førstehåndsverdi fra Varangerfangster i perioden 2011–2015 (totalt 227 mKr) fordelt på fartøyets tilhørighet, Varanger, øvrige Finnmark eller andre kommuner (Kilde: Fiskeridirektoratet)

De ulike størrelsene på sirklene i Figur 10 gjenspeiler det innbyrdes størrelsesforholdet mellom de ulike fartøygruppene når det gjelder førstehåndsverdi. Som vi ser, er kongekrabben den absolutt viktigste arten når det gjelder Varangerfartøyene. Sammen med torsk utgjør den til sammen 84 prosent av førstehåndsverdien. Seien utgjør 1 prosent. For øvrige Finnmarksfartøy utgjør krabbe og torsk 36 prosent, mens reke alene utgjør 40 prosent og seien 17 prosent. For andre fartøy utgjør reke hele 77 prosent av førstehåndsverdien disse fem årene, og sei det meste av det øvrige med 13 prosent. Om vi hadde laget en tilsvarende figur for hele perioden (2002–2015), med en førstehåndsverdi på 436 millioner kroner, så hadde størrelsesforholdet holdt seg noenlunde likt, med en noe mindre sirkel lengst til venstre (øvrige), og fargepaletten for Varanger hadde sett tilsvarende ut. For de to minste sirklene ville det gule arealet (reke) blitt kraftig redusert, til fordel for sei og torsk (grønt og oransje).

Tabell 2 viser hvor fangst fisket i Varangerfjorden landes fordelt på fartøystørrelse i to ulike tidsperioder.

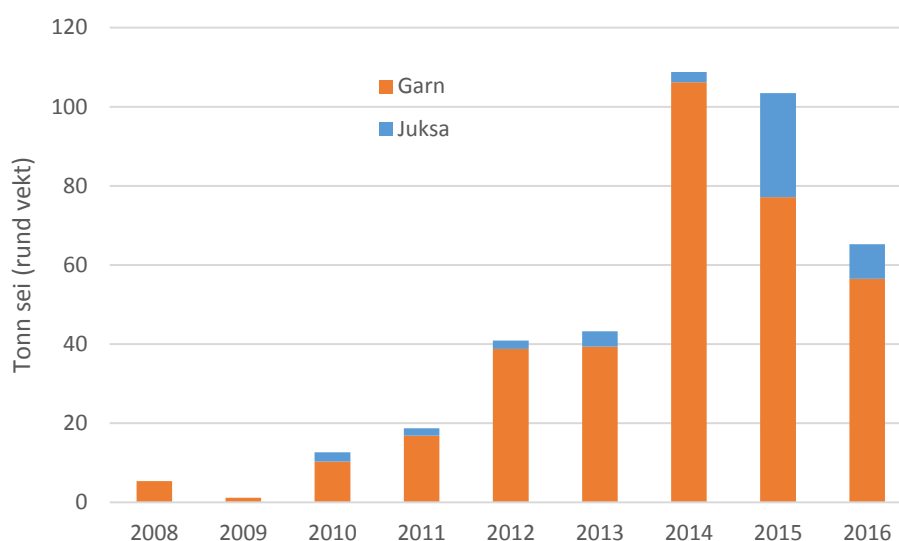
Tabell 2 Andel av fangstverdi til Varanger og til Finnmark – fartøy over og under 15 meter

Landing til/fra	2002–2015		2008–2015	
	Fartøy under 15 m	Fartøy over 15 m	Fartøy under 15 m	Fartøy over 15 m
Til Varanger	92 %	17 %	92 %	23 %
Til Finnmark	94 %	72 %	93 %	83 %

Vi ser at de minste fartøyenes fangst er stabile med drøye 90 prosent til Varanger. For de større fartøyene går rundt 1/5-del til Varanger, men tendensen er at en stadig større andel av disse fartøyenes fangst blir værende i fylket.

Før vi slipper taket i Varangerflåtens leveranser, skal vi se litt på seifangstene før og etter fjordlinjeregimet trådte i kraft for seinotflåtens vedkommende. Som vi seinere skal se, fiskes seien av den lokale flåten i hovedsak med garn, og seigarnfisket har tidligere hatt en sentral rolle for fjordfiskerne. I dag har dette fisket en svært beskjeden betydning, med bare en prosent av total førstehåndsverdi for

Varangerfartøyene (1,4 millioner kroner) i perioden 2011–2015. Fra et eget datasett fra Norges Råfisklag, med informasjon over ulike fiskekjøpere i Øst-Finnmarks kjøp av sei fra ulike redskap, har vi fordelt konvensjonell flåtes seileveranser fra henholdsvis garn og juksa i de tre Varanger-kommunene¹¹ Sør-Varanger, Nesseby og Vadsø for perioden 2008–2016. Det muliggjør en tilnærming til en «før-og-etter-fjordlinjene»-analyse, henholdsvis fire år før og fire år etter fjordlinjene trådte i kraft for seinotflåten. Figur 11 illustrerer mengden av sei landet til de tre toneangivende kjøperne i disse tre kommunene for perioden. Tallene for 2016 er foreløpige og per utgangen av november. Dette året renoveres ett av fiskebrukene, og det har derfor ikke tatt imot sei i perioden det driftes med seigarn (fra august). I Vadsø har fiskerne ikke noe mottak fra 2008 til 2010. Søylen i Figur 11 avviker bare marginalt fra de delene av søylene som illustrerer sei i Figur 8 (på side 25) i årene etter 2011.



Figur 11 Sei levert fra garn- og juksafartøy til de tre kjøperne i Sør-Varanger, Nesseby og Vadsø i perioden 2008–2012 (Kilde: Norges Råfisklag)

Figuren viser at det frem til 2011 bare tas imot små mengder sei. Ved overgangen fra 2012 til 2013 og fjordlinjeregimets inntreden for seinotflåten over 15 meter er det bare små forskjeller i garnfangstene (og en viss økning for juksa). Den store økningen kommer imidlertid i 2014 da seigarnfangstene mer enn doubles fra året før. I 2015 ser vi en stor reduksjon for garnfangster, men som kompenseres av økte juksafangster. Også i 2016 er tendensen negativ. Det til tross for at 2016 beskrives som et svært godt år for seigarn blant de vi har intervjuet.

5.2.2 Seinotfiske i Varangerfjorden

Før vi går inn i konflikten rundt seinotfisket i Varangerfjorden, vil vi gi en kort introduksjon av seinotflåten og utviklingen i denne over litt tid.

Seinotflåten

Fiske med not etter sei (med fartøy over 13 meter) ble lukket i 1999. For å få deltakeradgang med seinot, måtte fartøy ved lukkingen ha levert minst 10 tonn sei med not i årene 1996–1998. Deltakelsen i seinotfisket i årene før bar preg av en posisjonering for å skaffe seg deltakeradgang. I følge

¹¹ Vardø er holdt utenfor siden kommunen grenser til andre lokasjoner og at flåten der i antatt mindre grad fisker i Varangerfjord-bassenget.

Råfisklagetets seinotrapporter, som årlig beskriver utviklingen i seinotfisket, økte deltakelsen fra 60 fartøy i 1995 til hele 220 fartøy i 1998. I tillegg fins det en egen seisnurpkonsesjon for fartøy over 90 fot. I dag er det tre fartøy med seisnurptillatelse, alle ringnotfartøy, fra henholdsvis Finnmark, Nordland og Hordaland. I 1999 var det seks fartøy med seisnurpkonsesjon.

I Tabell 3 gjengis deltakelsen i seinotfisket i nord, i henhold til opplysninger fra de årlige «Seinotrapportene» fra Norges Råfisklag, der deltakelsen i fisket deles inn i fartøylengdegrupper¹².

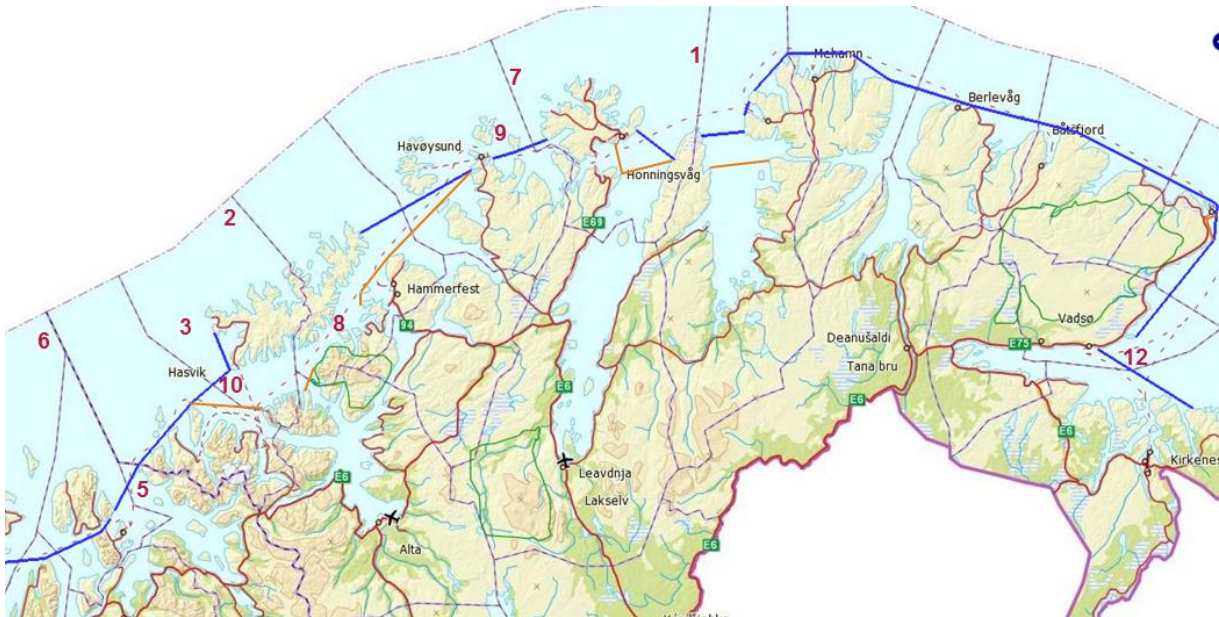
Tabell 3 Deltakelse i seinotfisket i nord, 1999–2007 (Kilde: Råfisklagetets årlige seinotrapporter)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Under 15m	58	47	37	12	22	5	7	13	8
15–20,99m	58	48	42	22	22	8	4	4	5
21–22,99m	36	35	34	25	22	24	10	12	5
23–25,99m	31	31	26	20	23	14	11	12	10
Over 26m	32	35	40	34	44	41	34	42	44
Totalt	215	196	179	113	133	92	66	83	72
Andel fangst på fartøy over 26m	33 %	33 %	45 %	58 %	47 %	63 %	61 %	75 %	86 %

Tabellen viser en svært stor deltakelse de første årene etter lukkingen av seinotfisket, men med stor «avskalling» etter hvert. Ved slutten av perioden (2005–2007) er deltakelsen på nivå med det den var før posisjoneringen før lukkingen startet – med et sted mellom 65 og 85 fartøy. Et annet trekk er at andelen av seinotfangsten som tas av de største fartøyene øker jevnt i perioden, og andelen som tas av fartøy over 26 meter øker fra 1/3-del til nærmere 90 prosent.

Råfisklagetets seinotrapporter viser også hvilke fiskefelt som er viktigst for denne flåten. Figur 12 oppsummerer de viktigste seinotfeltene i niårsperioden 1999–2007 etter de opplysningene som fremkommer i Råfisklagetets seinotrapporter. I noen år oppgis fangst-/innmeldingsvolum for de 6–15 viktigste fangstfeltene for seinot. Dersom noen felt utelates enkeltår, fordi de ikke når opp til «Topp-6» konkurransen, så vil deres betydning i den aggregerte sammenstillingen underestimeres noe. Over tid vil imidlertid denne effekten være liten. Figuren viser også fjordlinjeinntakene for fartøy over 15 meter som fisker sei med not (gule streker), fra vest; øst og sør om Sørøya, i «utløpene» av Porsanger- og Laksefjorden, samt sør om Vardø til Kibergodden. I områdene mellom blå og gule linjer er det tillatt for seinotfartøy inntil 28 meter å fiske.

¹² For en gjennomgang av lukkingen av fisket i 1999, og presseoppslag om fisket det året, se Isaksen (2000).



Figur 12 Viktigste seinotfelt (samlet fangst) i årene 1999–2007 i nord, samt angivelse av seinotflåtenes unntak (oransje linjer) fra fjordlinjenes 15-metersbestemmelse (Kilde: Norges Råfisklags seinotrapporter og Fiskeridirektoratets kartverktøy)

Nummereringen av viktigste seinotfelt i Figur 12 følger oppsettet i Tabell 4. Rangeringen av seinotfeltenes betydning er gjort med basis i samlet seinotfangst i hele perioden. Seinotrapportenes konkretisering av fangst per fangstfelt utgjør til sammen 262 000 tonn for hele perioden 1999–2007. Det er nesten 90 prosent av en samlet seinotfangst på 296 000 tonn for hele niårsperioden.

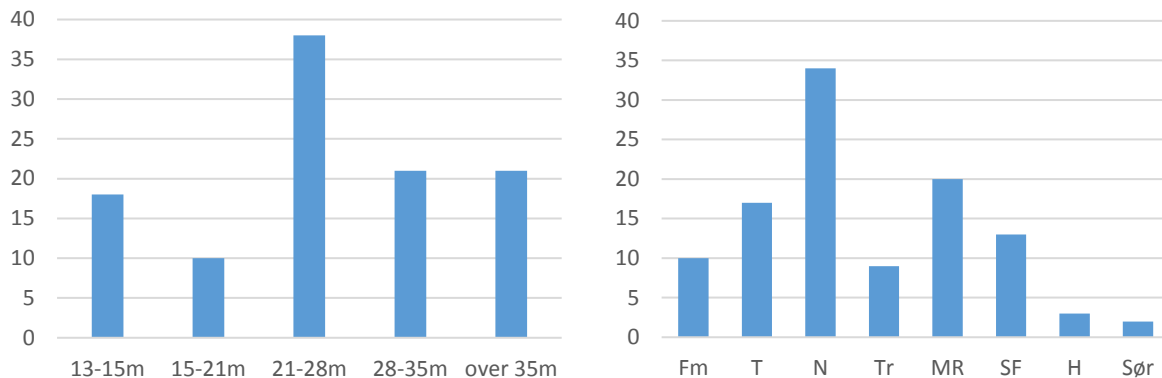
Tabell 4 Viktigste fangstfelt i seinotfisket 1999–2007, og andel av totalfangst. (Kilde: Norges Råfisklag)

Felt	Navn	Andel	Felt	Navn	Andel
1	Sleppen	12,0 %	7	Soln/Gjesvær	7,2 %
2	Råsa	12,0 %	8	Søryøysundet/-området	4,3 %
3	Kveitgrunnen	11,9 %	9	Måsøy/Hjelmsøy	3,4 %
4	Griptaren	9,9 %	10	Hasvik	3,1 %
5	Nyskallen/Arnøy	9,5 %	11	Vågsfjorden	2,8 %
6	Alangstaren/Gjesbåen	7,8 %	12	Varangerfjorden	2,5 %

Tabellen viser at mer enn 1/3-del av seinotfangsten i perioden ble tatt på feltene Sleppen, Råsa og Kveitgrunnen. Feltene Griptaren og Vågsfjorden (henholdsvis Nord-Møre og Sør-Troms) faller utenfor kartet i Figur 12 og er derfor angitt i kursiv. De 12 største fangstfeltene står til sammen for 86 prosent av seinotfangsten i de årene vi ser på. Varangerfjorden ender på 12. plass i denne rangeringen med 2,5 prosent.

Dagens seinotflåte (per desember 2015) består av 108 fartøy over 13 meter som har deltakeradgang, samt tre fartøy med seisnurpkonsesjon. I tillegg har fartøy under 13 meter anledning til å delta uten deltakeradgang. Da lukkingen skjedde i 1999 ble det «tildelt» 209 deltakeradganger, og det deltok 30 fartøy under 13 meter. Siden den gang er seinotflåten med deltakeradgang nærmest halvert i antall. Fartøyene med deltakeradgang er i dag i gjennomsnitt 27,2 meter, de aller fleste (90 av 108) har deltakeradgang i lukket kyst i nord, og har gjerne flere andre fisketillatelser (SUK'ere, kongekrabbe,

rekestrål i sør, hvalfangst m.m.). Histogrammene under viser seinotflåtens tilhørighet (fylke) og fordeling lengdegrupper.



Figur 13 Seinotflåten (fartøy over 13 meter med deltakeradgang sei i nord), fordeling i lengdegrupper og på hjemfylke per 31. desember 2015 (Kilde: Fiskeridirektoratets rettighetsregister)

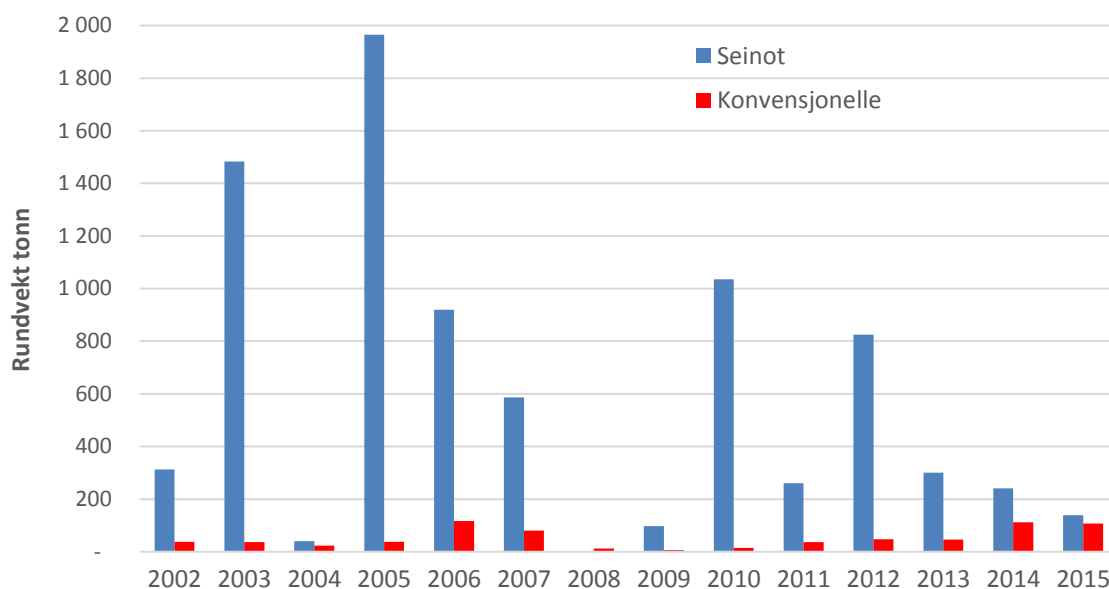
Figuren viser at tyngdepunktet av seinotfartøy ligger i størrelsesgruppen mellom 21 og 28 meter med en skjevhet oppover. Av fartøyene med seinotrettighet i nord, er det bare 17 prosent som har anledning til å fiske innenfor fjordlinjene (under 15 meter). Om lag 40 prosent av seinotfartøyene er også så store (over 28 meter) at de heller ikke har tilgang til å benytte områdene hvor det gis unntak fra 15 meters-bestemmelsen i fiske med not etter sei (28 meter). Nordland har flest fartøy med seinottillatelse, foran Troms, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane. Finnmark har 10 fartøy.

Sammenlikningen er kanskje ikke veldig relevant, men om man ser på flåten med deltakerrettighet i torskefisket i Varangerkommunene (Sør-Varanger, Nesseby, Vadsø og Vardø), så finner vi 53 fartøy der ved utgangen av november 2016 (i Fiskeridirektoratets fartøyregister). Om disse 53 skulle representeres i samme histogrammet som til venstre i Figur 13 så ville fem fartøy fått plass ved siden av søyla lengst til venstre (13–15m). De øvrige 48 fartøyene er under 13 meter.

Som det fremgår over har Varanger vært ett av mange viktige områder for å fiske sei med not. Mange fartøy har benyttet seg av seigrunnene i Varanger i mange år. Men også seigarn har vært en viktig drift på fjorden. I NOU 2008:5 heter det i kapitlet om fisket som ble drevet i Finnmark på 1800-tallet at: «Seifisket begynte i juni/juli og varte gjennom hele sommeren. I Varangerfjorden kunne seifisket vare helt til jul¹³.» Gjennom folkemøter og ellers i utredningen beskrives konfliktlinjene i kystfisket til følgende: «I dag er det snurrevad og til dels seinot som opptar folk, både i fjordene og på kysten».

¹³ Det refereres også til Lov om fiske i Finnmark, hvor det var forbud mot bruk av garn på seigrunner før 1. september og at det etter denne datoen kun var tillatt med garn om natten. Bakgrunnen var oppfatningen om at seifisket ble ødelagt hvis man fisket med garn, mens det ennå var lyst om nettene – da ville seien sky områdene. Denne paragrafen ble opphevet i 1860, men spørsmålet ble også behandlet av den finnmarske fiskerikommisjon i 1893: «...mange klager var fremsatt av fiskere over at seigarnfisket begynte altfor tidlig om sommeren mens nettene ennå var lyse. Når garn ble satt ut i de lyse nettene, ble seien skremt bort og kom ikke mer igjen det året. Så lenge det ikke eksisterte noen regel om når garnfisket kunne begynne, ble det et kappløp mellom folk om å begynne så tidlig som mulig, selv om de visste at fisket dermed ble ødelagt for dem selv og andre. Når det var brukt seigarn en til to ganger, var seien vekk, og alle forsøkte derfor å være den første til å bruke garn.» (s. 84). I et annet eksempel fra NOU'en vises det til at Lebesby og Kjøllefjord herred var blant de første til å kreve seigarnforbud før 1. september og få det innvilget i 1899. Det ble imidlertid opphevet i 1907 da det viste seg at to fiskere under forbudet heller hadde benyttet seinot – som ikke var omfattet av forbudet – slik at det meste av fortjenesten i seifisket var hentet ut når seigarnperioden inntrådte (s. 92).

For å få en oversikt over seifangsten i Varanger, har vi valgt å se på en tidsserie fra 2002–2015 over fangst i statistikkområde 03–02. Forbeholdene vedrørende disse dataene har vi vært innom tidligere. Vi har valgt et relativt langt tidsrom for å kunne sammenligne før og etter at fjordlinjene ble etablert. I Figur 14 vises årlige landinger av sei fra dette området, fordelt på fangster fra seinot og fra konvensjonelle redskap for perioden 2002–2015.



Figur 14 Fangst av sei i Varangerområdet i årene 2002–2015 (Kilde: Fiskeridirektoratet)

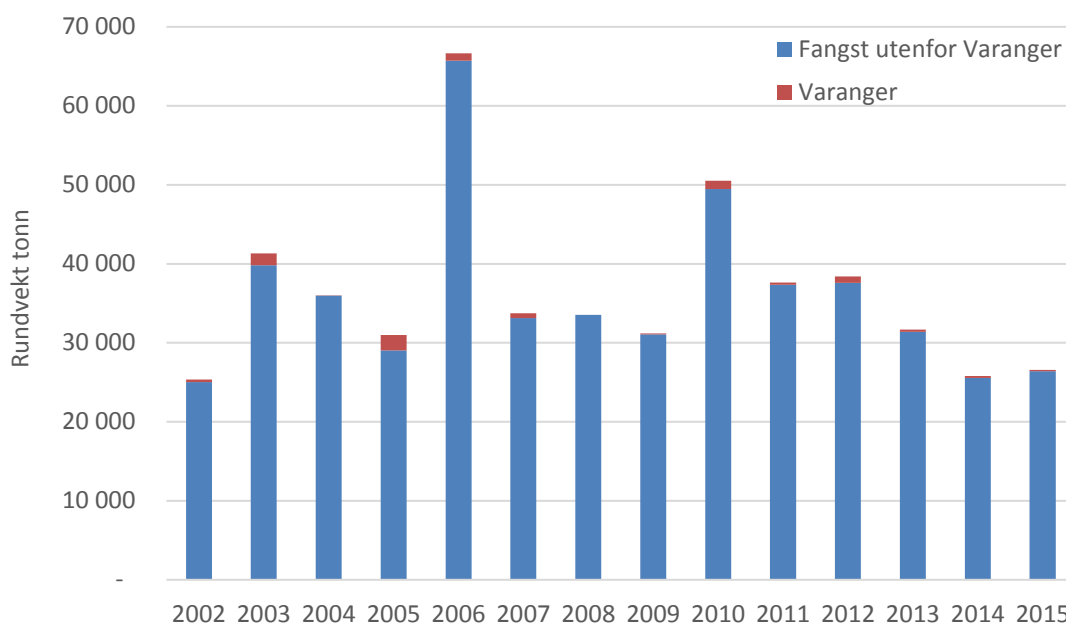
Totalt har det vært landet rundt 9 000 tonn fra Varanger i perioden 2002 til 2015. Bortsett fra i årene 2004 og 2008, da det er registrert svært lite og ingen fangst av sei med not, har notfisket i Varangerområdet utgjort om lag 90 prosent av den totale seifangsten i området frem til 2014. Denne andelen sank i 2014 og 2015. Da utgjorde den henholdsvis 68 og 56 prosent. Generelt har fangsten variert fra år til år, men det ser ut til at seinotfisket er redusert etter at fjordlinjene trådte i kraft for denne flåten i 2013. I disse årene utgjør garn en større og større andel av det totale seifisket i Varangerområdet. For 2016 viser foreløpige tall fra Norges Råfisklag¹⁴ ved utgangen av uke 46 at det er landet 520 tonn fra seinot og om lag 55 tonn fra garn (mot 139 og 75 tonn fra seinot og garn på samme tid i 2015).

Seifangst med konvensjonelle redskaper i Figur 14 er i hovedsak fra garn, juksa og litt snurrevad. Det er stor variasjon over år mellom hvilke redskap som er viktigst. Snurrevad var viktig i 2007 og i 2011, men er fraværende mange år. I hovedsak kommer det konvensjonelle kvantumet fra garn (80 % i hele perioden), foran juksa (14 %) og snurrevad (7 %), men enkelte år tas nesten ingenting med garn (2002 og 2009).

Verdien av seifangsten fra Varanger i denne perioden beløper seg til om lag 36 millioner kroner. Av dette tilfaller 89 prosent til seinotflåten (32 millioner kroner). I snitt betales notseien 30 prosent dårligere enn sei tatt med konvensjonelle redskap. Unntaket er i 2015, da får notseien 40 prosent bedre betalt enn sei fra garn og juksa.

¹⁴ Personlig meddelelse, Willy Godtlielsen, 23. november 2016.

Seinotfisket i Varanger har altså variert fra rundt 2 000 tonn i 2005 til null fiske i 2008. I unntaksåret 2005 utgjorde dette rundt 6 prosent av seinotflåtens totale seifangst, men generelt har dette fisket utgjort omkring en prosent av totalen. I 2015 ble 0,5 prosent av den totale seinotfangsten fisket i dette området. Tallene for 2016 viser at Varangers andel av total seinotfangst inneværende år vil bli omkring 1,8 prosent (520 tonn av totalt 28 440 tonn). Figur 15 illustrerer andelen av seinotfangsten som er fisket i statistikkområde 03–02 (Varangerfjorden).

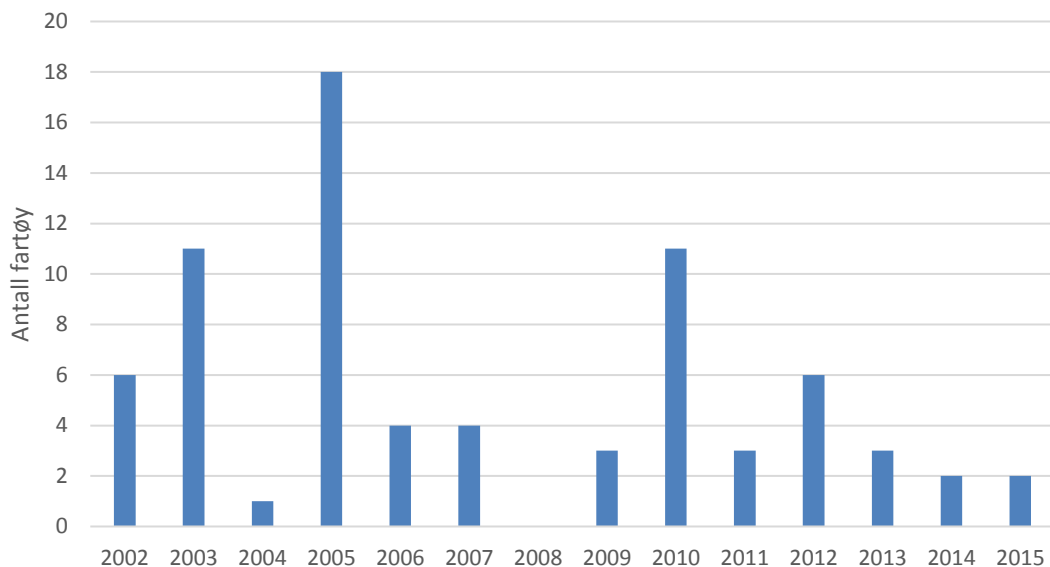


Figur 15 Seinotfangst i og utenfor Varanger i årene 2002–2015 (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Som figuren over viser, er seinotfisket i Varanger kun merkbart i de beste årene. Sett i forhold til perioden hentet fra Råfisklagets seinotrapporter (1999–2007), så er betydningen av Varanger for seinotflåten redusert i forhold til 2002–2015, også om vi holder de tre siste årene utenfor. Mens seinotrapportene indikerte at om lag 2,5 prosent av seinotfangstene i perioden 1999–2007 kom fra Varanger, så tyder tilsvarende tall for 2008–2016 at andelen har falt til 1,1 prosent (med om lag samme andel i perioden 2008–2012, før fjordlinjene ble innført).

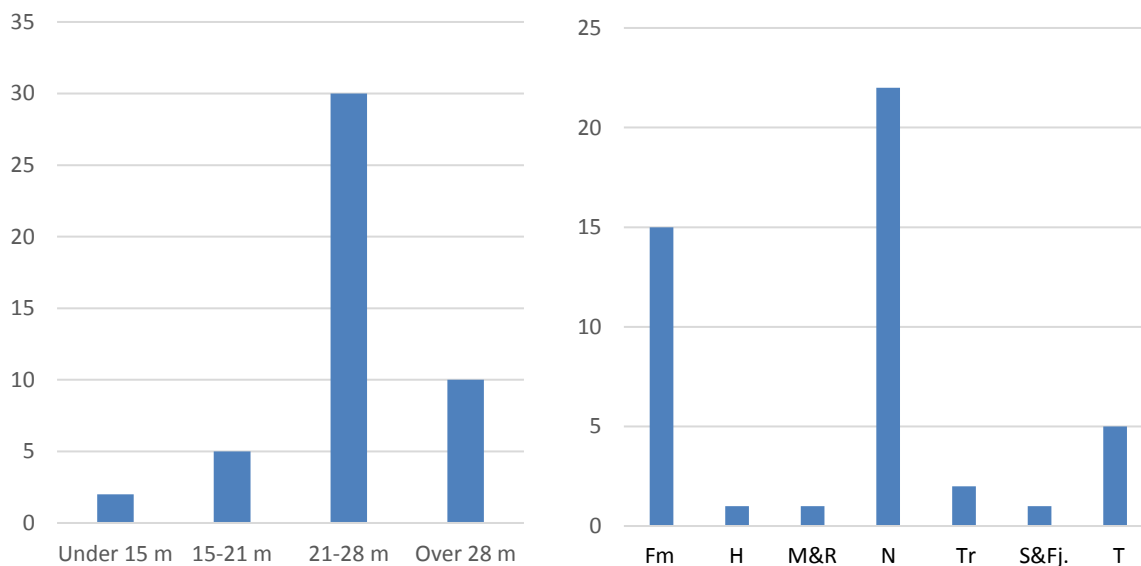
Fartøy

Totalt er det registrert fangst av sei fra 47 ulike fartøy i den studerte perioden. I 2005 da det ble fisket hele 2 000 tonn sei med not, var det registrert fangst på 18 fartøy. Antallet fartøy varierer med hvordan det generelle fisket har vært. I 2014 og 2015 var det kun to seinotfartøy som var registrert med fangst i Varanger, mens det er fem fartøy som har levert fangst herfra i 2016.



Figur 16 Antall seinotfartøy registrert med fangst fra Varanger (03-02) i perioden 2002-2015 (Kilde: Fiskeridirektoratet)

De fleste seinotfartøyene som har vært i Varanger er mellom 21 og 28 meter. Kun to fartøy er under 15 meter. Fartøyene kommer i hovedsak fra Finnmark eller Nordland, men det er også registrert fangst på fartøy fra både Sogn og Fjordane og i Hordaland. Alle fartøyene som kommer sør for Nordland tilhører den største lengdegruppen, med en lengde på over 30 meter. Gjennomsnittet for størrelsen på fartøy fra Nordland og Finnmark, som er de dominerende, er på henholdsvis 24,49 og 24,78 meter.



Figur 17 Antall seinotfartøy som har fisket i Varangerfjorden i årene 2002-2015 fordelt på lengde (venstre) og fylke (høyre) (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Hele 16 av fartøyene som har deltatt i seinotfisket i Varanger i den studerte perioden, er registrert med fangst i kun ett av årene. Ti av fartøyene er registrert med fangst i to år, mens kun fem fartøy er registrert med fangst i tre eller flere i løpet av fjortenårsperioden. Tre av disse er registrert i Finnmark

og to i Nordland. De to fartøyene, som ut fra statistikken oftest har fisket i Varanger, er registrert med fangst i seks av årene fra 2002 til 2015.

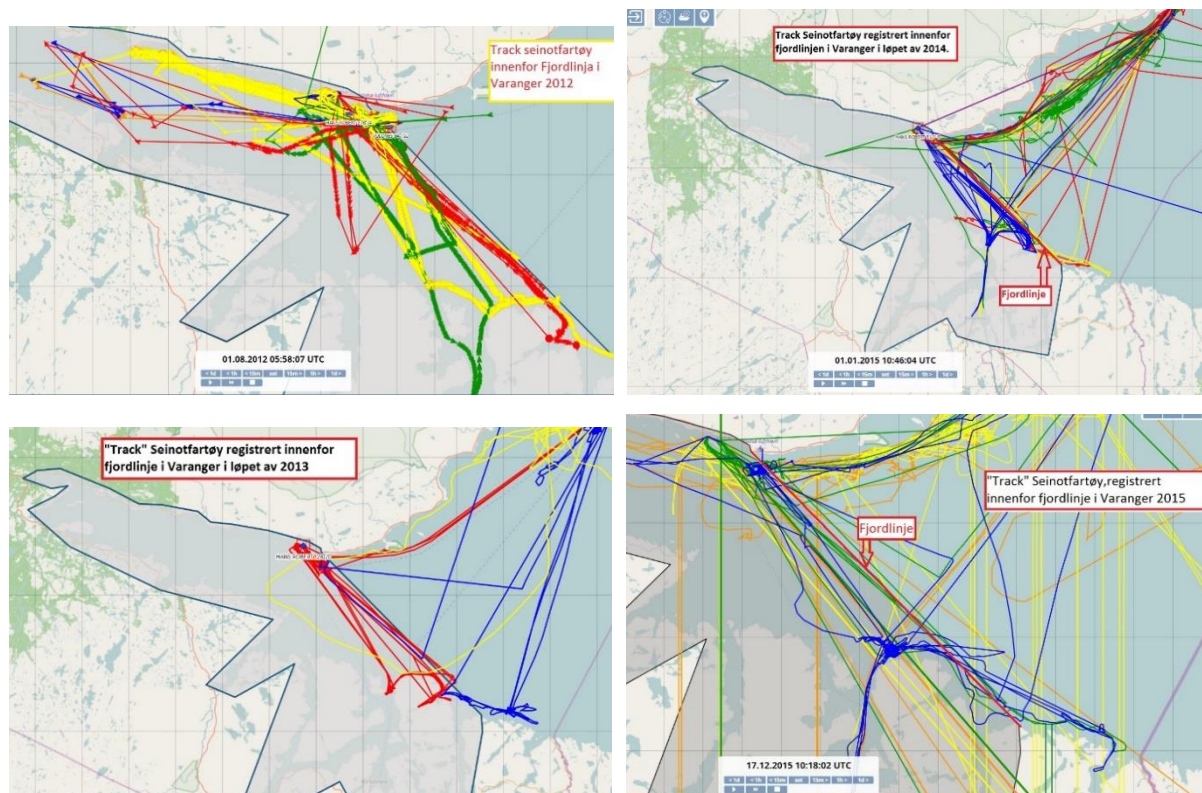
Kjøpere

Det er registrert totalt 22 kjøpere av sei fisket med not i Varanger i perioden. Av disse er hele 16 registrert med kjøp i kun ett av årene, mens tre kjøpere har mottatt sei fra disse fartøyene i flere enn to år. Ingen av disse er lokalisert inne i selve Varangerfjorden. Tidlig i perioden er det også levert mye sei til en russisk kjøper, men siste levering dit er registrert i 2007.

Seinot og fjordlinjene i Varanger

Det er stor grad av regeletterlevelse og selvjustis blant aktørene som fører til overholdelse av fjordlinjereguleringen. Selv om fartøy over 15 meter er pålagt satelittsporingsutstyr (VMS) og benytter seg av AIS, så er det ingen myndigheter som til enhver tid følger med hvor fartøyene er, om de befinner seg innenfor fjordlinjer eller om de er i fiske. Det har vært eksempler på at større seinotfartøy i Varangerfjorden har vært anmeldt, og hvor mobilfilm har vært brukt som bevis. Anmeldelsen ble imidlertid henlagt.

For å belyse problemstillingen, rettet vi en henvendelse til Fiskeridirektoratets analyseenhet i Vardø. Derfra har vi fått bearbejdede situasjonsbilder for årene 2012 (før fjordlinjene) til 2015 (etter) hvor de har plottet aktiviteten til seinotfartøy over 15 meter som hadde operert i Varangerfjorden, i og utenfor fjordlinjen. Plottene er hentet fra AIS-systemet og viser hvordan fartøy opererte i området. Disse er fremstilt i Figur 18.



Figur 18 Seinotfartøy over 15 meter registrert innenfor fjordlinjene i Varangerfjorden i årene fra 2012 (øverst til venstre) til 2015, basert på AIS-plott (Kilde: Fiskeridirektoratets Analyseenhet)

Plottet øverst til venstre viser fem seinotfartøy som opererte innenfor fjordlinjen i 2012 – da det også var tillatt – markert med ulike farger. Her ser vi at noen var helt inne ved Mortensnes. I 2013 er det tre, og i 2014 fire fartøy registrert innenfor fjordlinjen. I plottet nederst til høyre, som er for 2015 og fremstår som av noe dårligere kvalitet, framgår det at fire større seinotfartøy er registrert innenfor fjordlinjen. De rette strekene i dette siste plottet, som går gjennom land og vann, skyldes at fartøyene er registrert med «tulleposisjoner» rundt omkring i verden. For 2015 ble det registrert seks fartøy, hvorav plottoperatøren filtrerte ut to som mest sannsynlig ikke hadde fisket innenfor fjordlinjen. For 2012 ble det i det opprinnelige plottet registrert 10 fartøy, men flere er filtrert ut og minst ett hadde neppe fisket innenfor.

Plottene viser at fartøyene har beveget seg langs de linjene som avtegnes, mest sannsynlig i fiske. Det kan ikke legges til grunn for annet enn at fartøyene har vært innenfor. Illustrasjonene gir et visuelt bilde. Mest sannsynlig i fiske, men ikke beviselig ut fra plottene. Plottene viser også hvor viktig Kibyfeltet var og at det ligger nært fjordlinjen. Når det kommer til sluttstatistikken, så viser den for 2012 og 2015 at det er henholdsvis seks og to seinotfartøy som er registrert med fangst fra statistikklokasjon 03–02 (Varanger) disse to årene.

Varanger er en smeltedigel av folk fra minst tre «folkeslag»: I tilfeldig rekkefølge nordmenn, kvener og samer¹⁵. Fjorden er rik på ressurser å høste fra, både for lokale fiskere og befolkningen for øvrig. I et historisk perspektiv har sei og torsk vært de viktigste. På østsiden av Vadsø finner vi tettstedet Kiby som utvilsomt ble befolket som følge av sin nærhet til den grødefulle Kibygrunnen. Seifisket har derfor over lang tid vært viktig for lokalbefolkningen. I det lokale fiskarlagets annaler finnes det fortegnelser som ikke er mer enn 80 år gamle om at «*seien sviktet på Kibygrunnen i år og det var nød i distriktet*». For Nordvarangeren har derfor seien hatt stor betydning for bosetningen, så vel for matauk som kulturelt. Dette er en arv som det er stor bevissthet om blant dagens befolkning, fiskere så vel som andre. Derfor finner vi i dag et svært høyt konfliktnivå fra lokalbefolkningen ovenfor seinotflåten, og mange følger med det som skjer. Fra Fiskeridirektoratet er konklusjonen at; «*Det er bare at det dukker opp et seinotfartøy utafor Kiby, så får jeg sporenstreks en telefon*». Mange kan misoppfatte seinotfisket som et fiske i strid med regelverket, og dagens befolkning er både tale- og skriveføre, ei heller redd for å si sin mening. Så konfliktnivået har sine åpenbare historiske årsaker, da tippoldeforeldre av dagens Varangerinnbyggere kjempet om tilgangen til fjordområdene med «nordfarere» og andre. I tillegg har den avskygninger fra Finnmarks kamp om retten til land og vann i seinere tid.

5.2.3 Resultater fra en spørreundersøkelse om fjordlinjene

Som nevnt er Varangerfjorden ansett for å ha gode seigrunner for seinotflåten. Våre analyser viser at fangst av sei fra dette området i gjennomsnitt utgjør en liten andel i forhold til seinotflåtens totale fangst. Seien er imidlertid en vandrende bestand, og det er naturlig at fisket foregår på ulike felt og derfor endrer seg fra år til år. Eksempelvis viser aktiviteten i 2005 at området i enkelte år kan være av stor betydning. Hele 18 fartøy fisket nesten 2 000 tonn sei dette året. Det utgjorde rundt 6 % av totalfangsten det året. I tillegg viser analysene at seinotfisket i Varangerfjorden ser ut til å ha avtatt etter at fjordlinjene kom i 2013, samtidig som konvensjonelt seifiske ser ut til å ha tatt seg opp. Årlige variasjoner illustreres godt vet at seinotfiske har økt i år samtidig som garnfisket er noe redusert.

¹⁵ Avsnittet er i all hovedsak bygd på et meddelelser med Sigurd J. Richardsen, rådgiver ved Fiskeridirektoratets analyseenhet i Vardø, og ansvarlig for fremskaffing av plottene over. Richardsen er nordlending, men med mer enn 20 års bakgrunn fra Vadsø har erfaring nok, men samtidig distanse, fra området.

Sluttseddelstatistikken sier imidlertid ikke noe om hvor viktig det er for enkeltfartøy å ha tilgang til å fiske sei i Varanger. Den sier heller ikke hvor viktig det er for kjøperne at denne flåtegruppen leverer sei herfra. Dessuten sier den ingenting om hvilken betydning fjordlinjene har for de lokale fiskerne som fisker sei med konvensjonelle redskap eller de relativt små mottakene som holder til i Varanger. Dette skyldes selvsagt at oppløsningen i fangststatistikken ikke skiller mellom fangst utenfor og innenfor fjordlinjen. For å få et innblikk i fjordlinjenes betydning for de ulike gruppene har vi derfor gjennomført en rekke intervjuer med et utvalg fartøy og bedrifter.

Tabell 5 Utvalg av respondenter til intervju omkring fjordlinjene i Varanger

Utvalg	Antall intervju	Utvelgelse
Seinot over 15 m (utestengt av fjordlinjer)	5	Basert på aktivitet fra sluttseddelstatistikken
Seinot under 15 m	2	Basert på aktivitet i 2016 fra Norges Råfisklag
Kjøpere av seinotfangst utenfor Varanger	2	Basert på aktivitet fra sluttseddelstatistikken
Lokale fartøy som fisker med konvensjonelle redskap i Varanger	4	Fangststatistikk og opplysninger fra referansegruppen og andre ressurspersoner
Kjøpere av sei fra den lokale flåten	3	Fangststatistikk (alle kjøpere)

Totalt er det gjennomført 16 intervju. Intervjuene er gjennomført som samtaleintervju på telefon etter en delvis strukturert intervjuguide, tilpasset hvert enkelt utvalg av respondenter (se Tabell 5). Ikke alle spørsmålene er like relevante for alle, og respondentene har også hatt mulighet til å snakke relativt fritt omkring fjordlinjeproblematikken.

Seinot over 15 meter

Etter at fjordlinjene trådte i kraft for fiske etter sei med not i 2013, har ikke fartøy over 15 meter hatt lov til å benytte seg av seigrunnene i Varangerfjorden. Fjordlinjene i Varangerfjorden og andre steder er likevel ikke til hinder for at seinotflåten får tatt hele sin gruppekvote. For å få et innblikk i hvor viktig dette området er for enkeltfartøy som er utestengt, har vi foretatt fem intervju.

Ettersom en stor andel av fartøyene var registrert med seifangst i kun ett av årene 2002–2015, valgte vi å skille ut de fartøyene som ut fra sluttseddelstatistikken har hatt mest aktivitet i området. For å få intervjuet fartøy som ser ut til å ha erfaring, og som har benyttet området flere ganger, valgte vi å se på de fartøyene som er registrert med fangst mer enn to ganger. I tillegg var det ønskelig å snakke med noen som har vært der de senere årene, gjerne etter 2013. Ett av de intervjuede fartøyene er derfor kun registrert med fangst to ganger, men var ett av to fartøy som fisket sei i området i 2015. Videre er to av fartøyene registrert med fangst tre ganger, ett er registrert med fangst fire ganger og to er registrert med fangst seks ganger. Blant denne gruppen er det ett fartøy med største lengde på over 30 meter, mens resten av fartøyene er mellom 24 og 28 meter. Fire av fartøyene er registrert i Finnmark og to i Nordland, ingen tilhører den lokale flåten i Varanger. To av fartøyene i Finnmark er eid av samme selskap, og det er derfor kun foretatt ett intervju for å dekke opp begge disse. I tillegg har vi foretatt intervju med ett fartøy som ikke er registrert med fangst i Varanger i 2002–2015, men som likevel er aktiv i seinotfisket og som berøres av fjordlinjegrensene. Totalt er det foretatt fem intervju som inkluderer seks fartøy.

Alle de intervjuede fartøyene har kvoter i den konvensjonelle gruppen og deltar i fisket etter sild i tillegg til torsk, hyse og sei. To av fartøyene fisker også makrell. Andelen sei utgjør mellom 20 og 40 % av fangstverdien til disse fartøyene. Tre av respondentene oppgir at de fortrinnsvis fisker sei på høsten, mens ett av fartøyene fisker seikvoten fra begynnelsen av mai til ut i juli. Denne båten starter tidlig for

å få med seg maksimalkvotetillegget. Dette er det samme fartøyet som ikke er registrert med fangst i våre sluttseddeldata fra Varanger. Blant de som fortrinnsvis fisker sei på høsten, oppgir en at de ikke har stor/moderne nok båt til å fiske på våren da seien står lengre ut i havet. De to andre oppgir at et vårfiske kommer i konflikt med andre fiskerier (levendelagring torsk og hysefiske). Det siste fartøyet fisker mest på sensommeren, men i år med høy overregulering har de deltatt fra midten av mai.

Normalt sett har alle fartøyene brukt å fiske opp hele kvoten sin, men de som venter til høsten mister gjerne overreguleringen. En av respondentene sier at de da har kompensert med hyse. Situasjonen har imidlertid endret seg for to av fartøyene. Ett av disse oppgir at de ikke har fisket notkvoten i år (2016) fordi de søker å unngå konflikten i Varangerfjorden. Det vil si at omkring en fjerdedel av maksimalkvoten ikke blir tatt. De kommer heller ikke til å fiske notkvoten til neste år, eller fremover, dersom nåværende fjordlinjer blir værende. Det andre fartøyet fisker notkvoten med snurrevad som følge av at de ikke kan gå innenfor fjordlinjene. Det er ikke like effektivt, men på grunn av bifangst av torsk blir økonomien like god. Da fisker de seien litt senere på høsten enn de ville gjort med not.

Når det gjelder fangststrategi som valg av fangstfelt og tidsrom for fiske, oppgis det at kvotesammenheng og reguleringsopplegg er viktige faktorer. I tillegg kommer seiens vandringsmønster og erfaringsbasert kunnskap om hvor de gode seigrunnene er. En av respondentene nevner også at fartøyet er for gammelt og for lite til å fiske på feltene som ligger utenfor fjordene. Fire av fartøyene oppgir at de fortrinnsvis fisker sei med not i fjordene. Alle oppgir at det er gode fiskefelt i Varangerfjorden, men det oppgis også at det har vært et område hvor seinotfiske er svært omstridt.

Generelt oppgis det at Varanger er en god seiplass med god tilgjengelighet av stor sei. Videre fremhever en av respondentene de gode mulighetene for å låssette der og at det nesten ikke er dødelighet. Men dagens linjer er satt slik at de kommer i konflikt med et rasjonelt seinotfiske. En oppgir at seien på Varanger er større enn ute på havet, og at det spesielt i år har vært vanskelig å gjennomføre notfiske som følge av mye undermåls sei. Alle oppgir at dette er et viktig område for seinotflåten, blant annet fordi seien kan være stor og tilgjengeligheten god. En av respondentene peker imidlertid på at de godt klarer å ta kvoten sin også andre steder. En annen sier at fartøyet som brukes er helt avhengig av å få fiske i området som er lukket for dem. Dette er det minste fartøyet blant respondentene, som heller ikke fisket på seikvoten sin i år.

Dersom det ikke fiskes i Varanger, går fartøyene til andre gode områder som for eksempel Alta, Porsanger, Laksefjord, utenfor Honningsvåglandet, Kamøyfjorden, Ullsfjorden, Kvæningen eller Skjervøyskjæret. Båtsfjordområdet nevnes også, samt at Sleppen har blitt et viktigere område for ett av fartøyene. Uansett fangstfelt, oppgir alle at det er av stor verdi for dem å kunne fiske innenfor fjordlinjene. Det gir mer fleksibilitet og mindre risiko for dem når de sparer sei til høsten. Kun to av respondentene svarte på spørsmålet om det kan være aktuelt med dispensasjon for seifiske innenfor fjordlinjene og i hvilket tidsrom. En av dem svarer at det kunne vært et kompromiss fra 1. august med begrensning på notstørrelse. Seien står stort sett høyt i havet så det trengs ikke store nøter. Den andre som svarte på dette oppgir at hvis han fikk velge, hadde han sagt fra mai til oktober. Om to måneder skulle prioriteres, ville han sagt etter ferien, fra slutten av juli og ut. For deres del er det imidlertid ikke så farlig, siden de uansett får tatt kvoten. Det blir imidlertid påpekt at jo kortere periode, desto større problemer skaper det for kontinuitet i produksjonen på land.

Når det gjelder endringer etter at fjordlinjene kom i 2013, oppgir alle fartøyene at de tidligere fisket både innenfor og utenfor dagens fjordlinjer. De minste fartøyene oppgir at de fisket mesteparten, om

lag 80 %, innenfor. De påpeker at det er vanskelig å fiske lengre med små seinotfartøy. To av de store fartøyene oppgir at de tidligere fisket innenfor, og til dels langt inn i Varangerfjorden. Ett av dem sier imidlertid at de ikke er så avhengige av å fiske innenfor, siden de har så stor båt. Kun ett av fartøyene sier at fjordlinjene er av betydning for hvor de leverer sei. De andre har faste mottak de leverer til uavhengig av fjordlinjene. Når det gjelder unntakene fra fjordlinjene som gjelder for seinot i Sørøysundet, Porsanger- og Laksefjorden, samt Kiberg, er det kun ett av fartøyene som oppgir at det har betydning for dem.

Generelt virker det som om de intervjuede fartøyene i denne gruppen er frustrert over fjordlinjene. De mener at seinotfisket er et skånsomt redskap og at bifangsten er minimal. En av dem sier at han ikke skjønner hvorfor Varangerfjorden skal være et fredet område, når ingen andre fisker sei der. Videre sier han at seien egentlig ikke er interessant for hjemmeflåten, det er det kun krabben som er. Den er heller ikke en lokal stamme, men fisk som siger inn, og at det er den samme stammen det fiskes på både utenfor og innenfor linjene.

Seinot under 15 meter

I sluttseddelstatistikken fra Fiskeridirektoratet var det kun to fartøy under 15 meter som var registrert med seifangst i årene 2002–2015, og ingen av dem de senere årene. Vi fikk imidlertid tilgang til årets fangsttall fra Norges Råfisklag. Disse viser at det i år er registrert seifangst med not på to fartøy under 15 meter i Varanger. Vi tok derfor kontakt med disse fartøyene for å få et innblikk i hvilken betydning fjordlinjene har for dem. Begge disse fartøyene er registrert i Nordland og har nettopp startet med seinotfiske. I tillegg fisker de etter torsk, sild og makrell. Ett oppgir at seinot utgjør under 10 prosent av omsetningen, og at dette fiskeriet konkurrerer med fiske etter sild og makrell. Den andre båten, som har vært tungt inne i rekefiske, sier at de kommer til å satse mer på seinot fremover som følge av et vanskeligere rekefiske.

Ettersom begge fartøyene er ny i seinotfisket, besvares spørsmålet kun med utgangspunkt i årets fiske. De ønsker i hovedsak å fiske etter sei i nærrområdene. Begge respondentene oppgir at de er sårbar for dårlig vær og at de derfor er avhengig av å gå inn i fjordene for å fiske med seinot. I år var det rapportert om større sei i Finnmark og derfor trakk de nordover. Begge fisket bare i høst, men oppgir at de sannsynligvis kommer til å starte tidligere neste år. En sier at de håper å få tatt noe i hjemtraktene dersom de starter i mai. Den andre sier at de kun fikk fisket halve kvoten i år da det kolliderte med makrellfisket. De vil derfor starte seinotfisket tidligere neste år. Begge oppgir at fangststrategien er avhengig av størrelsessammensetning og tilgjengelighet, men også erfaring fra fiskeriet.

Når det gjelder Varangerfjorden, oppgir den ene respondenten at de var avhengige av å gå dit i år, og at de ikke hadde alternative fiskefelt i det aktuelle tidsrommet. Seien leveres stort sett der den fiskes. Det vil si innenfor fjordlinjene. Når det gjelder den større flåtens begrensninger med tanke på fjordlinjene, oppgir ett av fartøyene at det er en fordel for dem å få være alene inne i fjordene. De hevder at den større flåten kan gjøre det vanskeligere for dem å få tak i seien. Den andre fartøyeieren sier at de av rent egoistiske hensyn gjerne vil ha fjorden for seg selv, men at «en fisker er en fisker» og at det bør være plass til alle. De oppgir at de er vant til å ligge side om side med de store, og at de ikke ser på det som et problem.

Konvensjonelle fartøy med lokal tilknytning til Varangerfjorden

I arbeidet med å kartlegge gevinsten for de som er beskyttet av fjordlinjeregimet, har vi intervjuet fire eiere av små sjarker som alle er hjemmehørende i Varanger. Utvelgelsen av respondenter ble gjort ut

fra tips fra medlemmer i referansegruppen, andre informanter. I tillegg har vi vektlagt aktiviteten til fartøyene. Alle fartøy var mellom 10 og 11 meter, tre hadde deltakeradgang i lukket gruppe (u/11m) i torskefisket og tre i lukket gruppe i kongekrabbefisket. En deltok i åpen gruppe etter torsk, og hadde gjort det hele livet, men hadde lukket kongekrabbetillatelse i tillegg. Informantene kom fra kommunene Nesseby og Vadsø.

Respondentene varierte med ulike fangststrategier i sine fiskerier. Felles for alle var et fokus på torsk og kongekrabbe. En av respondentene gikk ut av fjorden og til Vest-Finnmark for å ta torsken tidlig, men hadde tidligere år også fisket fra Vardø. Han hadde ikke rodd med seigarn i Varanger på 8–10 år, og hadde heller ikke i år fisket sei. Tradisjonelt hadde han tatt «krabben» på høsten tidligere år. Med nylig endret kvoteår på krabben hadde han i år valgt å fange den på vinteren. En annen hadde tidligere år startet tidlig på året med å fiske torsk med line utenfor Vardø. Nå hadde han trappet litt ned (høy alder) og startet ikke torskefisket før i mars/april i fjorden og ut mot Ekkerøy. Dette fisket pågikk frem til juli. Dernest var det krabben, med oppstart i september. En tredje fisket med garn etter torsk i fjorden, fra månedsskiftet januar/februar og frem til mai. Fra neste år ville han prøve å forlenge torskesesongen med linedrift. Etter han var ferdig med torsken i mai, hadde han startet fangst av krabbe og fisket den fram til sommeren. I august/september startet han garnfiske etter sei som han holdt på med frem mot jul. Årets seigarnfiske hadde vært «rolig» som følge av at Nessebybruket var stengt og han hadde tre timers gange hver vei for å levere i Bugøynes. Den fjerde respondenten fisket torsk med garn i fjorden på vinteren, og opererte i et tilnærmet samfiskelag med to andre fartøy med seigarn fra august/september – også det på fjorden. Med det nye reguleringsregimet på krabben, hadde de i år «samfisket» også på den. Noe av krabben var fanget på vinteren, men hovedvekten av krabben ble fanget på høsten. Deretter startet de med garnfiske etter sei.

Naturlig nok utgjorde sei svært lite av fangstinntektene for to av disse fire fartøyene. For de to andre ble inntekten fra seien estimert til noe i underkant av 10 prosent av årsomsetningen. Men som det ble påpekt fra en: *«I år har krabben vært i overkant lukrativt betalt og med romslige kvoter, så der vi normalt kanskje har 250 000 kroner fra krabbe har vi i år fått 650 000 kroner. Det reduserer også andelen fra sei, som er en relativt billig fisk.»*

Seigarn ble utelukkende satt på kjente grunner inne i fjorden. Med unntak av den ene fiskeren, som gikk til Vest-Finnmark, ble også torsken fisket innenfor fjordlinjene. Han som dreiv med line, kunne tidvis fiske utenfor fjordlinjen. Også krabbefisket foregikk i all hovedsak i fjorden, men gjerne lengre ut (mot Bøkfjorden) der krabben var ansett å være større. Ett av fartøyene tok imidlertid noe av krabbefangsten på høsten utenfor fjordlinjen, mot Kiberg og Vardø der krabben var større.

Seigarnfisket syntes å ha sin egen dynamikk. Det ble påpekt at det ikke var vits å sette garn før det ble mørkt om kveldene, gjerne i august/september. I starten kom det gjerne mer torsk sammen med seien – i enkelte år også hyse (2012). September/oktober er det best forhold for å fiske sei med garn, og det kan foregå langt inn i desember. Mot slutten av sesongen kan gjerne krabben bli et problem. Alle respondentene, også de som ikke deltok i seifisket, påpekte at det i år hadde vært et fantastisk seifiske, med stor og fin sei over lang tid. Ingen grep til den kanskje nærliggende forklaringen om at det hadde noe med de store fartøyenes fravær i fjorden. Vedkommende som drev seigarnfiske i et samfiske mente de hadde tatt om lag 30 tonn på fire uker.

På spørsmål om hvilke ulemper det medfører å slippe den større seinotflåten (over 15 meter) innenfor fjordlinjene, fikk vi mange svar. Alle pekte på at med seinotflåten innpå fjorden så er det ikke

interessant å prøve å fiske med seigarn. Her er noen utsagn: «De fisker med store redskap og kaster på små slumper, hvilket gjør at det er fritt for sei i garnene når de har dratt avgårde med fangst.» «Tidligere har det vært to-tre store her fra Vestre Jakobselv og innover. Da har det vært håpløst å ha garn i bakkekanten. Vi får ingenting. De skraper og skremmer seien – og resten går i noten.» «Med fjordlinja ble det beste feltet på Kibygrunnen trukket litt innenfor. Etter det har fisket foregått opp mot linjen – og noen ganger innenfor. Da benytter ikke vadsøfartøyene grunnen til seigarn.» Alle vi intervjuet mente fjordlinjen hadde vært en velsignelse for den minste flåten, og da utelukkende for seigarnfisket. («De store kan lett finne fangst utenfor området, og vi har ingen kjøpere her i fjorden som tar imot sei fra not.») En mente de nye reguleringene for krabbe, og den tilreisende fremmedflåten i det fisket, ville gjøre det ekstra utfordrende dersom de større fartøyene på ny skulle kunne slippes innom fjordlinjene («... når så mye bruk står i havet. Vi har hatt det oppe i det lokale fiskarlaget, og jeg har mange med meg om at vi er forøyd med ordningen som den er. Samtidig er det åpning for seinotfartøy under 15 meter, og de må gjerne være her: De har mindre bruk og grunnere nøter»).

Selv om de lokale fiskerne vi snakket med var enige om, og entydige om, at fjordlinjen hadde vært et pre for deres utøvelse av fisket, reflekterte de også over situasjonen for «de utestengte». En ordla seg slik: «Men det skal seinotflåten ha, det har aldri, det jeg kjenner til, vært brukskollisjoner av noe slag her i fjorden.» «Det må imidlertid påpekes at det er mye følelser og uvitenhet ute og går. De tar jo ikke bifangst i nevneverdig grad, og det er ris til egen bak at vi lokale bare i begrenset grad har nyttiggjort oss seien (det var vel først i fjor at det ble et særlig fiske etter sei). Selv om det kan ha sammenheng med den store notflåtens tidligere tilstedeværelse. I år hadde vi to fartøy rett under 15 m i fjorden; ett av den gamle typen, mens en var en moderne 14,9-metring. Mange her i Vadsø var i harnisk for sistnevnte for de mente han var for stor, og at de skulle melde ham til direktoratet fordi de mente den ikke hadde anledning til å være innenfor.» Flere pekte imidlertid på at også de store tidvis var innenfor fjordlinjen, og rykker om slukket AIS med fartøyet utenfor linja og noten innenfor. Konkret ble det også vist til to nylige tilfeller som også hadde fått oppmerksomhet i media. I det ene tilfellet hadde en fritidsfisker filmet et stort notfartøy i fiske i Bøkfjorden i mai 2015¹⁶. Fartøyet ble anmeldt, men anmeldelsen ble henlagt som følge av manglende bevis. Et annet tilfelle var fra i mai i år, der et seinotfartøy fra Vesterålen ble anklaget for å ha dumpet død sei på Kibygrunnen¹⁷.

Vi stilte også spørsmål om det kunne latt seg gjøre å dispensere for den større seinotflåten i noe tidsrom på året. Respondentene mente det vanskelig lot seg gjøre, ettersom seigarn- og seinotfisket på Varangeren tradisjonelt foregikk på samme tid på året som seinotfisket. En ville ikke uttale seg, siden han ikke kunne så mye om det. En annen mente det kunne åpnes tidlig på sesongen, før august kommer og det blir aktuelt med garn. Han var imidlertid usikker på om det ville være tilstrekkelig fordi seinotflåten gjerne kom i Varanger mot slutten av perioden.

Kjøpere av notfisket sei utenfor Varanger

I sluttседdelstatistikken er det spesielt en kjøper som utmerker seg ved å ha mottatt mye sei fra seinotflåten i analyseperioden. I tillegg har vi valgt å intervju en annen kjøper som kun står som mottaker av sei fra denne gruppen i ett av årene, men som kjøper mye notsei. Muligens er det

¹⁶ <https://www.nrk.no/finnmark/beskyldt-for-ulovlig-fiske--direktoratet-henlegger-saken-1.12357524>

¹⁷ <https://www.nrk.no/finnmark/fiskebatreder-fikk-trussel-melding-etter-funn-av-dod-fisk-1.13098716>

fortrinnsvis fra andre områder enn akkurat Varanger, men vi anser det likevel som relevant å snakke med denne kjøperen om fjordlinjenes betydning.

Dette er kjøpere som produserer saltfisk og klippfisk av torsk og sei. De mottar det meste av råstoffet fra større kystfartøy som fisker sei med snurrevad eller not. Den ene oppgir at de får 70–80 prosent av torsken fra fremmedflåten, og at det er utelukkende notfartøy fra Troms og Finnmark de har leveringsavtaler med. Om lag 2/3-deler av produksjonen deres kommer fra sei, og det meste av seifangstene de kjøper er fisket med not (95 % hos den ene).

Som nevnt, brukes notseien til saltfisk- eller klippfiskproduksjon. Kvaliteten er stort sett god, men størrelsen kan variere. Ulike størrelser går til ulike markeder, men prismessig er det få forskjeller. Stor sei har gjerne litt bedre kvalitet og har lavere produksjonskostnader enn små sei. For begge bedriftene er notseien meget viktig og en bærebjelke i produksjonen. Den ene kjøperen understreker at sei er viktig for at de kan tilby sysselsetting hele året. De bygger opp lagrene med sei om høsten, slik at de kan ha saltfisk stående til produksjon resten av året og i vintermåneden januar og februar. Den ene av bedriftene har ikke oversikt over hvor mye som eventuelt kommer fra Varanger. Den andre oppgir at de hovedsakelig mottar sei fra dette området på senhøsten, og at dette utgjør rundt 30–35 prosent av den totale seiproduksjonen. Det er kun sei fisket med not de mottar fra dette området.

Når det gjelder størrelse og pris på sei fra Varanger, oppgir den ene kjøperen at det er store variasjoner. Den andre oppgir at fisken generelt er litt større i Varanger og at prisen dermed blir litt høyere. I tillegg oppgir han at de gjerne ønsker litt større sei, enn den er nå når den fiskes utenfor linjene og nesten er på grensen til å være undermåls.

Begge bedriftene oppgir at skiftet i fjordlinjeregimet for seinot har hatt betydning for deres tilgang til sei. Det oppgis at råstofftilgangen har blitt mer uforutsigbar og vanskeligere. Mindre fangster gjør det vanskelig å planlegge. Med småfaller sei øker produksjonskostnadene. Det oppgis også at det er færre båter som leverer, og at det er redere som har valgt å selge seg ut. Sei er i tillegg billig, og mange velger derfor å ikke lete etter den. Unntakene for fjordlinjene har hatt stor betydning for den ene bedriften som mottar mye fisk fra Sørøysund. Den andre sier at fjordlinjene ikke har påvirket deres situasjon.

Kjøpere av sei fra den lokale flåten

Den lokale flåten består som nevnt av små fartøy som i hovedsak fisker sei med garn. For å få et innblikk i fjordlinjenes betydning for den lokale industrien, har vi intervjuet tre mottak som kjøper sei fra disse fartøyene. Disse bedriftene er alle lokalisert innenfor fjordlinjene, men i ulike deler av selve fjorden. De mottar torsk, hyse og sei fra fjordfiskefartøy som fisker med garn, juksa eller line. Det meste av dette er fisket innenfor dagens fjordlinjer og foregår i hovedsak om høsten. Andelen sei er litt ulik blant de ulike mottakene. En oppgir 25 prosent, en 30–40 prosent. En sier at variasjonen er stor, og at det kan variere mellom 20 og 60 prosent. Mottakene opererer i hovedsak som mellomstasjon ved at seien pakkes rund og sendes til videreforedling, enten til større bedrifter i nærområdet eller utenlands.

Når det gjelder denne gruppens betraktninger omkring fjordlinjenes betydning, spriker svarene noe. En av respondentene mener at skiftet i fjordlinjeregimet i 2013 har hatt stor betydning for deres råstofftilgang. Han oppgir at det er flere som fisker med seigarn nå enn tidligere, og at driftsgrunnlaget til deres bedrift har blitt bedre. Hittil i 2016 har de kjøpt 100 prosent mer hvitfisk enn i fjor. Denne bedriften oppgir også at de håper å øke antall ansatte og produksjonen på fiskebruket. Det påpekes imidlertid at det ikke bare er seinotfisket som påvirker tilgangen, men også snurrevad. De to andre

mottakene mener at fjordlinjene har liten betydning for deres råstofftilgang. En av dem sier at de båtene som fisker sei med not får såpass mye at de uansett går andre plasser og leverer. Samme bedriften sier at det er de lokale fiskerne som blir litt irritert og vil ha fjorden for seg selv. De understreker at deres bedrift ikke har merket noen forskjell i tilgang på råstoff etter 2013.

5.3 Case 2: Unntak fra fjordlinjer i sildentofisket i Troms og nordre Nordland

Som omtalt innledningsvis, ble det fra referansegruppen gitt tilbakemelding om at det var behov for en ekstra casestudie innen pelagiske fiskerier, i tillegg til seinotfisket i Varangerfjorden. Det ble samtidig bestemt at man burde se nærmere på unntaksbestemmelsen fra utøvelsesforskriftens forbud mot fiske innenfor fjordlinjene med fartøy større enn 15 meter største lengde, når det fiskes med not etter sild i statistikkområde 05, mellom 1. september og 31. mars.

En faglig begrunnelse for å se nærmere på dette tilfellet, er behovet for å teste vår analysemodell på et fiskeri i et annet område. I dette caset innebærer fjordlinjene at notfartøy over 15 meter som fisker etter sild står i fare for å bli utestengt fra viktige fiskefelt. Det er med andre ord mange av de samme fartøyene som står i fare for å bli utestengt fra sildefiske som er utestengt fra seinotfiske i Varangerfjorden. Det berørte området er imidlertid mye større enn det som er lukket i Varangerfjorden. En annen viktig forskjell er at det i dette caset er gitt åpning for dispensasjon for at fartøy over 15 meter kan fiske sild innenfor fjordlinjene. En tredje forskjell er at i dette caset er det langt flere fartøy berørt, fangstverdien til fartøyene som har fått dispensasjon er langt større enn i Varangercasen. I tillegg kommer at det er flere lokale aktører, både i fangst- og industridekt som står i fare for å bli utestengt av et fjordlinjeregime uten dispensasjonsordninger. I dette spennet mellom samme reguleringer (fjordlinje) og en helt annen praktisering, vil det være nyttig å anvende samme analysemodell. Det vil imidlertid være nødvendig å tilpasse analysen til dette caset.

I likhet med Varanger-caset har vi særlig vært opptatt av to forhold. Hvilke mål er det med fjordlinjene i silde-caset og hvor ligger konfliktene? Vi har i figuren søkt å tilpasse vår generelle analysemodell til fjordlinjeregimet i sildefisket i nordre Nordland og Troms.

Samfunnets mål		Miljømessig bærekraft Økonomisk bærekraft Sosial bærekraft	
Silde-caset; Troms og nordre Nordland			
Metodikk		Tap hos de «utestengte» Sildenot	Nytte hos de «beskyttede» Små lokale fartøy
Berørte aktører	Fartøy	Fangstøkonomi Sysselsetting Ringvirkninger	Fangstøkonomi Sysselsetting Ringvirkninger
	Foredling (landindustri)	Produksjonsøkonomi Sysselsetting Ringvirkninger	Produksjonsøkonomi Sysselsetting Ringvirkninger
	Lokalsamfunn	Næringsstruktur Sysselsetting Ringvirkninger	Næringsstruktur Sysselsetting Ringvirkninger

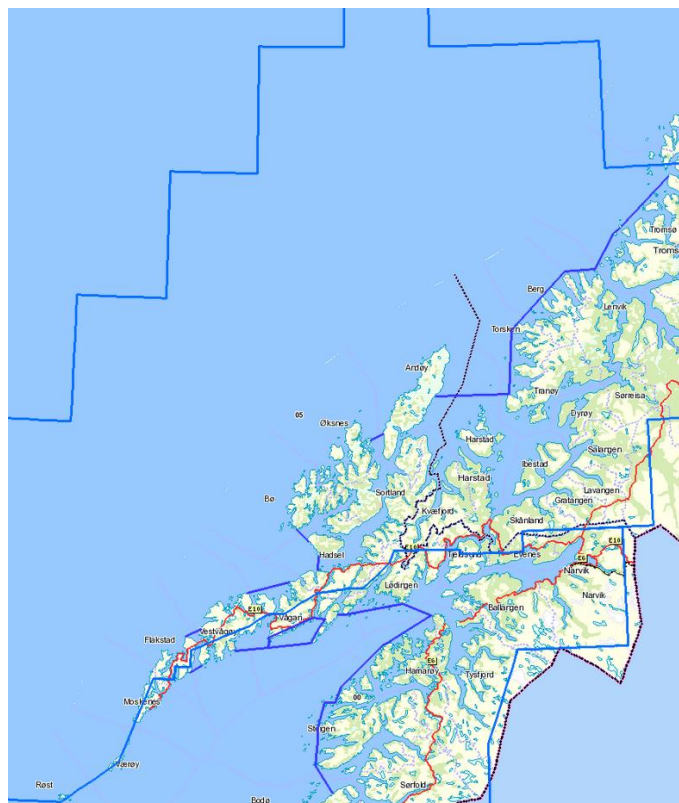
Figur 19 Analysemodell for sildenot-fiske i nordre Nordland og Troms

Som det fremgår av Figur 19, har reguleringene av sildentofiske i nordre Nordland og Troms oppmerksomheten mot andre mål enn i Varanger-caset. Her finner vi at reguleringene først og fremst er forankret i å legge forholdene til rette for en rasjonell høsting av sildebestanden, når den er tilgjengelig i kystnære områder. Her vektlegges i langt mindre grad den sosiale bærekraften gjennom å beskytte små fartøy og sårbare lokalsamfunn. Dette ser vi blant annet ved at reguleringene strekker seg over et stort område – et område som i større grad synes opprettet for å omfatte sentrale overvintringsområder for NVG-sild enn spesifikke lokalsamfunn. Et annet trekk ved reguleringen – som styrker denne påstanden – er at reguleringene har innebygd en dispensasjon for notfartøy over 15 m nettopp i den perioden når NVG-silda trekker inn til fjordene i nordre Nordland og Troms.

Hensikten med fjordlinjeregimet i dette caset, vektlegger etter vårt syn i større grad et økonomisk rasjonelt sildefiske. Det gjør at vi har valgt å rette oppmerksomheten mot faktorer som er egnet til å måle nettopp det potensielle «tapet» hos de som står i fare for å bli utestengt mot den «potensielle» gevinsten for de som blir beskyttet mot aktiviteten til fartøy over 15 meter som fisker med not innenfor fjordlinjen. I henhold til vår overordnede analysemodell er utgangshypotesen at «tapet» ved å nekte sildentoflåten over 15 meter å fiske innenfor fjordlinjen er større enn «nyttien» for den minste flåten av å holde dem utenfor. Vi har rettet oppmerksomheten mot faktorer som kan gi oss empirisk støtte for en slik hypotese, samtidig som vi har undersøkt empiriske forhold som kan bidra til å forkaste en slik hypotese. I det følgende oppsummeres funn, etter en kort innledning om området og fisket der.

Fra kartet i Figur 20 fremgår de berørte fjordlinjene i statistikkområde 05, i områdene nordvest av Lofoten, Vesterålen og det meste av Troms.

Statistikkområde 05 strekker seg fra Trænadjupet i sørvest og går nord om Vestfjorden (statistikkområde 00) der Lofoten deles på to statistikkområder. Videre dekker det hele Vesterålen, Sør- og Midt-Troms, og havområder utenfor, til nordspissen av Reinøy i nordøst. Fra Reinøy strekker det seg vestover i havet over Ringvassøy, og så videre nordvest. Karlsøy, Skjervøy, Lyngen og Ullsfjord i Nord-Troms tilhører statistikkområde 04. Som kartet indikerer, strekker område 05 seg nordvest helt til 71° N, 15° Ø (vest av Teistgrunnen) og derfra sør og vestover. Unntaket fra fjordlinjeforbudet for fiske med not etter sild gjelder for fartøy over 15 meter i perioden 1. september til 31. mars, og omfatter fjordlinjene fra Kvalsundet, Kaldfjorden og Vengsøyfjorden i nord, via fjordene på vestsiden av Senja, Vågsfjorden, Andfjorden, Gavlfjorden, Eidsfjorden og Hadsselfjorden, helt sør og vest til Gimsøy- og Nappstraumen.



Figur 20 Fjordlinjer (mørkeblå linjer) i statistikkområde 5 (lys blå linjer) (Kilde: Fiskeridirektoratets kartverktøy)

Over tid har sildefisken forflyttet seg i dette området seinhøstes, fra Vestfjorden, via Lofoten og Vesterålen og nordover til Bergsfjorden og Kvalfjorden i nord, der det de siste årene har foregått. I stor grad har fisken foregått kystnært. Silda oppholder seg gjerne i disse områdene før den trekker sørover mot gytefeltene på seinvinteren.

En gjennomgang av fiskeripressen viser at oppmerksomheten rundt dette fisket bare i begrenset grad har gjenspeilet noe konflikt mellom store og små fartøy, eller motstand fra lokal flåte eller industri. I den grad det har vært tilløp til konflikter, og medieoppslag, har det vært som følge av at reiselivsnæringen, og særlig kvalsafariaktører, har opplevd sildefisken i fjordene i nord som uønsket (se vedlegget fra Troms fylkeskommune til Fiskeridirektørens høring av 26. mai – Fiskeridirektoratet, 2016b). I andre tilfeller kritiseres myndighetene for å komme for sent på banen med å åpne opp for de større fartøyene. Dette ankepunktet er ikke framført etter en forskriftsendring rundt årsskiftet 2014/2015¹⁸. Foruten disse tilløpene til «konflikt», er det få tegn på konflikter i sildefisken i disse fjordene¹⁹. Unntaket er i slutten av perioden, da fiskeridirektøren stengte områder (og oppretter aktsomhetsområder) som følge av for høy bifangst av torsk og sei i fisket (fra 4. til 23. november 2016).

¹⁸ Se: fiskeribladetfiskaren.no/nyheter/?artikkel=39420 og fiskeribladetfiskaren.no/nyheter/?artikkel=39407

¹⁹ Et av unntakene i så måte er FiskeribladetFiskarens artikkel (6. november 2015) fra reguleringsmøtet under overskriften «Storingene støvsuger fjordene for fisk», et utsagn fra Naturvernforbundets representant Arne Luther. Videre heter det at: «... en god del fremmedbåter som tok 1000 kilo torsk på garn og 500–600 kilo på juksa. Til slutt var det mange store ringnotfartøy som naturlig nok fikk innblanding av torsk og alt som var. (...) I fjordområder som Ersfjorden, Vengsøyfjorden og Kaldfjorden, står det råtten sild i de grunne områdene, noe som utelukker nærmest for alt annet fiskeri resten av året. Storsnurperne går hjem med god lott. Fjordfiskerne sitter igjen med råttestanken av silda.» (Se <https://fiskeribladetfiskaren.no/nyheter/?artikkel=43640>).

Området omfattet av dispensasjonsordningen er svært stort. I kommunene som grenser til dette kyst- og havområdet finner vi finner et antall fiskere og fartøy som utgjør om lag ¼-del av alle landets fiskere (både heltids og deltids) og merkeregistrerte fiskefartøy i 2015. I tillegg finner vi mottak for alle typer fisk, som mottok om lag ¼-del av totale landinger i 2015, hvilket utgjorde 36 prosent av samlet norsk førstehåndsverdi det året.

Disse to faktorene gjør det overflødig, og til dels uoverkommelig, å utføre en analyse av fartøy, fiskere og mottaksanlegg i statistikkområde 05 etter samme angrepsvinkel som ble gjort for Varangerfjorden. I stedet har vi valgt å belyse problemstillingen i dette området utelukkende ved bruk av intervjuer av ulike aktører. Følgende grupper av berørte næringsaktører har vært intervjuet:

- a) Større fartøy med rettighet i fisket etter NVG-sild som omfattes av fjordlinjeforbudet (og dispensasjonen)
- b) fartøy under 15 meter med NVG-sildrettighet (ikke omfattet av fjordlinjeforbudet)
- c) mindre fartøy som fisker etter torsk og andre arter i de berørte områdene
- d) kjøpere av fisk i området, hovedsakelig fra kystflåten.

For enkelthets skyld ble de samme fartøyene som fisket med seinot i Varangerfjorden også intervjuet om forhold rundt dispensasjonsregelen i sildentfisket i statistikkområde 05. Alle fartøyene vi intervjuet hadde deltakeradgang i NVG-kystfartøygruppen. Snittlengden (største lengde) i den første gruppen (a) var 31,9 meter og alle hadde strukturkvoter i NVG-sild. Gjennomsnittslengden blant de under 15 meter var 14 meter og kun ett av de to fartøyene hadde strukturkvote.

I valg av fartøy under 15 meter som fisket med konvensjonelle redskap etter bunnfisk og fiskekjøpere i det aktuelle området, ble det tatt hensyn til hvor fisket foregår for tiden og hvor det har funnet sted de siste årene. Det innebar at fokus ble satt på kyst- og fjordområdene nord og vest av Tromsø hvor sildefisket på tidligvinteren har foregått de siste årene. Valget falt derfor på aktive fartøy i den perioden og området som sildentflåten opererte på. Fire mindre fartøy og to kjøpere i distriktene tilhørende Tromsø kommune ble derfor intervjuet. Av respondentene vi intervjuet var en i åpen gruppe, de andre i lukket kystgruppe etter torsk. Tre av fartøyene var under 11 meter og det siste over 13 meter.

I Tabell 6 gjengis utvalget og utvalgskriterium bak utvelgelsen av intervjuobjektene.

Tabell 6 Utvalg av respondenter til intervju omkring unntaket fra fjordlinjeforbudet i statistikkområde 05 i perioden 1. september til 31. mars

Utvalg Case 2	Antall intervju	Snittlengde	Utvelgelse
Sildentfartøy over 15 m	5	31,9 m	Samme fartøy som i Case 1
Sildentfartøy under 15 m	2	14,0 m	
Kjøpere av fangst (fra konvensjonelle fartøy)	2	-	Basert på Råfisklagets landingsstatistikk – mottak av fangst fra små fartøy i området
Små fartøy	4	11,5 m	Råfisklagets landingsstatistikk – fartøy med landinger i Kvalsundområdet i uke 46 og/eller 47 i 2006.

Under redegjøres det for de viktigste resultatene fra intervjuene med næringsaktørene i området.

5.3.1 Fartøy med dispensasjon fra fjordlinjene i statistikkområde 05

Når det gjelder sildenfisket er alle respondentene som deltar i dette fiskeriet enige om at dispensasjonsordningen fungerer greit slik som den praktiseres i dag. Det gir forutsigbarhet og fleksibilitet. Likevel peker en av respondentene på at ordningen må kunne utvides for å ta høyde for en forflytning i sildas fremtidige vandringsmønster. For eksempel dersom den trekker inn i fjordene lenger nord²⁰.

Enkelte av fartøyene oppgir imidlertid at et vedvarende usikkerhetsmoment er hvorvidt de også i fremtiden får anledning til å fiske sild innenfor fjordlinjene. Årsaken er at dersom de må utenfor fjordlinjene, får de et tøffere fiske som er uheldig både for råstoffkvalitet og økonomi i fisket. Ett av fartøyene påpeker at fjordene i utgangspunktet var stengt for kystnotfisket etter sild inntil ringnotflåten «tok tak», og at de derfor er den enda større flåten en stor takk skyldig.

De to seinotbåtene som er under 15 meter mener også at denne ordningen fungerer bra og ikke er til hinder for deres eget fiske slik som situasjonen er i dag. Ett av dem oppgir at de faktisk nyter godt av den større flåtens opptreden innenfor fjordlinjene. Når de større fartøyene får for store kast, kan de være til stede og «ta unna» noe av det overskytende. Det andre fartøyet under 15 meter oppgir imidlertid at det er litt todelt hvilken betydning den større flåten har for deres eget fiske. Det oppleves som greit så lenge sildebestanden er delt i flere komponenter – en på havet og en i fjordene. Det er viktig at silda som trekker inn i fjordene ikke blir fisket opp av de større båtene som faktisk også kan fiskes lengre ut. Så lenge bestanden er i god befatning, anses ikke dette å være et stort problem.

Ellers oppgir alle at innslaget av bifangst av hvitfisk i sildefisket er større enn i seinotfisket. Det understrekes av årets fiske med stengte områder/aktsomhetsområder under sildefisket nord og vest av Tromsø, mens det er undermåls sei i fangstene som er årsaken i de aller fleste tilfeller når seinotfelt blir stengt.

Det er heller ingen som har opplevd store arealkonflikter med mindre lokal flåte, men det påpekes at det av og til kan være problemer forbundet med turistfisket eller fritidsbåtførere med manglende kompetanse. Slike har i enkelttilfeller manøvrert for tett inntil nota. I noen tilfeller har også fartøyene blitt oppmerksomme på dykkere i umiddelbar nærhet til fartøyene, hvilket kan utgjøre stor risiko. Noen store direkte konfliktlinjer er det ingen som påpeker.

For å få et innblikk i hvorvidt dispensasjonen for større sildenfartøy kan ha betydning for mindre lokale fartøy, har vi intervjuet fire respondenter med mindre kystfiskefartøy. Alle fisker etter torsk, hyse og sei med garn eller line. De har helårlig drift. Tre er i lukket gruppe og en i åpen, og alle oppgir å fiske stort sett hele den tildelte kvoten. En av dem fisker også etter blåkveite. Disse båtene er naturlig nok ikke direkte berørt av fjordlinjene, ettersom de selv har mulighet til å fiske innenfor. Alle oppgir imidlertid at det er en fordel for dem at de store fartøyene ikke kan komme inn i fjordene for å fiske

²⁰ Denne muligheten er det imidlertid begrenset grunn for å være optimistisk til. I det pågående arbeidet med nye fjordlinjebegrensninger ønsket Fjordfiskerikommisjonen å åpne for at også fartøy mellom 15 og 21 meter skulle kunne få operere innenfor fjordlinjene i Finnmark (slik som er tillatt i områder sør for N 70° 40,50' og vest for Ø 22° 00,00'). Fiskeridirektoratet ønsket ikke en slik åpning, og på departementets direkte forespørsel til Havforskningsinstituttet ble det uttrykt sterke innvendinger mot en slik videre åpning, av hensyn til mye undersmåls NVG-sild, men også av hensyn til fjordsild. Dette styrket Fiskeridirektoratet sitt forslag om å ikke åpne opp for et slikt unntak i Finnmark. (Bernt Bertelsen, NFD, pers. medd., 25. november 2016).

etter torsk og sei. Hovedsakelig handler dette om at fartøyene tar stor plass og at det dermed er fare for brukskollisjoner.

Når det gjelder dispensasjonsadgangen for større fartøy i sildentfisket, har de ulike respondentene et noe ulikt syn på dette. Den ene båten mener den større flåtens sildefiske ikke utgjør et problem for dem. I tillegg mener han det er en sunn form for beskatning, siden man blant annet risikerer at de store innsigene av sild har potensiale for å ødelegge fjorden med tanke på oksygenmetning dersom notfangst tillates. Silda kan også dø inne i trange fjorder, og store mengder død fisk gir utfordringer både for bunnfauna og øvrig liv i fjorden²¹.

De andre respondentene oppgir derimot at de ikke synes noe om at store fartøy kan komme inn i fjordene for å fiske etter sild. De påpeker at dette gir mindre plass, og at det oppstår redskapskonflikter. I tillegg oppgis det at de store fartøyene raskt tømmer en liten fjord. Man stiller seg undrende til om de ikke også får mye bifangst av hvitfisk, noe som ikke er spesielt gunstig for de små. I hovedsak har ikke sildefisket direkte betydning for fartøyenes hovedsesong på vinteren, men en av respondentene oppgir at han nå er på vei nordover for å fiske der, som følge av at det har kommet så mange store båter inn på fjordene i nærområdet.

Alle respondentene sier er at de ikke merker noen forskjeller fra før og etter at fjordlinjene kom, men påpeker at de store sildemengdene inne i fjordene først har kommet de senere årene.

Vi har også intervjuet to lokale mottak som kjøper hvitfisk fra kystflåten. Dispensasjonen for større fartøy i sildefisket har etter deres mening ingen direkte betydning for disse bedriftene, men begge påpeker viktigheten av at fisket stoppes dersom innblandingen av hvitfisk blir for stor. En av dem sier også at de lokale fartøyene klager på at den større flåten tar mye plass i fjordene og at det ryktes at det er underrapportering av bifangst i notfisket. Dette har sammenheng med at de da gjerne har ligget side om side med store fartøy og fått svært mye hvitfisk i sine garn, og at det derigjennom blir naturlig for dem å stille spørsmålstegn ved innblandingen av hvitfisk i sildentfisket. Den samme respondenten sier at han ikke har noe imot at de store fartøyene fisker etter sild så lenge sildebestanden er så stor som den er nå og innblandingen av annen fisk er minimal. Han påpeker imidlertid at han helt ærlig mener at de store fartøyene egentlig ikke har noe inne i fjordene å gjøre, men at disse områdene burde være forbeholdt de båtene som er for små til å fiske silda når den beveger seg lengre ut.

²¹ I desember 2012 døde 250 000 laks i et oppdrettsanlegg i Kaldfjorden som følge av at store mengder sild kom inn i fjorden sammen med et stort antall hval, hvilket medførte at oksygenmetningen i havet falt fra drøye 80 prosent til i overkant av 30 prosent i løpet av få timer. (Se fiskeribladetfiskaren.no/nyheter/?artikkel=29492) Året etter gjentok problemstillingen seg. I samme artikkel vises det til et annet tilfelle med død oppdrettslaks fra Gratangen. Der var årsaken at dausild fra fjordbotn råtnet, noe som i seg selv hadde innvirkning på oksygenivået i de øvre vannmassene i fjorden når de kom i bevegelse under uvær på høsten.

6 Oppnådde resultater, diskusjon og konklusjon

Reguleringer av fisket ved bruk av fjordlinjer er av relativt ny dato i Norge, og strekker seg tilbake til 2004 og har sitt utgangspunkt i kysttorskevernet. Det føyer seg imidlertid inn i rekken av områdeinndeling av havet for ulike fiskerier, fartøy eller redskapsbruk. Formålene bak teigdelinger av kystområdene, alt fra trålforbud til tidligere tiders inndeling av Lofothavet i brukstyper, følger en rekke målsettinger. Alt fra biologisk begrunnede rammebetingelser (yngelvern eller beskyttelse av sårbare bunnhabitat) til regler for å sikre en rasjonell utøvelse av fisket og å minimere faren for brukskollisjoner. Kampen om kystarealene har også tilspisset seg med fiskeoppdrettets inntog i moderne tid. Fjordlinjereguleringene søker som nevnt å oppnå mange formål: Å beskytte kystnære ressurser, skjermes de minste fartøyene fra utilbørlig konkurranse fra de større, samt å tilrettelegge for kystsamfunn og samiske lokalsamfunn.

I vår tilnærming til å studere fjordlinjene har vi gjort det innenfor en analysemodell (som vist innledningsvis i Figur 1) der konsekvenser avdekkes for ulike berørte aktører (fartøy, fiskeindustri og lokalsamfunn) avhengig av om de påføres ulemper eller fordeler fra fjordlinjeregimet. I denne delen trekker vi fram de viktigste funnene på de to casene vi har sett på og forsøker å trekke opp hvilke effekter det har aggregert sett fra storsamfunnets side – innenfor de brede kategoriene miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft.

Et hovedmål i denne studien var å kartlegge hvilke effekter fjordlinjene kan ha for de ulike aktører som berøres. To ulike case har vært benyttet: Seinotfisket i Varanger og dispensasjonsadgangen i sildentofisket i nordre Nordland og Troms (statistikkområde 05) i perioden september til og med mars. I det første caset finner det sted en streng utestengelse av fartøy over en viss lengde fra fiske. I det andre caset er de større fartøyene, som fisker sild med not, unntatt fra den strenge tolkningen av fjordlinjebestemmelsen og gitt et unntak i den perioden det er nødvendig å fiske kystnært som følge av at silda står der. Siden effektene i hvert case er forskjellige for aktørene, er det vanskelig å sammenholde resultatene. Disse diskuteres derfor hver for seg under avsnittene under, før vi forsøker å trekke de store linjene avslutningsvis. Effektene som analyseres er gjort med utgangspunkt i fortrinn og ulemper som følge av fjordlinjereguleringene i de to casene, for henholdsvis små (lokale) fartøy («beskytta»), større fartøy («utestengte») og foredlingsindustri tuftet på en av de to gruppene foran. Variablene vi først og fremst analyserer er hvordan driftsøkonomien påvirkes av fjordlinjene, og dernest eventuelt sysselsetting og ringvirkninger. Der det er grunnlag for å si noe om effektene for lokalsamfunn tar vi også det inn. Analysen bærer også preg av at vi har lagt større ressurser inn i analysen av det første caset (Varanger) enn hva tilfellet er for sildentof-caset.

En av de store utfordringene vi har møtt i våre analyser har vært at det ikke er mulig å skille fangst tatt utenfor og innenfor linjene i fangststatistikken. Det har vært viktig å få en oversikt over fangsten av sei i Varangerfjorden for å vurdere betydningen av dette området for gruppen som er utestengt. Derfor benyttet vi oss av sluttседdelstatistikkens områdeinndeling som inkluderer det studerte området. Men også her vet vi at det er mange feilregistreringer, og det er derfor vanskelig å trekke noen sikre konklusjoner ut fra disse tallene. Gjennom intervju har vi imidlertid avdekket enkelte konsekvenser som en områdeinndeling som fjordlinjeregimet kan ha for berørte aktører. Disse konsekvensene har vi knyttet opp mot vår analysemodell for å avdekke hvorvidt de utgjør vesentlige økonomiske tap eller gunst for ulike aktører. Det er imidlertid viktig å påpeke at dette er konsekvenser som har opptrådt i akkurat disse casene og for akkurat disse respondentene. De kan ikke generaliseres til hverken andre

områder eller andre fartøy. Vi får likevel et innblikk i hvilke effekter som *kan* opptre for enkeltaktører ved områdereguleringer som dette.

Et generelt problem ved bruk av fartøys største lengde i reguleringer, er hvorvidt lengden på fartøyet sier noe om fartøyets fangstkapasitet. I reguleringer med metergrenser – som søker å begrense fangstkapasitet – støtter forvaltningen alltid på to utfordringer. Det ene er at det ikke er en klar sammenheng mellom største lengde og fangstkapasitet. Flere forhold tyder på at teknologiske skift bidrar til å viske ut denne sammenhengen. Blant annet ser vi dette når fangst til fartøy med samme lengde sammenlignes. Særlig synes variasjonen å være påfallende stor blant de minste fartøyene. Dette kommer til uttrykk i fjordlinjesammenheng når det vises til mindre autoline-fartøy, sågar under 11 meter og i åpen gruppe, som kan operere med 10–15 000 krok i døgnet.

En viktig forklaring for fangstkapasitet – som kan leses av fangststatistikken – er alder på fartøyet. I et av våre case, med seinotfiske og fartøy under 15 meter, er det for eksempel vanskelig å si noe om fangstkapasiteten til seinotfartøy under 15 meter i forhold til dem over 15 meter. I forlengelsen av dette er det heller ikke mulig å sammenligne kapasiteten til et konvensjonelt fartøy under 15 meter og et over 15 meter. Landingsstatistikk viser for eksempel at det er svært stor kapasitetsforskjell innad i gruppen av fartøy under 15 meter.

Den andre utfordringen er at vi kan få en generasjon med nye fartøy som er skreddersydd til de enhver tid rådende fangstreguleringer. Det kan, i vårt eksempel, innebære at vi får en ny generasjon av snurrevad- og seinotbåter under 15 meter som har langt større fangstkapasitet enn eldre fartøy over 15 meter. Aktørene tilpasser seg de gjeldende fangstreguleringer og om disse oppfattes som stabile på lang sikt, kan de også bidra når investeringsbeslutninger om ny kapasitet tas. Vi kan sågar få inn en ny generasjon fartøy under 15 meter som fisker med garn og line som har langt større fangstkapasitet enn eldre fartøy over 15 meter. Allerede i dag ser vi tegn til at nybygg og fartøystørrelse begrunnes ut fra reguleringsgrep som blant annet fjordlinjer²².

Vi har ikke hatt muligheter til å undersøke disse utfordringene i våre case, men dette er en utfordring som bør forfølges nærmere. Metergrensen er et enkelt mål for hvem som skal beskyttes og hvem som skal utestenges. Svakheten er selvsagt at teknologi endres og nye muligheter oppstår. Våre analyser – basert på utviklingen i seinotflåten – indikerer at andre forhold har vært viktigere for flåtens utvikling, enn valg av lengden på fartøyet. I den konvensjonelle flåten under 15 meter er imidlertid dette problemet sannsynligvis større. Fartøyene kan håndtere langt større bruksmengde med færre mannskap enn tidligere. Problemet knyttet til uønskede tilpasninger kan imidlertid møtes ved å rette større oppmerksomhet mot redskap og redskapsbruk enn fartøyets lengde.

6.1 Konsekvenser av fjordlinjene

I vår studie har vi tatt for oss to caser; seinot i Varanger og unntak fra fjordlinjene i sildnotfisket i Troms og nordre Nordland. Varangerfjorden er kjent for å være et område med gode seigrunner, men også et område med mye støy rundt fjordlinjereguleringene. Tidligere konflikter mellom større tilreisende og mindre lokale fartøy er imidlertid kjent fra før innføring av fjordlinjene. Når det gjelder

²² I artikkelen «'T.A. Senior' størst under 15 meter» i Fiskeribladet/Fiskaren 2. november 2016 vises det til nybygget til Finnmark som er 14,99 meter lang, åtte meter brei og 15,5 meter høy. Rederen begrunner båtlengden ut fra at de har dorgemakrell som tas med not, og da må fartøyet være under 15 meter. I tillegg er det sertifikatkrav til føreren av fartøyet som også stemmer overens med en slik størrelse.

sildecaset, er inntrykket at dette ikke har vært et like konfliktfylt område. Som nevnt er det to svært ulike case med tanke på hvilke aktører som kan sies å være beskyttet av fjordlinjene og hvem som ekskluderes: I sildecaset slipper alle fartøystørrelser innenfor fjordlinjene i en gitt periode, slik at de «tilgodesette» i alle fall i teorien ikke unnslipper den konkurransen fra større fartøy. Når det gjelder konsekvensene med tanke på tap og nytte fra fjordlinjereguleringene, så speilvender de til en viss grad hverandre. I Varangerfjorden stenges de store fartøyene ute og mister dermed muligheten til å fiske på disse områdene. Nyttan av fjordlinjene tilfaller den lokale flåten og fartøy under 15 meter som får ha fjorden «for seg selv». I sildefisket i Troms og nordre Nordland tilfaller imidlertid nytteverdien de store fartøyene som har mulighet til å følge etter silda når den trekker inn i fjordene, mens eventuelle tap faller på den lokale flåten som må dele sine fangstområder med flere og større fartøy.

Når det gjelder seinotfisket i Varanger er det i all hovedsak fartøy fra andre steder (fremmedfartøy) som utøver dette fisket. Vi finner ett fartøy i Varangerkommunene med rettighet i seinot i nord. Til gjengjeld er det under 15 meter. Ingen fiskefartøy i Varangerkommunene er større enn 15 meter. I lys av dette blir konflikten mellom store og små fartøy i Varanger i like stor grad en konflikt mellom lokal versus fremmedflåten. Det bidrar etter vårt syn til at konfliktlinjen mellom store og små fartøy i fjorden kan oversettes direkte til tilsvarende forhold mellom lokal og fremmed flåte.

6.1.1 Tap hos de utestengte

Det hersker ingen tvil om at den utestengte fartøygruppen (seinotfartøy over 15 meter) er misfornøyd med fjordlinjeregimet. Naturlig nok siden de mister muligheten til å følge seien inn i fjorden når dette er aktuelt. De faktiske konsekvensene er imidlertid ikke enkle å peke på. I henhold til fangststatistikken fisker denne gruppen sin tildelte kvote hvert år, og årvisst stoppes seinotfisket av Fiskeridirektoratet. Først når maksimalkvoteavsetningen er tatt, dernest gruppeknoten. Utøvelsen av fisket er med andre ord ikke avhengig av å slippe til innenfor fjordlinjen i Varangerfjorden.

I henhold til fangststatistikken fra Varangerområdet, utgjør fisket etter sei med not i dette området relativt lite i forhold til fartøygruppens totalfiske. Fra tidligere perioder (1999–2007) var Varanger det 12. viktigste seinotfeltet, med 2,5 prosent av totalfangsten til seinot. I perioden 2002–2015 var andelen om lag en prosent. Også for enkeltfartøyene som er registrert med fangst fra dette området er Varangerfangstene av begrenset betydning. Det er også det springende punkt i denne tilnærmingen: Som påpekt tidligere, kan det være mange feilkilder i denne statistikken. Ved levering og skriving av sluttseddel er det ikke sikkert at det er stor oppmerksomhet rundt beskrivelse av fangstfelt/lokasjon, uten at det skal tillegges aktørene noen bevisst omgåelse av problemstillingen når statistikkområdet fylles inn. I tillegg er det ikke mulig å skille mellom fangst tatt innenfor og utenfor fjordlinjene. Det ser imidlertid ut til at seinotaktiviteten i området varierer mye fra år til år. I henhold til fangststatistikken er det kun et fåtall fartøy som ofte er i området. Det ser ut til at Varanger er et kjerneområde for 2–3 seinotfartøy over 15 meter, som fisker en gitt andel av kvoten sin her relativt ofte. I tillegg kan området vise seg viktig i enkeltår, da mange fartøy finner veien inn i fjorden. Men med det fjordlinjeregimet som trådte i kraft for disse i 2013 er det bare et fåtall (ett av seks fartøy) som har anledning til å fiske innenfor fjordlinjene.

Selv om fjordlinjereguleringen ikke ser ut til å være av vesentlig betydning for fartøygruppens evne til å utnytte kvoten, har vi likevel avdekket enkelte konsekvenser som kan tilskrives stengingen av Varangerfjorden. Konsekvensene kan nok ikke sees på gruppenivå, men gjelder for enkeltaktører som

berøres av fjordlinjene i dette området. I tillegg har vi sett på hvorvidt disse konsekvensene er av økonomisk betydning for dem som berøres.

Blant våre respondenter er det ingen tvil om at det er de fartøyene som etter 2013 har måttet fiske utenfor fjordlinjene i Varanger som opplever flest konsekvenser.

Tabell 7 Konsekvenser ved å være utestengt fra seinotfiske innenfor fjordlinjene i Varanger som fremkommer gjennom intervju med fartøy over 15 meter

Tap	Fangstøkonomi	Ringvirkning
Avsluttet fiske etter sei	Taper verdien av å fiske seikvoten	Fartøykoten fiskes av andre fartøy gjennom overregulering på gruppenivå.
Mister tilgang til stor og lett tilgjengelig sei	Muligens må kvoten fiskes på mindre sei som er dårligere betalt.	Fisket kan forskyves mot sei av mindre størrelse og annen årsklasse.
Bytte av redskap	Økte kostnader som følge av et mindre effektivt seifiske Mister fiske på overreguleringen. Inntjeningen påvirkes ikke vesentlig pga. kompensasjon av torsk.	Fisker med snurrevad i stedet for not Fisker seien senere på året og lengre ut. Fisker mer torsk og mindre sei.
Tap av fleksibilitet	Blir mer risikabelt å vente med fiske til høsten. For enkelte kan et vårfiske komme i konflikt med andre fiskerier.	Må fiske kvoten på havområder lengre ut og muligens tidligere på året (om våren)

Vi har kun snakket med et lite utvalg av fartøy, men ser at konsekvensene på aktørnivå er noe forskjellig. Det som har størst betydning er nok at et av fartøyene velger å ikke benytte seg av sin seikvote som følge av at det blir vanskelig å fiske utenfor akkurat dette området. På aktørnivå mister dermed fartøyet den eventuelle inntekten knyttet til dette fiskeriet. På gruppenivå har det imidlertid liten betydning, ettersom de andre fartøyene har kapasitet til å fiske denne kvoten gjennom overregulering. Et annet fartøy fisker seien med snurrevad i stedet for med not etter at de nye linjene kom. Det gir et mindre effektivt seifiske i tillegg til at seien fiskes senere på året, slik at de ikke rekker å fiske på seinotgruppens overregulering. Ved å fiske med snurrevad har de imidlertid mulighet til å ha mer innblanding av torsk som gjennom utnyttelse av ferskfiskordningen. Torsken er bedre betalt enn sei, noe som gjør at inntjeningen ikke nødvendigvis påvirkes i stor grad.

En felles konsekvens for alle respondentene, og som også kan generaliseres til resten av gruppen, er at de taper fleksibilitet ved ikke å kunne følge etter seien dersom den trekker innenfor fjordlinjene. Det er vanskelig å fastslå den økonomiske verdien av dette, men i enkeltår kan det nok være av betydning. Blant annet blir mer risikabelt å vente med fisket til høsten. Dersom dette er av økonomisk betydning, må det være at de må fiske kvoten tidligere på året, lengre ut og på mindre sei enn det som tidvis trekker inn i fjordene. Det innebærer høyere fangstkostnader og mindre fangstverdi. For enkelte kan også et vårfiske komme i konflikt med andre fiskerier.

For de to seiproducentene vi har snakket med, som har kjøpt seinotfangster fra Varanger, har tilgangen på notsei blitt vanskeligere etter 2013. I år har de opplevd å få inn mye sei av liten størrelse som følge av at den største seien hadde beveget seg innenfor fjordlinjene. Dette er imidlertid ikke noe som skjer hvert år.

Tabell 8 Konsekvenser av fjordlinjene i Varanger for landindustrien som mottar sei fra notfartøy over 15 meter

Tap	Økonomi	Ringvirkning
Vanskeligere tilgang, færre fartøy som leverer sei	Mindre sei	
Mindre størrelse på seien	Høyere produksjonskostnader	Mer sei til afrikanske marked

At det blir vanskeligere å skaffe seg nok råstoff er naturlig nok ikke spesielt gunstig for driften. Begge viser til at notsei utgjør en stor andel av råstoffgrunnet, og er spesielt viktig utenfor den tradisjonelle torskesesongen, blant annet viktig sysselsettingen. Notsei benyttes til å bygge opp lagrene slik at de kan ha produksjon også mot slutten av året og i januar og februar. Med små sei blir det større produksjonskostnader og det er derfor ønskelig å få mest mulig stor sei. Markedsprisen er ikke så størrelsesavhengig, der den mindre seien selges til afrikanske marked, mens den større går til land som Brasil og Jamaica.

6.1.2 Nytte hos de beskyttede

I vårt seinotcase har det vært enklere å konkretisere tapet enn nytten av fjordlinjene. Dette handler om at det er lettere for fartøyene å peke på fjordlinjene som en årsak til at de ikke lengre fisker i dette området, og påfølgende konsekvenser av dette. Når det gjelder nytteverdien for de beskyttede, er det derimot vanskeligere å knytte eventuelle endringer i adferden til fjordlinjene ettersom den ikke begrenser dem. Det er imidlertid ingen tvil om at både den lokale flåten og fartøy under 15 meter har fått bedre muligheter i seifisket ved at større seinotfartøy holdes utenfor fjorden. Det antas også at tilgjengeligheten på sei bedres. Alle de intervjuede garnfartøyene oppgir at det ikke er noen vits å prøve seg på seifiske rett etter at det har vært større seinotfartøy og fisket, ettersom de da «soper med seg all seien som er der». Dersom dette er tilfelle, får disse fartøyene økt sin fleksibilitet ved at de ikke må ta hensyn til hvor vidt det har vært noen store fartøy å fisket rett før dem.

Tabell 9 Betydning av fjordlinjene i Varanger for lokale fartøy og lokale mottak

Gevinst	Økonomi	Ringvirkning
Fartøy får ha fjorden for seg selv	Bedre tilgang på fisk Økt fleksibilitet Ingen	Grunnlag for vekst i lokal flåte
Mottar sei fra flere garnbåter Ingen endring	Mer fisk til produksjon	Økt produksjon

Når det gjelder den lokale landindustrien, har vi gjennom våre intervju avdekket at fjordlinjene kan ha spilt en rolle for ett av lokalsamfunnene som oppgir at tilgangen på garnsei har blitt vesentlig bedre de siste årene. Denne bedriften har nå mer fisk til produksjon og planlegger blant annet å øke antall ansatte. De to andre mottakene har derimot ikke opplevd noen vesentlig endring i råvaretilgangen som kan tilskrives dette regimet.

6.1.3 Tap og nytte av unntaket fra fjordlinjer i sildenfisket i Troms og nordre Nordland

I dette caset har vi sett på konsekvensene av ett unntak fra fjordlinjene, og det er dermed ingen som er utestengt, men en fare for at noen mister beskyttelse. Det er som nevnt de store notfartøyene som høster godt av ordningen, mens den mindre lokale flåten som eventuelt taper på ordningen ved at de

store fartøyene får dispensasjon til å komme innenfor fjordlinjene. De mindre fartøyene må dele sine fjorder med denne gruppen og det blir mindre plass for dem å fiske på.

Tabell 10 Tap og nytte av unntaket fra fjordlinjer i sildentofisket i Troms og nordre Nordland

Tap for de lokale	Nytte for sildentoflåten
Mindre område fiske på	Økt fleksibilitet til å fiske silda når den er lett tilgjengelig
Redskapskollisjoner	
Bifangst	

Det er vanskelig å vite hvorvidt de skisserte tapene er av en faktisk økonomisk betydning. Det er heller ikke nødvendigvis slik at denne ordningen utelukkende medfører et tap for de berørte. En av respondentene påpekte at det faktisk er til nytte for dem ettersom silledød kan bli et problem i fjordene, hvis ingen fisker der. Når det gjelder bifangst, er ikke dette en konsekvens som har berørt noen, men mer en frykt for at reglene ikke overholdes. Det er derimot enklere å peke på gevinsten til de store fartøyene som nå har fleksibilitet til å fiske når tilgjengeligheten er best.

6.2 Analysemodell for evaluering av fjordlinjereguleringer

I dette prosjektet har vi utviklet og anvendt en generell analysemodell for evaluering av fangstreguleringer med områdebegrensninger. Modellen er anvendt og testet på to ulike case. I dette avsnittet vil vi oppsummere konklusjonene fra våre analyser med utgangspunktet i modellen og hvilke implikasjoner de har for de to casene vi har analysert. Vi vil vurdere hvilke generelle implikasjoner funnene har for fjordlinjereguleringene. Det drøftes også hvilke data som er nødvendige i slike analyser og hvordan modellen kan benyttes til å håndtere konflikter skapt av fjordlinjereguleringer. Avslutningsvis redegjøre vi for våre vurderinger av nytten av en slik modell for å evaluere områdereguleringer.

6.2.1 Målhierarkiet

Fjordlinjereguleringene er bare ett av mange virkemiddel for å regulere fangst. I så måte må fjordlinjeregimet tilpasses et målhierarki innenfor fangstreguleringer. Dette er det tatt hensyn til i modellen hvor det er redegjort for tre mål ved fangstreguleringene: Miljømessig bærekraft, økonomisk bærekraft og sosial bærekraft. Hvilke mål som prioriteres er et politisk spørsmål. Flere forhold tyder på at det på overordnet nivå er praktisert en prioritering mellom disse målene. Øverst på denne prioriteringslisten mener vi å finne miljømessig bærekraft, deretter kommer økonomisk bærekraft og nederst sosial bærekraft. En slik prioritering synes å ligge i de fiskeripolitiske målene også.

Etablering av fjordlinjeregimet, gjennom den opprinnelige introduksjonen i kysttorskevernet, gjør at regimet er sterkt forankret i miljømessig bærekraft. Forhold som yngelvern og føre-var-prinsippet for lokale sårbare bestander med svak ressurskartlegging er også sterke argumenter for dagens fjordlinjer. I tillegg er dagens regime, i første rekke gjennom endringen i 2013, godt forankret innenfor sosial bærekraft gjennom at det søker å beskytte små lokale fartøy på lokale fiskefelt mot store fartøy. Samtidig ser vi, blant annet gjennom en utstrakt dispensasjonsadgang, at økonomisk bærekraft vektlegges når forholdene tilsier det. Både sosial og økonomisk bærekraft synes underordnet den miljømessige dimensjonen.

I de to casene vi har analysert har vi sett at de ulike målene har ulik oppmerksomhet. I Varangercaset er sosial bærekraft vektlagt sterkt, mens i sildentof-caset er økonomisk bærekraft sterkt vektlagt. Til

tross for dette ser vi at miljømessig bærekraft trumfer disse. I Varanger-caset vil for eksempel innblanding av for små sei og bifangst stoppe alt seinotfiske. I sildenot-caset stoppes alt fiske med not når innblanding av annen fisk blir for stor – uavhengig av fjordlinje og fartøystørrelse. Det er høstens sildefiske et godt eksempel på. Det er imidlertid påfallende at problemstillinger knyttet til kysttorsken, den opprinnelige foranledningen til fjordlinjene, er tilnærmet fraværende i begge analyserte caser.

I vår analyse har vi demonstrert at målavklaring er viktig når vi skal gjennomføre kostnad/nytteanalyse av et fjordlinjeregime. For eksempel vil et sterkt ønske om å beskytte sårbare lokalsamfunn rette oppmerksomheten mot et avgrenset geografisk område og næringsstrukturen i dette området. Dette får viktige konsekvenser for den videre analysen. Varangercaset har i så måte vært «enkelt» ved at området som studeres er avgrenset, de som blir beskyttet er lokale aktører og ingen lokale aktører blir ekskluderte. Vi kan imidlertid «utvide» caset for å gi større overføringsverdi til områder der kompleksiteten er større. En analyse av seinotcaset i Varanger ville blitt langt mer komplisert, og fjordlinjeregimet langt mer konfliktfylt lokalt, dersom lokale aktører fisket sei med not med fartøy over 15 meter. Det hadde blitt enda mer komplisert dersom det var en stor foredlingsbedrift i lokalsamfunnet som var avhengig av tilgang på notsei. Med en slik næringsstruktur ville sannsynligvis dagens fjordlinjeregime i Varanger vært langt mer konfliktfylt og dispensasjoner for seinotflåten langt mer sannsynlig. Dersom sei hadde vært mer verdifull og fangstfeltet innenfor fjordlinjen hadde vært enda viktigere for seinotflåten, ville sannsynligvis også dette ha bidratt til å heve konfliktnivået og forsterke argumentet om å prioritere økonomisk bærekraft høyere.

I sildenotcaset er prioriteringene av ulike mål med reguleringene mer likt den generelle prioriteringen i det norske målhierarkiet. Også her ligger miljømessig bærekraft på topp, men økonomisk bærekraft prioriteres fremfor sosial bærekraft. Områdets størrelse er i seg selv med på viske ut lokale behov for å beskytte lokale næringsaktører og lokale fiskebestander. I motsetning til Varangercaset, vil et fjordlinjeregime uten dispensasjoner ha medført ekskludering av mange lokale aktører med for store fartøy fra viktige fangstområder i sine nærområder. Samtidig ville lokale fiskeforedlingsanlegg mistet sine lokaliseringsfortrinn. Konfliktnivået er også lavere mellom små og store fartøy som fisker sild, og de kan ha gjensidig nytte av hverandre når små fartøy avlaster større fartøy ved å motta noe av fangsten ved for store kast. I tillegg er konfliktnivået lavt mellom sildenotflåten og små aktører som fisker på andre arter. Snarere er det sånn at innsiget av sild i fjordene bidrar til å øke fangstene til små fartøy som fisker på andre arter (i særdeleshet torsk og sei som følger sildeinnsiget, som eventuelt kan avlaste et mulig fiske på lokal kyst- og fjordtorsk). Et annet forhold som sannsynligvis har bidratt til å styrke argumentasjonen, er at dispensasjonen fra fjordlinjeregimet er begrenset i tid og tilpasset vandringmønsteret til en verdifull art som har sin største markedsverdi når den er lett tilgjengelig innenfor fjordlinjene i det aktuelle området. Fjordlinjene fungerer imidlertid begrensende for andre fiskerier og fungerer i så måte som beskyttelse for lokale bestander og den lokale flåten under 15 m.

6.2.2 Modellverktøy og datatilgang

Vår analysemodell vektlegger altså at det innledningsvis må avklares hva som er hensikten med en fjordlinje. Vi har vist hvordan ulik vektning av mål gjør det nødvendig å rette oppmerksomheten mot ulike dimensjoner i analyser av effekter av fjordlinjer, i ulike fiskerier og områder med ulik næringsstruktur – avhengig av hvilke prioriteringer som er gjort mellom hensynene bak fjordlinjene. I den forbindelse har vi i våre analyser støtt på utfordringer knyttet til datatilgang.

Felles for begge casene, men særlig uttrykt i Varangercaset, har vært tilgang på god fangststatistikk som har hatt tilstrekkelig oppløsning til å drøfte den økonomiske betydningen av en avgrenset fangstlokasjon, med relativt få omkringliggende felt ettersom det dreier seg om en fjord. Dersom for eksempel slike data kunne dokumentere at seinotflåten fisket i andre områder enn lokale små fartøy, ville dette ha bidratt til å styrke seinotflåtens argumenter for dispensasjon. Og motsatt fall – dersom det ble dokumentert at de var avhengig av samme begrensede felt og bruk til samme tidsrom – ville det ha styrket argumentet for små fartøys behov for beskyttelse. Vår erfaringer viser at tilgang på fangststatistikk med god oppløsning i området som omfattes av områdereguleringer er kritisk i slike analyser. Dette vil selvsagt også gjelde generelt for områdereguleringer hvor fiskeri er i konflikt med aktører fra andre næringer. For Varangercaset tyder tilgjengelig informasjon på at seinot- og seigarnfiskerne enkelte år opptrer på de samme feltene på samme tid.

En annen utfordring i Varangercaset har vært å anslå sammenhengen mellom seinotfiske og den lokale flåtens fiske etter sei. Det er en påstand at når store seinotfartøy tidligere har gjort fangster innenfor fjordlinjen, medfører dette reduserte seifangster for den små lokale flåten. I våre funn finner vi at fangsten til den lokale flåten har økt etter at fjordlinjen ble etablert, men det kan være mange forklaringer til dette som vi ikke har hatt muligheter å kontrollere for. Det kan for eksempel skyldes værforhold, biologiske forhold som vandringsmønster og beiteforhold og fangstmønster. Vi erkjenner at denne relasjonen vil være viktig å måle i alle områdekonflikter, men usikkerhet rundt denne sammenhengen vil ofte innebære meningsbrytninger, der udokumenterte påstander til en gruppering står mot udokumenterte påstander fra en annen. Slike argumentasjonsrekker har vi i vår analyse forsøkt å holde utenfor, men det er lett å finne eksempler²³.

En mulighet til å verifisere både betydningen av fangstfeltet og i hvor stor grad fiske fra en fartøygruppe påvirker en annens fiske etter samme art, er lange og gode tidsserier av fangsten. Særlig viktig er analyser av dette før og etter innføring av områdebegrensninger. I Varangercaset synes tidsrommet etter stengingen å være for kort for å gjøre en god vurdering. I tillegg spiller andre forhold inn som demografi, flåteutvikling, og – kanskje utelukkende i dette eksempelet – aktivitetskrav i andre fiskeri (kongekrabbe).

6.2.3 Konfliktbehandling

Våre funn indikerer at modellverktøyet kan være viktig for å håndtere konflikter knyttet til område-reguleringer som for eksempel fjordlinjene. Modellen gir muligheter for på en strukturert måte å gå inn i konkrete konflikter og dokumentere tap for de utestengte opp mot gevinsten hos de som er beskyttet.

Vår erfaring er at konflikter er viktige for å avdekke hvilke aktiviteter som skaper tapere og vinnere. Dette er en viktig indikasjon for det videre arbeidet, for på en objektiv måte å søke etter og dokumentere om uttalte «tap» og «nytter» er reelle. Hvorvidt det skal åpnes eller lukkes for aktører, vil være en vurdering som offentlige myndigheter må ta. I denne prosessen ligger også en vurdering

²³ I høstens debatt i fiskeripressen ble det for eksempel hevdet fra seinotsiden at: «Om vi høster sei inn forbi fjordlinjene, siger det ny fisk inn. Alle som har peiling vet det. Det er en stor overdrivelse at vi tømmer fjordene for sei. Det faller på sin egen urimelighet. Denne klagingen på stor kyst er helt unødvendig, og det vet sjarkfiskerne.» (Fiskeribladet Fiskaren, 12. sept. 2016, s. 11). Fra det annet hold ble det hevdet at: «... kystnotbåtene er i stand til å tømme disse områdene fullstendig for sei [med] redskaper og lastekapasitet som gjør at de kan ta mellom 70 og 100 tonn på en tur. Da trenger de ikke å fiske lenge i området før all seien som kyst- og fjordflåten skal fiske etter er borte. Det blir umulig for oss å konkurrere og derfor er ikke dette rettfærdig.» (5. sept., s. 4)

om hvilke mål som søkes oppnådd. Dette er langt på vei en politisk prioritering. God og objektiv dokumentasjon omkring tapene til de som utestenges og nytten til de som beskyttes vil være til stor hjelp for forvaltningen i denne prioriteringen.

I de to casene vi har studert ser vi ulike verktøy for å håndtere konflikter. I sildecaset benyttes dispensasjon i en periode med suksess. Argumentet bak er et fast årlig vandringsmønster til en verdifull bestand som opptrer med god tilgjengelighet for flåten kystnært. Usikkerheten rundt hvor silda vil komme inn til kysten, er løst med å la dispensasjonen gjelde for et stort område. En viktig årsak til at dette har fungert er at de «utestengte» som har fått lov til å komme innenfor opptrer aktsomt. Samtidig blir fisket – og særlig innblandingen av bifangst – overvåket og kontrollert.

I Varangercaset er konfliktnivået høyt, og det er vanskelig å se hvordan dette kan dempes. Her er betingelsene for å bruke dispensasjonsverktøyet vanskeligere. Det skyldes først og fremst at det er vanskelig å avgrense en eventuell dispensasjonen i tid og rom. Seiens vandringsmønster er ikke like forutsigbart som sildas. Det gjør det vanskelig på forhånd å fastslå tidsrommet for en slik dispensasjon. Samtidig er det vanskelig å endre linjene for å unngå konflikten. Dette skyldes at både de «utestengte» og de «beskyttede» har definert samme område som viktig. I tillegg anvendes argumentet om at den seien som de «utestengte» eventuelt fikk ta, er samme seien som de «beskyttede» ønsker å fange. En annen tilnærming til konflikthåndtering i dette caset vil være et strengt kontrollregime knyttet til minstemål for seinotfartøyene – også de under 15 meter. Et annet kunne være å legge restriksjoner på hvilke nøter (lengde og dybde) seinotfartøyene får benytte innenfor fjordlinja – uavhengig av lengden på fartøyet.

Den viktigste årsaken til at konfliktnivået ikke er høyere i Varangercaset, er at den største seinotflåten får tatt sin kvote på andre felt. I tillegg legger det en demper på konflikten at det ikke er noen lokale fartøy som blir «utestengt» av dagens fjordlinjer, og at lokale foredlingsanlegg ikke har tapt viktige råstoffleveranser.

For aktørene – både de som blir beskyttet og de som blir utestengt – bør det være nyttig å få dokumentert nytte og tap. I så måte burde de være motivert for å bidra til innsamling av data knyttet til dette. Det kan være et godt utgangspunkt for å utvikle fangststatistikk med bedre oppløsning enn i dag. Dette gjelder særlig i områder berørt av fjordlinjene, en motivasjon som kan være et godt utgangspunkt for myndighetene til å implementere slik fangststatistikk. Dette blir stadig viktigere når kystarealene og «havrommet» gjøres lettere tilgjengelig for nye næringer og nye aktører, hvorfra nye konflikter kan dukke opp i kjølvannet.

6.2.4 Nyttene av analysemodellen

Vi har i dette prosjektet benyttet en generell analysemodell for evaluering av områdebegrensninger i fiskeriene. Modellen er tilpasset en evaluering av de to ulike casene hvor fjordlinjene benyttes til å utestenge noen fartøy for derigjennom å beskytte andre. De to casene som er valgt viser spennet i bruk av fjordlinjer som reguleringsverktøy, både med hensyn på de bakenforliggende mål og hvilke konflikter som kan oppstå når dette tas i bruk i ulike regioner, i ulike fiskerier og for ulike typer fartøy.

Bruk av analysemodellen har vært nyttig for å generere kunnskap om potensielle tap og nytte av områdereguleringer. Særlig har erfaringene i dette prosjektet vist at verktøyet er egnet for å forstå konflikter som lett oppstår i slike reguleringer og samtidig på en objektiv måte dokumentere nytte og tap til ulike interessenter i slike konflikter. Dette er viktig dels for å unngå, og eventuelt også å håndtere

konflikter, men dertil like viktig for å bevisstgjøre myndighetene om effekten av slike reguleringer. Særlig vil avklaring av hvilke intensjoner som ligger bak reguleringene, og kunnskap om effektene, være viktig for justering og implementering av fremtidige områdereguleringer. Akkurat det kan vise seg nyttig i det pågående, snart slutførte, arbeidet om fjordlinjer og begrensinger i kystnært arbeid som pågår i forvaltningen.

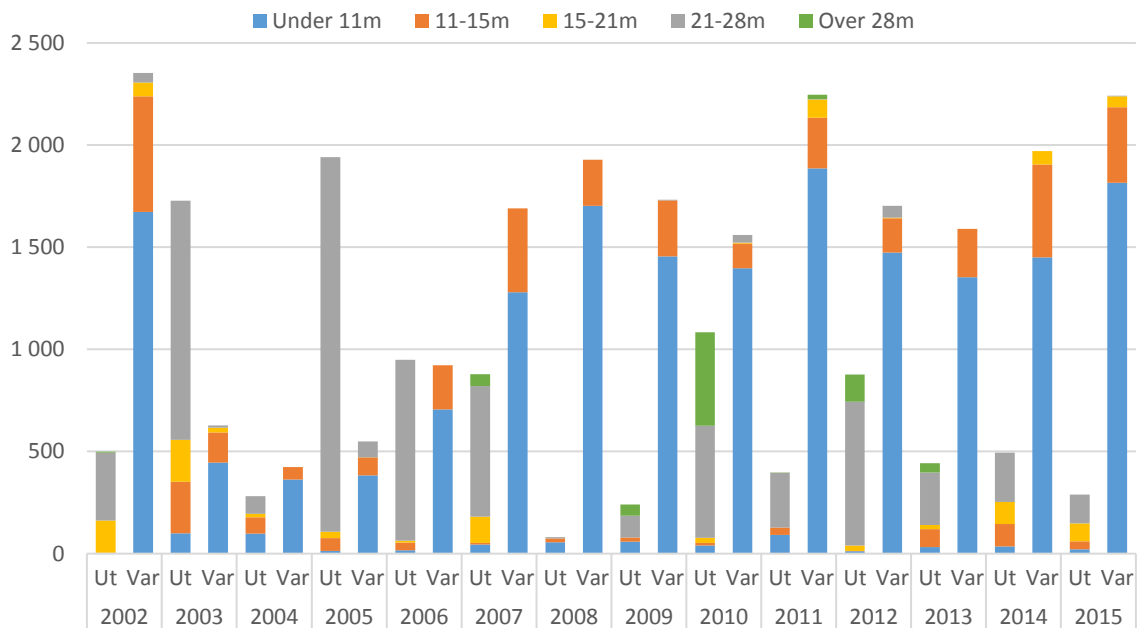
Erfaringen med modellen gjør at vi vil anbefale at den tilpasses og anvendes til å analysere andre reguleringer knyttet til konkurrerende fiskeriaktiviteter i samme fiskefelt. Det fins også eksempler på store konflikter mellom fiskeriinteresser og havbruksaktører, i forbindelse med tildeling av nye oppdrettskonsesjoner, og utslipp til fjorder etter mineralutvinningsvirksomhet. Det er store konflikter knyttet til åpning av nye områder for olje- og gassutvinning. På mer lokalt nivå ser vi tilsvarende konfliktlinjer mellom profesjonelt fiske og turistfiske.

Referanser

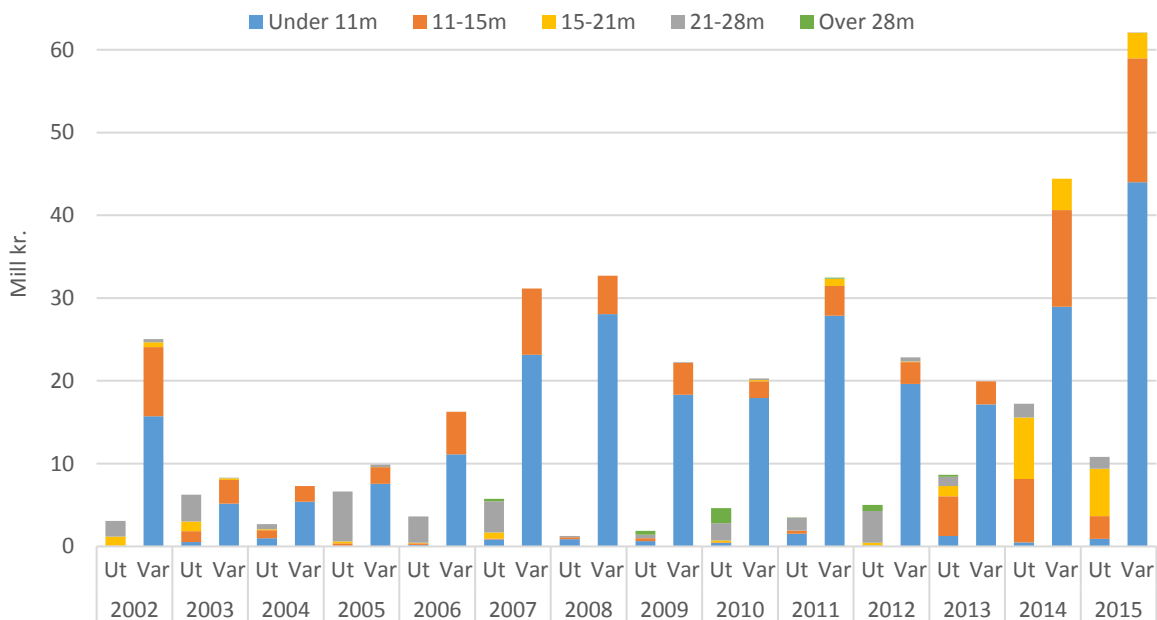
- Fiskeridirektoratet (2016a). Vurdering av behov for reguleringa av kystnært fiske med autoline, dobbeltrål i rekefisket og snurrevad med fartøy under 11 meter. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeridirektoratet etter bestilling fra Nærings- og fiskeridepartementet. Fiskeridirektoratet, Bergen. 29. februar. 40 s.
Se: www.fiskeridir.no/content/download/15623/225835/version/1/file/Rapport-arbeidsgruppe-kystn%C3%A6r-redskapsregulering.pdf
- Fiskeridirektoratet (2016b). Høring av forslag vedrørende fjordlinjer og redskapsbegrensninger i kystnært fiske. Høringsbrev. Fiskeridirektoratet, Bergen. 15. april, 8 s.
Se: www.fiskeridir.no/content/download/15621/225825/version/1/file/Hoeringsnotat-om-fjordlinjer-og-redskapsbegrensninger.pdf
- Fiskeridirektoratet (2016c). Forslag vedrørende fjordlinjer og redskapsbegrensninger i kystnært fiske. Brev til Nærings- og fiskeridepartementet. Fiskeridirektoratet, Bergen. 17. juni, 16 s.
- Fjordfiskerinemnda (2016). Fjordfiskerinemndas anbefaling om fjordlinjer og tilhørende unntaksbestemmelser. Brev fra Fiskeridirektoratets region Nord (sekretariat) til Nærings- og fiskeridepartementet, Tromsø. 8. mars, 9 s.
Se: www.fiskeridir.no/content/download/15622/225830/version/1/file/Fjordfiskerinemndas-anbefaling-om-fjordlinjer-og-tilhoerende-unntaksbestemmelser.pdf
- FKD (2014). Forslag til størrelsesbegrensning for fartøy som kan fiske innenfor fjordlinjene. Høringsnotat. Fiskeri- og kystdepartementet, Oslo. 26. september. 9 s.
- Havforskningsinstituttet (2016). Uttalelse vedrørende bestilling – vurdering av fjordlinjene nord for 62° nord. Brev til Fiskeridirektoratet, datert 24. februar. 3 s.
Se: <http://www.fiskeridir.no/content/download/15624/225840/version/1/file/Uttalelse-fra%20HI-vurdering-av-fjordlinjene.pdf>
- Isaksen, J.R. (2000). «Ka du sei?» En gjennomgang av oppmerksomheten som vies reguleringen av fisket, og fisket etter sei nord for 62° N i avisene Fiskaren og Fiskeribladet. *Økonomisk Fiskeriforskning*, **10**:1, ss. 13–33.
- Isaksen, J.R. & B. Dreyer (2016). Fjordlinjene – formålstjenlig for hva og for hvem? Prosjektbeskrivelse til FHF. Nofima, Tromsø. 24. februar, 7 s.
- Meld. St. 10 (2015–2016). En konkurransedyktig sjømatindustri. Nærings- og fiskeridepartementet, Oslo.
- NFD (2016). Høring - Forslag til størrelsesbegrensning for fartøy som kan fiske innenfor fjordlinjene. Høringsnotat, Nærings- og fiskeridepartementet. Oslo. 26. september, 9 s. Se: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Horing---Forslag-til-storrelsesbegrensning-for-fartoy-som-kan-fiske-innenfor-fjordlinjene/id2001870/>
- NOU (2008: 5). Retten til fiske i havet utenfor Finnmark. Norges offentlige utredninger. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 30. juni 2006. Avgitt til Fiskeri- og kystdepartementet 18. februar 2008. Fiskeri- og kystdepartementet, Oslo
- Prop. 70 L (2011–2012) Endringer i deltakerloven, havressursloven og finnmarksloven (kystfiskeutvalget). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Fiskeri- og kystdepartementet, Oslo.
- St. Meld. 22 (2012–2013). Verdens fremste sjømatindustri. Fiskeri- og kystdepartementet, Oslo.
- Svorken, M. (2016a). Referat fra 1. referansegruppemøte i Fjordlinjeprojektet, 27. april 2016. Nofima, Tromsø. 9. mai, 3 s.

- Svorken, M. (2016b). Referat fra 3. referansegruppemøte i Fjordlinjeprojektet, 21. oktober 2016. Nofima, Tromsø. 31. oktober, 4 s.
- Svorken, M. (2016c). Referat fra 4. referansegruppemøte i Fjordlinjeprojektet, 25. november 2016. Nofima, Tromsø. 3. desember, 4 s.
- Trige, H.K. & J.R. Isaksen (2016). Referat fra 2. referansegruppemøte i Fjordlinjeprojektet, 19. august 2016. Nofima, Tromsø. 8. september, 5 s.

Vedlegg



Figur 21 Fangst i statistikkområde 03–02 etter ulike fartøylengdegrupper, levert i og utenfor Varangeren, 2002–2015 (Kilde: Fiskeridirektoratet)



Figur 22 Fangstverdi på landinger fra statistikkområde 03–02 etter ulike fartøylengdegrupper, levert i og utenfor Varangeren, 2002–2015 (Kilde: Fiskeridirektoratet)

