

FEM OVER TOLV FOR LAKSEN

Camilla Brattland camilla.brattland@uit.no

Førsteamanuensis, Institutt for Samfunnsvitenskap, UiT – Norges arktiske universitetsmuseum

Maiken Bjørkan mbj@nordlandsforskning.no

Seniorforsker, Nordlandsforskning

Lokalbefolkning, fiskere og forvaltning står overfor flere ulike typer kriser rundt forvaltningen av villaksen. Om ikke myndighetene finner løsningen på problemene, er tiden ute for den atlantiske villaksen. Har lakseforvaltningen noe å lære fra andre forvaltningssystemer før klokken er fem over tolv?

LAKSEFISKET HAR SOMMEREN 2021 vært preget av innstramminger av dimensjoner vi tidligere ikke har sett både i sjølaksefisket og elvefisket landet over: stengte elver tidlig i sesongen og økt press fra lakselus, samt en invasjon av pukkellaks som snur opp ned på situasjonen for den atlantiske villaksen. I Finnmark er utfordringene særlig store. Stenging av fisket etter laks i Tanaelva på norsk og finsk side og i kystområdene der Tana-laksen beskattes,¹ har falt sammen med den hittil største invasjonen av pukkellaks til norskekysten i historien. Etter at over 40 000 pukkellaks fikk svømme uhindret opp Tanavassdraget i 2021, ba Tana Fiskeforvaltning Stortinget om å granske både Klima- og miljødepartementets og Miljødirektoratets håndtering av invasjonen av arten i vassdraget.² På toppen av det hele mener Sametingene i Norge og Finland at de to landene bryter folkeretten i sin forvaltning av villaksen, og Sametinget i Norge ønsker en granskning av dagens villaksforvaltning.

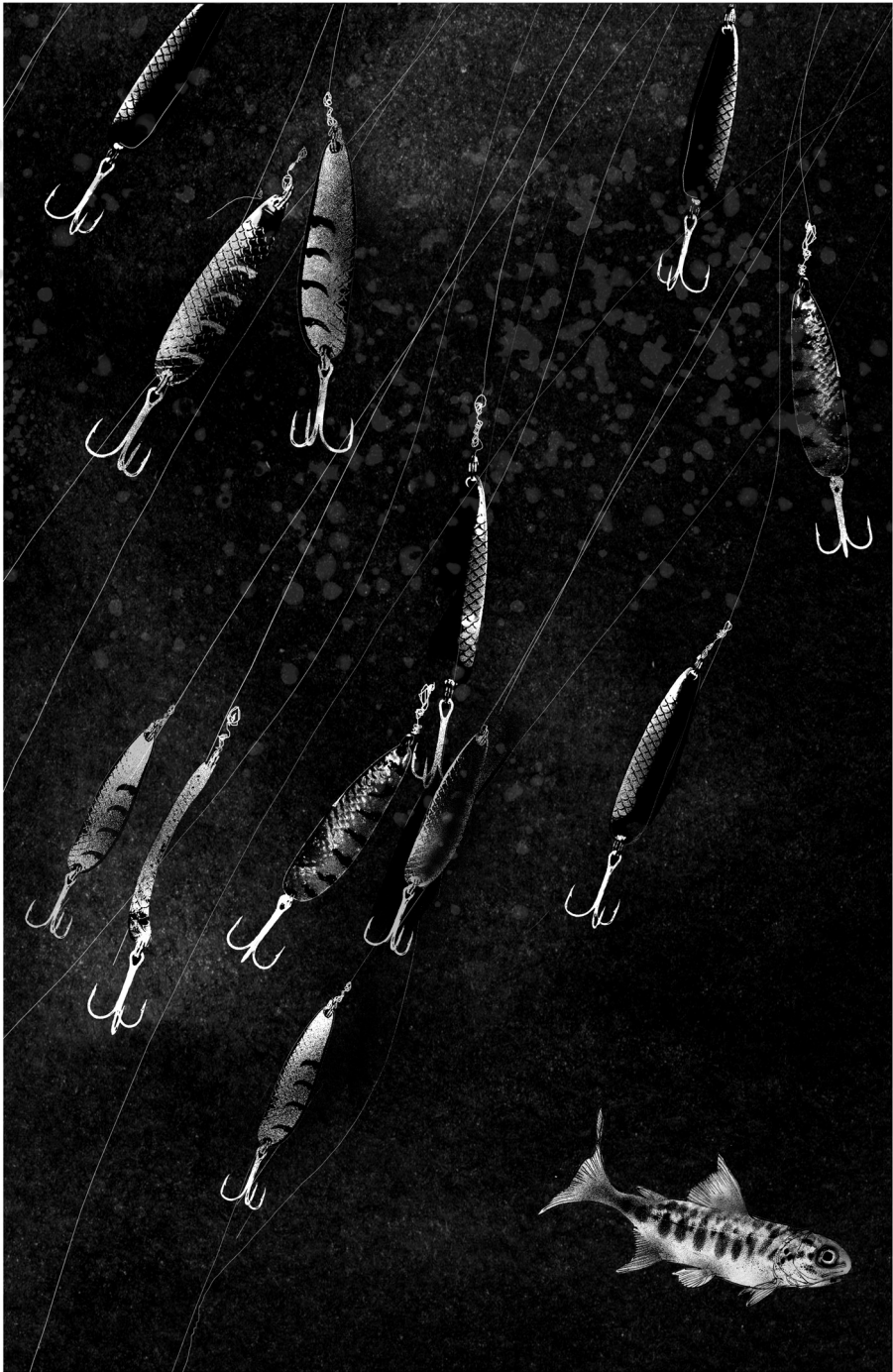
Villaksen befinner seg i en krisesituasjon der det haster å ta grep. Krisen er imidlertid kompleks og har flere dimensjoner som rommer unike kriser i seg selv. Det gjør situasjonen uoversiktlig og vanskelig å forstå. For det første er det på det rene at laksen lenge har vært i en **økologisk krisesituasjon**. År etter år har det blitt rapportert om sviktende innsig av atlantisk villaks til norske lakseelver, noe som har ført til årets **ressurskrise i flere elver**. For det andre har uenighet rundt hva som må til for å løse denne ressurskrisen, ført til en **forvaltningskrise**. For det tredje ser vi konturene av en **sosial og kulturell krise** der spørsmål om rettferdighet og likeverd, og særlig forholdet mellom stat og urfolk, står sentralt.

La oss med en gang slå fast at årsakene til disse krisene er mangefasettete og komplekse. Men uansett årsak – hva er det så som kan gjøres? Tidligere i år foreslo Sjømat Norge at forvaltningen av villaksen burde flyttes til Nærings- og fiskeridepartementet, som i manges øyne har hatt stor suksess med forvaltning av marine ressurser. Kritiske stemmer foreslår at ansvaret for oppdrettsnæringen heller bør flyttes til Klima- og miljødepartementet.³ Uansett departement er det helt klart at forvaltningssystemet har mye å si for hvordan laksen til syvende og sist har det. Kan det være sånn at lakseforvaltningen har noe å lære fra andre forvaltningssystemer? Vi mener at det er nyttig å kaste et blikk på forvaltningen av marine ressurser. Selv om forvaltningen av marin fisk og laks tilhører to ulike departementer og det er svært ulike typer problemstillinger som karakteriserer de to forvaltningssystemene, må de begge forholde seg til ulike grupper mennesker som har ulike interesser og rettigheter knyttet til ressursene. Dette drøfter vi nærmere nedenfor. Som samfunnsvitere med erfaring fra forskning på marin ressursforvaltning faller det oss naturlig å peke på noen forskjeller og likheter mellom forvaltning av marine ressurser og laksen. I det videre skal vi først trekke noen linjer mellom de ulike krisene i et forsøk på å gjøre situasjonen mer oversiktlig for alle som bryr seg om laksen, før vi diskuterer mulige læringspunkter angående laksen, hentet fra forvaltning av marine ressurser, og særlig torsk.

Den økologiske krisen

Mange peker på at det er for mye lakselus fra oppdrettsaktiviteten som har skylden for nedgangen i laksebestandene. Det vitenskapelige rådet for laksefisk peker i tillegg på genetisk innblanding fra oppdrettslaks (Vitenskapelig råd for laksefisk [VRL] 2018). Andre peker på klimaendringer, forurensning, sur nedbør, parasitter, predatorer og gjengrodde elver som årsaker til nedgangen. I tillegg til disse utfordringene møter villaksen konkurranse om mat og gyteplasser fra fremmede arter, og laksen finner mindre mat i havet på grunn av klimaendringer og endringer i det marine økosystemet. Hvert andre år kommer den invaderende pukkellaksen i store mengder til lakselver, særlig i Øst-Finnmark. Det er vanskelig å fiske opp denne stillehavsarten, som ble satt ut i elver på Kolahalvøya på 1950-tallet, uten å samtidig beskatte den atlantiske villaksen. Det er uvisst hvor stor skade årets invasjon av pukkellaks har gjort for villaksen, men det er åpenbart at dette ikke er gode nyheter for en art som allerede er under sterkt press fra ulike trusler.

I flere elver foregår det restaureringsprosjekter som drives av grunneiere og elvelag for å sørge for at elvene oppnår gytebestandsmålene og produserer et høstbart overskudd. Andre elver har imidlertid større problemer. I Tanaelva er flere bielver nærmest tomme for laks, mens det har vært et relativt godt fiske i hovedelva inntil ganske nylig. Fisket i sjøen etter laksen har gått jevnt og trutt nedover med en aldrende gruppe av sjølaksefiskere, men kuttene i sjølaksefisket virker ikke å ha noen nevneverdig effekt på den generelle negative trenden for villaksen. Det er i sum mange endringer i både det marine økosystemet og elvemiljøet som villaksen utsettes for.



Forvaltningskrisen

Laksen er en art som er spredt geografisk i elv, fjord og hav, og på ulike måte til ulike årstider og over flere år. Dette gjør at ingen er i en posisjon til å se hele laksebestanden, og forvaltningen blir dermed fragmentert. Forvaltningssystemet generelt og kunnskapsgrunnlaget spesielt møtes av sterk kritikk fra flere hold etter stoppen av laksefisket i Tana våren 2021, en kritikk som ble forsterket av den store invasjonen av pukkellaks til Finnmarkselvene senere samme år. Praksisen innen norsk lakseforvaltning er samarbeid mellom forvaltning, forskere og lokale jeger- og fiskerlag og elveeierlag som har fokus på elvefasen av laksens livssyklus. Laksens liv i havet og langs kysten har tradisjonelt fått mindre oppmerksomhet, utover å begrense fisket på blandede bestander av laksen i sjølaksefisket. Selv om det i løpet av de siste årene har vært flere forskningsprosjekter som har kartlagt ulike laksebestanders vandringsmønstre (KOLARCTIC Salmon) og hvor laksen beiter når den oppholder seg i havet (SeaSalar), tar det tid før den nye kunnskapen får relevans for måten laksen forvaltes på. Konsekvensene av at troverdig og relevant kunnskap ikke innarbeides fort nok i forvaltningen, er at tilstanden til bestandene er dårligere enn den kunne ha vært, og tilliten til forvaltningen svekkes ytterligere (Brattland og Mustonen 2018).

Forvaltningskrisen er ikke likt fordelt geografisk. På Vestlandet opplever villaksen et særlig sterkt press fra lakselus og sykdommer fra oppdrettsnæringen, en næring som blir forvaltet av Nærings- og fiskeridepartementet. Klima- og miljødepartementet har gjennom Miljødirektoratet på sin side få muligheter til å begrense påvirkning fra oppdrett, som er identifisert som en av de største truslene mot villaksen (VRL 2018). I Øst-Finnmark får Miljødirektoratets forvaltning av laksen sterk kritikk fra sjølaksefiskernes organisasjoner og fra samisk hold. Kritikken retter seg særlig mot fordelingsprosjekt, der sjølaksefiskerne stadig må begrense sitt fiske til fordel for elvefisket og lokale elvefiskere til fordel for turistfiskere. I realiteten skjer et betydelig tap av laksebestandene ved å godta press fra lakselus, som tas inn gjennom begrensningsprosjekt. Dette oppleves som urettferdig av mange.

Denne sommeren (2021) har Miljødirektoratet i tillegg fått kritikk for måten de har håndtert invasjonen av pukkellaksen på. Selv om lokale organisasjoner har fått tilskudd til å fiske opp pukkellaks, er dette tiltaket alene slettet ikke nok i møte med en art som svømmer opp elva i så store mengder at tiltakene oppleves som «å fiske opp havet med gaffel»⁴. Det framstår også som uforståelig for de sjølaksefiskerne som har fått stopp i sitt fiske, at de ikke har blitt involvert i å fiske opp pukkellaksen. Gjennom sine praksiser har sjølaksefiskerne lang erfaring med nettopp å skille ut og slippe fri ulike typer laks fra laksenøtene sine. Laksen er altså spredt og endrer seg raskt i tid og rom, og forvaltningen er ikke rustet for å møte disse raske endringene på en effektiv måte. I tillegg har Miljødirektoratet begrenset myndighet til å ta tak i de største truslene mot laksen, da det er andre departementer som styrer oppdrettsnæringen og energisektoren.

Den sosiale og kulturelle krisen

Vi ser her også konturene av en **sosial og kulturell krise** der spørsmål om rettferdighet og likeverd står sentralt, og særlig forholdet mellom staten og urfolk. Laksestoppen i Tanaelva utgjør en utfordring for utøvelsen av elvesamisk kultur både på norsk og finsk side av elva. Begrensningene i sjølaksefisket kommer i tillegg til den allerede pressede sjøsamiske kulturutøvelsen gjennom fiske som allerede på 1990-tallet var i krise (Smith 1990). Hvordan kan folkerettslige og menneskelige hensyn best ivaretas samtidig som sportsfiskeinteressene er spesielt nevnt som en av de viktigste målgruppene for godene fra villaksen? Spørsmålet om fordelingen av fiskerettigheter mellom lokale og samiske rettighetshavere og turistfiskere på både norsk og finsk side av Tanaelva har fått særlig sterk kritikk etter at Norge og Finland inngikk en ny avtale om fiske i Tanaelva i 2017. Det lokale forvaltningsorganet Tana Fiskeforvaltning har fått ansvar for forvaltningen av laksefisket i elva siden 2011, men som i de fleste forvaltningsspørsmål er forvaltningen basert på vitenskapelig kunnskap om statusen til laksebestandene i elva. Forskningen, som hovedsakelig baserer seg på biologisk kunnskap, har fått sterk kritikk fra lokalt hold for å ikke inkludere lokal og tradisjonell kunnskap i de årlige rapporteringene om bestandsstatus for laksebestandene i elva. Da Norge og Finland ble enige om å stenge elva helt for fiske i 2021, tolket mange dette som et resultat av at norske og finske myndigheter har tillatt stadig flere rettighetsgrupper i laksefisket – særlig på finsk side. Fra Sametingene pekes det generelt på manglende involvering av lokal og tradisjonell kunnskap i lakseforskning og -forvaltning som en viktig grunn til konflikter og lav tillit til forvaltningen (Brattland og Mustonen 2018). Det norske Sametinget, som ønsker å se både sjø- og elvefisket i sammenheng, peker på manglende inkludering av samisk tradisjonskunnskap og mangel på reelle konsultasjoner om reguleringene som sentrale utfordringer ved forvaltningen.⁵

De fleste er enige i at hensynet til laksen kommer først og skal tas på alvor. Samtidig er det viktige spørsmål knyttet til hvordan man fordeler den laksen som kan fiskes: Hvilke grupper bør ha innflytelse på hvordan hensynet til laksen ivaretas? Hvilke grupper bør ha en prioritert rett til å fiske laksen? Hvilke grupper bør ha størst innflytelse på hvordan laksen forvaltes? Og hvilke institusjoner er det som med størst legitimitet kan gjennomføre forskning, ta avgjørelser, iverksette reguleringer og kontrollere laksefisket?

Å ivareta alle disse ulike og ofte motstridende hensynene til villaksen og sikre en rettferdig fordeling av fisketid og bruk av redskaper er en vanskelig oppgave for Miljødirektoratet og Miljødepartementet. Om ikke myndighetene finner nøkkelen til problemet, ser det stygt ut for den atlantiske villaksen.

Har villaksforvaltningen noe å lære fra fiskeriforvaltningen?

Situasjonen i Norge, Finnmark og Tana er dessverre ikke unik. Situasjonen er dramatisk for alle villaksbestander på den nordlige halvkule, og dette er et problem som dreier seg om langt mer enn pengesterke menn og deres hobby. Villaksen er en viktig del av biologisk mangfold og økosystemet, men også sosiale systemer og praksiser.

Som samfunnsforskere som forsker på teorier omkring og praksiser for forvaltning av naturressurser, ser vi at gode forvaltningsverktøy er sentrale forutsetninger for å håndtere kriser slik som de nevnt ovenfor. Kriser kan også være konstruktive, fordi de åpner opp for å fordele kortene på nytt når alle først har blitt enige om at dette må gjøres. Dette skjedde i fiskerierne etter 1980-tallets torskekriser, men den største forvaltningsmessige endringen kom da saltvannsfiskeloven ble avløst av havressurslova i 2009. Denne loven endret fokus fra forvaltning av fiskerierne til å fokusere på helhetlig, økosystembasert fiskeriforvaltning. Fra at fisket på torsken og andre kommersielt viktige arter var i fokus, oppfattes fiskerierne i dag som en av mange aktiviteter, og torsken en av mange arter, som er del av det samme marine økosystemet. Havressurslova endret både forholdet til brukerne og de som har rettigheter i fisket, og hvordan kunnskap om fisken og marine økosystemer blir til. For eksempel legges det store ressurser i marine økosystemtokt og kartlegging av marint biologisk mangfold. Dette utgjør igjen et konkret og detaljert kunnskapsgrunnlag for forvaltning av bestander og det marine biologiske mangfoldet i kystsonen på alle nivåer av planlegging etter plan- og bygningsloven. Her har både Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet viktige roller som produsenter av forvaltningsrelevant kunnskap, som på ulike vis foregår i samarbeid med fiskere (Bjørkan 2011). Selv om også dagens forvaltningssystem nok er omstridt og skaper debatt blant mange, er det likevel klare kjøreregler for hvilke aktiviteter og hvilken type biodiversitet som har forrang i hvilke områder. For eksempel er det ikke lov til å etablere oppdrettsanlegg for torsk i gyteområder for torsk. Dette betyr at forvaltningen har verktøy til å regulere ulike aktiviteter i forhold til hverandre, basert på kunnskap om hvilken risiko den ene aktiviteten utgjør for den andre.

Hvilke forvaltningsverktøy har så lakseforvaltningen? Laksen forvaltes av Miljødepartementet og inngår ikke som en av artene som forvaltes under havressurslova. I lov om laksefisk og innlandsfisk er det fiskebestandene i seg selv som er fokus for forvaltningen, og ikke økosystemene som laksen er avhengig av for å eksistere. I lovens formål understrekes det at laksens produktivitet og naturmangfold skal bevares, men også utvikles til å gi økonomisk avkastning til beste for rettighetshavere og fritidsfiskere. Fastsetting av gytebestandsmål for hver elv, samt kvalitetsnormen for villaks, er to av de viktigste forvaltningsverktøyene til Miljødirektoratet. Gjennom å fastsette hvor godt hver bestand oppnår sitt mål, og måle kvaliteten på villaksen (for eksempel grad av innblanding av oppdrettslaks), følger også regler for hvor mye det er lov å fiske på laksen (se Thorstad og Rybråten 2021). Norsk institutt for naturforskning (NINA) har en særlig viktig rolle i å vurdere både gytebestandsmål og kva-

litet på villaksen. Laksefiskere, grunneiere og et mangfold av organisasjoner bidrar i dette arbeidet på mange måter og med lokal og tradisjonell kunnskap, men dette arbeidet blir ikke dokumentert på samme måte som i kartleggingen av torskebestandene.

Hvilke konsekvenser har så denne forskjellen i fokus mellom de to forvaltningssystemene for villaksen? Den største forskjellen er nok lakseforvaltningens mangel på verktøy til å påvirke aktiviteter som klart har en negativ effekt på villaksen, slik som oppdrett, utslipp fra landbruket, regulering av vannstand fra kraftverk og så videre. Selv om en laksebestand defineres som sårbar og på grensen til utryddelse, utløser ikke dette noen form for regulering av aktiviteten som utgjør trusselen. Tvert om er det slik at trafikklyssystemet for regulering av etablering av nye oppdrettsanlegg bestemmer hvor mye laksebestandene må tåle av press fra lakselus på utvandrende laksesmolt. Med andre ord er det forvaltningssystemet for akvakultur som setter rammer for laksens levevilkår, og ikke omvendt.

Det mangler ikke på påpekninger av dette fra forskerhold, og særlig har NINA og Miljødirektoratet med stadig sterkere stemme og økende frustrasjon pekt på alvorlige trusler mot laksen som dagens lakseforvaltning ikke har redskaper til å håndtere. Hvilken makt har Miljødepartementet overfor andre departementer når det gjelder å sette villaksens bærekraft først? Mens laksen trues av klimaendring, trykk fra lakseoppdrett og forurensning av vannmiljøet, er de eneste forvaltningsinstrumentene som Miljødirektoratet har, å regulere fisketid i sjølaksefisket og i laksens oppvekstmiljø, elva, basert på en måling av laksens mulighet til å reproducere seg selv. Havforskningsinstituttet legger store ressurser i å kartlegge og markere kysttorskens gyte- og oppvekstområder som sårbare områder, slik at det skal være kjent for andre hvor disse befinner seg. Det finnes imidlertid få kartlegginger av hvor sårbare laksebestander har sine oppvekstområder i havet, og hvor de har sine migrasjonsruter. Til sammenligning ble flere oppdrettsanlegg i British Columbia nylig stengt fordi de lå i migrasjonsruten til villaksen som skal opp i Fraser River, og etablering av flere oppdrettsanlegg er umulig uten avtale med First Nations (Eythórsson mfl. 2019). Dette reiser spørsmål ved om det i Norge er en manglende link mellom etablering av oppdrett og påvirkning på villaksen utover aksept for en viss mengde lakselus i villaksens leveområder. Hvor er kartene over de sårbare laksebestandenes migrasjonsruter og gyteområder, og hvor svømmer den utvandrende laksesmolten?

Det nytter lite å vurdere laksens gytebestandsmål når gytebestanden allerede reguleres av svært mange andre faktorer enn fiskepresset i elva. Resultatet av dagens forvaltningssystem blir en stadig kamp mellom de ulike interessene om villaksen, og ikke en kamp for laksen. Kan klokken skrus tilbake for laksen gjennom samarbeid og tillitsbasert dialog mellom de ulike interessene i laksefisket og dem som bryr seg om laksen? Om ikke annet kan kanskje krise i 2021 bidra til å sette søkelys på at noe må gjøres og kortene fordeles på nytt i lakseforvaltningen, og også i ansvarsfordelingen mellom departementene.

Uten dialog mellom alle dem som bryr seg om laksen, vil dagens forvaltningstiltak

kun adressere symptomene, og ikke de underliggende årsakene for de ulike krisene som villaksen er offer for. Uten en lovgivning som favner hele laksens miljø og kulturen som omgir laksen, står vi igjen med et laksemiljø med et stadig mer truet naturmangfold og dalende produktivitet, som nok kan være «til beste for rettighetshavere og fritidsfiskere»,⁶ men som undergraver laksens rett til en framtid. Som en konklusjon på spørsmålet om lakseforvaltningen kan lære noe av fiskeriforvaltningen, er svaret derfor både ja og nei. Der fiskeriforvaltningen har gjennomgått en endring fra å fokusere på fisket til en mer helhetlig, økosystembasert forvaltning, har villaksen stadig til gode å bli forvaltet som del av et komplekst og mangfoldig økosystem (Bjørkan og Rybråten 2019). Dagens forvaltningssystem fokuserer på villaksen i elvefasen, men villaksen lever og påvirkes i både hav, sjø og elv. Et alternativ til forslaget om å flytte ansvaret for laksen over til et annet departement, kan være å la klima- og miljøhensyn få en større stemme i forvaltningen av naturen rundt laksen, for å sikre en mer helhetlig forvaltning av både laksens og laksefiskernes levemiljø.

Takksigelser. Takk til Stine Rybråten for gode kommentarer på artikkelen. Takk også til forskningsgruppen IP-GRID ledet av Else Grete Broderstad for kommentarer til artikkelideen.

Finansiering. Artikkelen er utarbeidet som del av prosjektet SALCUL, som er støttet av Norges forskningsråd og Miljødirektoratet.

Noter

- 1 Se vedtak om endringer i fiskeforskrifter for fiske i Tanaelva: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d2db1e6c56204f04b3cb164828d75545/vedtak-om-endringer-i-tre-fiskeforskrifter-for-tanavassdraget-i-2021.pdf>, og Miljødirektoratet: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2021/mars-2021/vil-stoppe-fiske-pa-tana-laks/>.
- 2 https://www.nrk.no/sapmi/pukkellaks-invasjonen_-_en-diplomatisk-skandale-mellom-norge-og-finland-1.15672517.
- 3 <https://www.intrafish.no/kommentarer/pa-tide-a-bytte-forvalter-av-laksen/2-1-873668>.
- 4 <https://www.sva.no/2021/nyheter/som-a-tomme-havet-med-gaffel/>.
- 5 <https://sametinget.no/aktuelt/tradisjonell-kunnskap-i-forvaltning-kan-sikre-laksestammene-for-fremtiden.15216.aspx>.
- 6 Paragraf 1 i lakse- og innlandsfiskloven.

Referanser

- Bjørkan, M. (2011). *Fishing for Advice: The Case of the Norwegian Reference Fleet*. Faculty of Biosciences, Fisheries and Economics, Norwegian College of Fishery Science, UiT The Arctic University of Norway. Supervisor Petter Holm. http://hdl.handle.net/10_037/3770
- Bjørkan, M., og S. Rybråten (2019). «The potential impact of sea lice agents on coastal shrimp in Norway: Risk perception among different stakeholders». *Maritime Studies*, 18(2): 173–187. <https://doi.org/10.1007/s40152-019-00141-6>
- Brattland, C., og T. Mustonen (2018). «How traditional knowledge comes to matter in Atlantic salmon governance in Norway and Finland». *ARCTIC*, 71(4): 375–392.
- Eythórsson, E., D. Schreiber, C. Brattland og E.G. Broderstad (2019). «Governance of Marine Space: Interactions between the Salmon Aquaculture Industry and Indigenous Peoples in Norway and Canada». I S. Allen, N. Banks og Ø. Ravna (red.), *The Rights of Indigenous Peoples in Marine Areas*, s. 353–374. London: Hart.
- Havressurslova. *Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar* (2019).
- Lakse- og innlandsfiskloven. *Lov om laksefisk og innlandsfisk mv.* (1992).
- Smith, C. (1990). «Om samenes rett til naturressurser – særlig ved fiskerireguleringer». *Lov og rett*, 29(9): 507–534.
- Thorstad, E.B., og S. Rybråten (2021). «Forvaltning av laks». NINA Rapport 1968. Oslo: Norsk institutt for naturforskning.9
- Thorstad, E. og B. Forseth (2018). *Anon. Status for norske laksebestander i 2018*. Rapport fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning nr 11, 122 s.