



1.6 Om forvaltningen av kystnære ressurser



Figur 1.6.1

Tobis (*Ammodytes marinus*) har som føde for andre arter en nøkkelrolle i økosystemet i tillegg til betydningen for fiske.

Besides its importance to fisheries, sandeel plays a key role in the ecosystem.

Det er lagt ned en betydelig innsats i forvaltningen av våre økonomisk viktigste bestander. I de senere årene er oppmerksomheten i økende grad også rettet mot hvordan vi skal forvalte våre økonomisk ikke fullt så viktige ressurser. Dette er ressurser som i mange tilfeller først og fremst beskattes i kystnære farvann.

Peter Gullestad, Fiskeridirektoratet
peter.gullestad@fiskeridir.no

I løpet av de siste 20–30 årene har det skjedd en dramatisk endring i forvaltningen av våre viktigste fiskeressurser. Fisket har gått fra å være praktisk talt fritt til å være gjennomregulert. De syv viktigste artene som vi beskatter i Norge, kysttorsk og nordsjøtorsk ikke inkludert, stod for 84 % av førstehandsverdien av norsk fiske i 2007. De syv artene er torsk, sild, sei, makrell, kolmule, hyse og reke.

Vellykket utvikling for store bestander
Gjennomgående kjennetegnes forvaltningen av de viktigste bestandene av stor innsats i bestandsovervåkingen, analytiske bestandsvurderinger og internasjonal rådgivning, i tillegg til omfattende forvaltnings- og kontrollinnsats. Gjennom stenging av allmenningen og gjennomgripende strukturtiltak har det lyktes å stanse veksten i fangstkapasitet. Strenge regulerings- og kontrolltiltak har også bidratt til oppbygging av nedfiskede bestander som for eksempel norsk vårgytende sild.

Bestandsutsiktene er nå gode for de fleste av de nevnte ressursene. I årene som kommer kan vi regne med at forvaltningen vil utvikles videre. Det blir særlig viktig å inkorporere økosystembetragtninger i forvaltningen, og å revidere gjeldende forvaltningsstrategier og høstingsregler for ytterligere å optimalisere det langsiktige økonomiske utbyttet.

I epoken vi har bak oss har altså oppmerksomheten vært konsentrert om å utvikle et nasjonalt og internasjonalt forvaltningsregime fra scratch. Målsettingen har vært å sikre gjenoppbygging og bevaring av de økonomisk viktigste fiskeressursene i nasjonal målestokk. Andre ressurser av ikke fullt så stor økonomisk betydning har ikke vært gjenstand for den samme forsknings- og forvaltningsinnsatsen. Sett i et historisk lys, skulle denne prioriteringen ikke være vanskelig å akseptere.

Hva med de økonomisk mindre viktige ressursene?

Når fundamentet nå er lagt for en god forvaltning av våre viktigste ressurser, kan vi

da forutse en tilsvarende utvikling for forvaltningen av våre øvrige ressurser? Fremover vil vi helt sikkert se et økt fokus og en styrket innsats på dette området. Det er en utvikling vi allerede har erfart de senere årene, jf. forvaltningen av kysttorsk, uer, breiflabb, vassild, hummer og ål, men vi vil ikke få et forvaltningsregime for disse artene tilsvarende det vi har på de store bestandene.

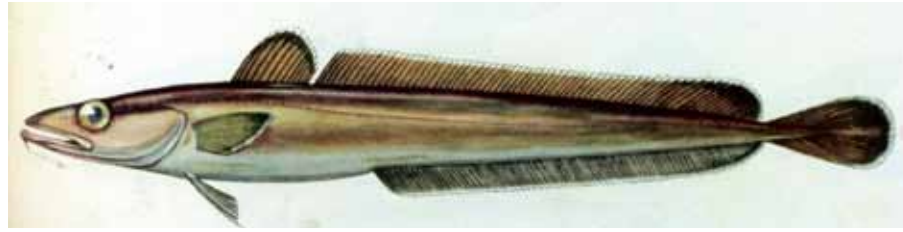
Den viktigste årsaken til det, er at det ikke vil lønne seg. Forsknings-, overvåkings-, forvaltnings- og kontrollkostnadene ved å optimalisere fangstuttaket vil langt overstige den merverdien som eventuelt kan oppnås fra en optimalt forvaltet bestand. Til dels er det snakk om arter med et begrenset økonomisk potensial, til dels bestandskompleks, jf. kysttorsk, der tradisjonell forvaltning måtte blitt splittet opp på en lang rekke subpopulasjoner.

En annen viktig årsak er at i motsetning til de store oseaniske bestandene, som i det alt vesentlige beskattes av et avgrenset antall profesjonelle yrkesfiskere som drif-



Figur 1.6.2

Kveite (*Hippoglossus hippoglossus*) viser en gledelig bestandsutvikling etter nedfisking og påfølgende stagnasjon over mange tiår.
In recent years the halibut stock shows a promising development.



Figur 1.6.3

Blålange (*Molva dipterygia*) er nedfisket. For lange, blålange og brosme bør en kunne ha et langsiktig mål om et høyt langtidsutbytte.

Blue ling is depleted. For ling, blue ling and tusk it should be possible to aim at a high long term yield.



Figur 1.6.4

Ål (*Anguilla anguilla*) er i en meget dårlig forfatning.

Nye regler for fiske er på beddingen.

European eel is in a very vulnerable state.

New regulations are on its way.

ter med registrerte fiskefartøy, dreier det seg her gjerne om ressurser som beskattes kystnært. Et stort og ukjent antall fritids- og turistfiskere står for en betydelig del av den samlede beskatning, jf. kystorsk, hummer og ål. Forvaltnings- og kontroll-oppgavene blir altså vesentlig mer utfordrende og kostbare.

Ulike forvaltningsmål

Selvsagt vil det være arter, for eksempel blåkveite, uer eller tobis, hovedsakelig beskattet av yrkesfiskere, som kan overvåkes og forvaltes mer eller mindre på linje med de store bestandene med det som mål å optimalisere det langsiktige økonomiske utbyttet. I sum burde arter og bestander som står for 90–95 % av førstehandsverdien kunne tenkes forvaltet med en slik maksimumsmålsetting for øye. Vassild, breiflabb og rognkjeks er eksempler på arter der en med begrenset forsknings- og forvaltningsinnsats har som mål å holde bestandene på et nivå som kan gi mulighet for en høy og mest mulig stabil avkastning over tid. En vil imidlertid måtte akseptere at uttaket i perioder kan ligge både høyere og lavere enn det som en med mer kunnskap hadde ansett som optimalt.

For de mange arter og bestander som står for de siste 5–10 % av førstehandsverdien, vil vi imidlertid måtte regne med ikke å makte en så ambisiøs målsetting. En generell og ufravikelig minimumsmålsetting for forvaltningen må likevel være å sikre biologisk mangfold – konkret å sikre at fisket verken skal true vedkommende art,

artssamfunn eller økosystemets funksjonsmåte. Enkelte arter, som tobis og raudåte, har i denne sammenheng en større økologisk betydning enn andre. Ut over dette miljøbetingede minstemål vil det være en politisk, økonomisk og praktisk forvaltningsmessig avveining i det enkelte tilfelle hvor langt en vil strekke seg i retning av å optimalisere det langsiktige fangstutbyttet. Jo lenger en ønsker å gå her, jo mer vil det koste i form av forsknings- og forvaltningsinnsats.

Sårbare arter i fokus

Kystnære farvann er preget av et relativt stort artsmangfold. Det er viktig å slå fast at majoriteten av arter som lever her enten ikke beskattes i det hele tatt, eller at fiske-dødeligheten er så lav at den ikke har en innflytelse av betydning på bestandsstørrelsen. For disse artene vil det da heller ikke være behov for noen særskilt regulering av beskatningen ut over fastsettelse av eventuelle redskapsbegrensninger, minstemål eller lignende. For øvrig vil det være tilstrekkelig å ha en beredskap for å kunne sette inn eventuelle reguleringstiltak, for eksempel dersom beskatningen skulle øke.

Fremover vil det være grunn til å ha en særlig oppmerksomhet på arter og bestander som det ut fra tilgjengelig kunnskap er grunn til anta:

- er i en så dårlig forfatning at beskatning på dagens nivå kan medføre en fare for tap av biologisk mangfold, og/eller at

- bedret forvaltning har et gevinstpotensial som det er enighet om overstiger kostnadene av nødvendige tiltak

Med kostnader tenkes det her både på direkte forsknings- og forvaltningskostnader og de byrder som må bæres av den enkelte aktør.

Det kan helt avgjort herske legitim uenighet om hvorvidt en art hører hjemme i kategori a), jf. de til dels opphetede diskusjonene som har pågått omkring rødlistede marine arter. Et særlig kjennetegn ved arter i denne kategorien er jo nettopp at vi ikke har så mye kunnskap. Samtidig tilsier føre-var-prinsippet at i mangel på sikker kunnskap er det grunn til å utvise ekstra varsomhet. En kombinasjon av tydelig understreking av usikkerheten i bestandsvurderingen, og en viss lempelighet når det gjelder utmålingen av reguleringstiltak, kan bidra til en økt forståelse og legitimitet hos kystbefolkningen for påkrevde reguleringer. Hvilken tidshorisont som blir lagt til grunn for gjenoppbygging kan spille en viktig rolle. Når kapasiteten til å håndheve er begrenset, er det viktig å ha i mente at det ikke alltid er slik at de teoretiske og på papiret "beste" reguleringstiltakene gir de beste resultatene i praksis. For å lykkes er en i enda større grad enn ellers avhengig av god kommunikasjon og dialog, både for å understøtte tiltakene og for å sikre legitimitet og reell oppslutning, i det minste fra flertallet av aktører. Fiskeridirektoratet har med bistand fra Havforskningsinstituttet og på oppdrag fra Fiskeri- og kystdepar-



Figur 1.6.5

Hummer (*Homarus gammarus*) beskattes for hardt. I 2008 ble regelverket innskjerpet. To rebuild the stock of European lobster, new regulations were introduced in 2008.

tementet utarbeidet et forslag til prioriteringsliste over sårbare arter som det bør fokuseres på fremover. Listen er tilgjengelig på www.fiskeridir.no.

Reguleringsverktøyene finnes allerede

Hvilke reguleringsverktøy som kan være aktuelle må vurderes i det enkelte tilfelle. Sannsynligheten for at egnede tiltak allerede finnes i forvaltningens verktøykasse er stor. Med et stort og ukjent antall aktører kombinert med liten kunnskap om en bestand vil tradisjonell totalkvoteregulering og lukking av allmenningen være lite aktuelle tiltak. Ut over dette vil kombinasjoner fra listen nedenfor sannsynligvis dekke de fleste situasjoner:

- redskapsregulering; type, utforming, røkting, antall, merking
- minstemål, maksimumsmål, bifangstbestemmelser, utkastbestemmelser

- fredning; tidsperioder, gyte- og oppvekstområder, referanseområder; differensiering etter fartøystørrelse, redskap
- differensierte regler for yrkesfiskere, fritids- og turistfiskere
- begrensninger i den enkeltes fangstmengde, regler for oppbevaring og omsetning av fangst
- forbud mot (direkte) fiske
- regler for registrering av fangst og fangstaktivitet

Utvikling av gode indikatorer er en stor utfordring

En av de største utfordringene i det videre arbeidet med forvaltningen av de kystnære ressursene er å utvikle gode, robuste og kostnadseffektive indikatorer for tilstand og utvikling i kystressursene. For å kunne sette inn og senere korrigere tiltak trenger vi indikatorer som gir oss tilstrekkelig

kunnskap til å bedømme hvorvidt utviklingen i en bestand, art, gruppe av arter, eller et økosystem går i den ene eller den andre retning. Vi har i dag få slike indikatorer for ressurser langs hele Norges kyst. Strandnotundersøkelsene på Skagerrakkysten med en uavbrutt tidsserie fra 1919 har vist seg verdifulle i en slik sammenheng. Fangst per teinedøgn i hummerfisket fra 1928 og registreringene av oppgang av glassål og nedgang av blankål i Imsa fra 1975 er to andre eksempler på typen av indikatorer det her tenkes på. Her ligger det både en kjempeutfordring og spennende oppgaver og venter på forskning og forvaltning!

Management of Coastal Resources

During the last 20–30 years, a comprehensive management regime has been developed for Norwegian fisheries, characterized by a substantial input of research, management and control. Generally speaking the condition is now good for the economic most important fish stocks, and in recent years more attention is directed towards the management of the less economic important stocks. Many of these stocks are living in coastal waters and exploitation from

non-commercial fishers may be substantial, confronting management with added complexity.

While the management regime has been aiming at optimizing the long term economic yield of the stocks most important to the national economy, cost benefit analysis will not always justify similar efforts necessary to achieve such a goal for stocks of limited economic significance. However, an absolute minimum requirement preventing exploitation from putting

biodiversity at stake will apply for all stocks. The Directorate of Fisheries has recently published a proposal for a priority action list of vulnerable species on www.fiskeridir.no.

Monitoring of coastal resources is today less than adequate. A huge and exiting challenge to science and management is to develop robust, meaningful and cost effective indicators of status and change in coastal ecosystems.