

5 Hva skjer med fiskeriene i de sjøsamiske fjordene?

Else Grete Broderstad, dr.polit. faglig leder, Senter for samiske studier, UiT Norges arktiske universitet

Einar Eythórsson, dr.polit, seniorforsker, Norsk institutt for kulturminneforskning

Sammendrag:

I denne artikkelen ser vi på utviklingen i kyst- og fjordfisket i kommuner med sjøsamisk befolkning i Finnmark og Nord-Troms ut ifra Fiskeridirektoratets statistikk over fangster og antall mindre fiskefartøyer og SSBs statistikk over antall fiskere etter kommune. For Finnmark og Nord-Troms sett under ett er det en klar nedadgående trend i antall fiskebåter under 11 meter og antall fiskere (både gruppe I og gruppe II) i de fleste kystkommuner. Nedgangen er særlig tydelig i perioden etter 2000. Et unntak fra dette generelle bildet er fiskeriene i «kongekrabbeområdet»; fjordkommuner øst for Nordkapp. Der har antall båter under 11 meter, antall fiskere og fangstverdi, både når det gjelder kongekrabbe og torsk, økt i tiden etter 2008. Utviklingen i Øst-Finnmark viser at fjordfiske fortsatt kan framstå som et attraktivt yrkesvalg og en livskraftig næring hvis rammebetingelsene legges til rette. Samtidig viser tallene for Finnmark og Nord-Troms sett under ett at utviklingen i småskalafisket har vært urovekkende negativ over lengre tid. Løsningen er etter vårt syn ikke å innføre strukturvoter for de minste båtene, som ytterligere vil redusere denne flåtegruppen og fjerne fiskerettigheter fra lokalsamfunnene i fjordene. Den største utfordringen med tanke på å styrke grunnlaget for bosettingen i de sjøsamiske fjordområdene er derimot å løse mottaksproblemene, slik at småskalafiskerne har sikre og forutsigbare leveringsmuligheter i sine nærrområder.

5.1 Innledning¹

Artikkelen bygger til dels på en tidligere studie av hvordan sjøsamiske lokalsamfunn i Porsanger og Varanger (Nesseby kommune) har respondert på økologiske endringer og endringer i forvaltningen av fisket i fjordene (Broderstad og Eythórsson 2014). Med respons forstår vi her utviklingen i antall fiskere i gruppe I og gruppe II i perioden 1983–2013. Vi har

¹ Takk til Bjørn Hatteng for hjelp til figurene som viser utviklingen i antall hoved- og biyrkefiskere.

valgt å sette søkelys på de minste båtene – antall fartøy under 11 meter tilhørende disse kommunene, samt verdien av deres leveranser. Materialet inkluderer også andre utvalgte kommuner i Finnmark og Nord-Troms. Tallmaterialet vi presenterer her, er hentet fra Fiskeridirektoratet. For Finnmark og Nord-Troms sett under ett er det en klar nedadgående trend i antall fiskebåter under 11 meter og antall fiskere (både gruppe I og gruppe II) i de fleste kystkommuner. Nedgangen er særlig tydelig i perioden etter 2000. I noen kommuner er det en påfallende nedgang fra 2002 til 2004, som kan ha sammenheng med kondemneringsordningen som ble iverksatt fra 2002. For de siste fem årene ser vi at nedgangen i antall mindre fartøyer og fiskere har stoppet opp eller snudd i området øst for Nordkapp, spesielt i fjordkommunene Porsanger, Tana og Nesseby. Åpnere adgang til fiske etter kongekrabbe for fartøygruppen under 11 meter ser ut til å forklare dette, siden vi ikke ser tilsvarende trend i kommuner i Vest-Finnmark og Nord-Troms.

Fiskefartøyer i gruppe I, adgangsbegrenset gruppe med fartøykvoter, er delt opp i fire lengdegrupper, 21–28 meter, 15–21 meter, 11–15 meter og under 11 meter. De tre førstnevnte gruppene er inkludert i den såkalte strukturkvoteordningen, som betyr at kvoter fra to fartøyer kan slå sammen når ett av dem tas permanent ut av fisket. Gruppen under 11 meter er pr. i dag unntatt fra strukturkvoteordningen, men Regjeringen har våren 2014 foreslått at denne gruppen også skal inkluderes i ordningen. Fartøyer i gruppe II, åpen gruppe, fisker på en gruppekvote. Gruppe II skal gjøre det mulig å fiske i kombinasjon med andre næringer, noe som har vært en vanlig tilpasning i sjøsamiske områder. I de sjøsamiske fjordområdene er den vanligste fartøytypen en sjark under 11 meters lengde, enten i gruppe I (heltidsfiskere) eller gruppe II (deltidsfiskere). Reguleringer av adgangen til fiske for båter under 11 meter i begge grupper, men spesielt i gruppe II, er derfor svært viktige for fisket i de sjøsamiske områdene.²

5.2 Porsanger og Varanger

Måten lokale kystsamfunn håndterer endringer på, og hvorvidt de er i stand til å opprettholde et lokalt fiske, sier noe om hvilke muligheter som finnes for å stå imot endringer som truer eksistensen til disse lokalsamfunnene. Mange lokalsamfunn i fjordområder har gjennomgått dramatiske endringer de siste 30 årene. Noen av disse endringene ser ut til å være irreversible i en negativ forstand. Men i noen tilfeller kan lokalsamfunnene tilpasse seg, eller til og med dra nytte av disse endringene hvis forutsetningene for dette er til stede.

I ovennevnte artikkel (Broderstad og Eythórsson 2014) gjør vi et skille mellom mestringsstrategier som gjelder for en kortere periode (kortere enn ti år) og tilpasningsstrategier som har et lengre tidsspenn. På kort sikt håndteres endringene lokalt ved at folk finner andre jobber i påvente av bedre tider, slik at de relativt raskt kan returnere til fisket. Samtidig kan myndighetene gripe inn med krisehemmende tiltak. Hvis endringene framstår som varige, kreves det mer permanente tilpasninger. Slike mer permanente tilpasninger på lokalsamfunnsnivå krever samhandling med mange aktører også på regionalt og nasjonalt nivå. En forutsetning for tilpasning er i mange tilfeller at myndighetene griper

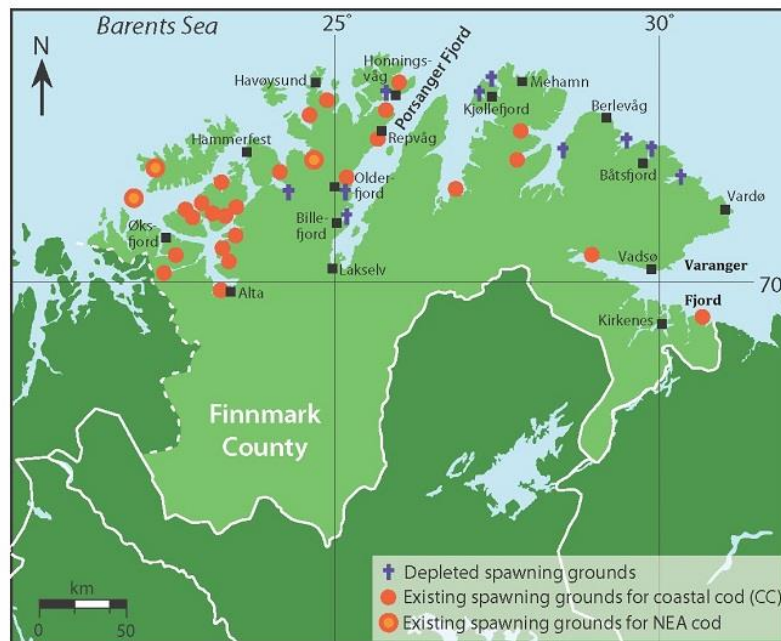
² Se for øvrig Fiskeri- og kystdepartementets faktaark C-7-2 og C-8-1.

inn for å endre i rammebetingelsene. Vi vil ikke gå nærmere inn på dette teoretiske rammeverket her. En dypere analyse av hvordan slike strategier er blitt initiert på ulike nivåer over tid, krever videre forskning.

5.3 Økologiske endringer

Fjordsystemene i Porsanger og Varanger har gjennomgått markante økologiske endringer gjennom de siste tre tiårene. Kartet under er laget av Anita Maurstad og Jan Sundet (1998). Det er basert på intervjuer med fiskere i 1996, og forteller om aktive gyteplasser for kysttorsk og skrei på midten av 1990-tallet, og om forlatte eller utfiskede gyteplasser. Selv om oversikten over gyteplasser trolig ikke er fullstendig, gir den et oversiktsbilde av utbredelsen av lokal gyting i fjordene og omfanget av utfiskede/forlatte gyteplasser.

Figur 5.1 Gyteplasser for kysttorsk og skrei ved Finnmarkskysten (Maurstad og Sundet 1998)



I begge fjordene har det skjedd lignende endringer, men ikke samtidig. Ved hjelp av intervjuer fra Porsanger, foretatt av forskere i Fávllis-prosjektene³ og en analyse av et intervjumateriale fra Varanger etter Johan Albert Kalstad (Kalstad, Bjørklund og Eythórsson 2011), kan vi dele de økologiske endringene i disse to fjordene inn i fire kategorier. Det er snakk om: 1) invasjon av grønlandssel, 2) kysttorsk som er blitt borte, og gyteplasser som

³ Fávllis-prosjektene/-nettverket har vært lokalisert ved Senter for samiske studier, UiT Norges arktiske universitet. Forskningen har skjedd i samarbeid med Norsk institutt for kulturminneforskning og Havforskningsinstituttet, samt med forskere ved Norges fiskerihøgskole. Samiske kompetansesentra har vært sentrale aktører i forskningssamarbeidet så vel som kanadiske og amerikanske forskere. Lokal økologisk kunnskap i fjorder (med hovedvekt på Porsangerfjorden) har vært et hovedtema i forskningen.

ikke er mer, 3) reduksjon i tareskog og 4) kongekrabbens inntog. Den sistnevnte endringen ser ut til å være irreversibel.

Tabellen under viser at de økologiske endringene har skjedd til ulike tider. Invasjonen av grønlandssel skjedde først i Varanger og nesten ti år senere i Porsanger, men grønlandsselen forsvant samtidig fra de to fjordene. Det er også forskjell når det gjelder kysttorsk; i Varanger var den borte i omtrent ti år. Samtidig som torsken kom tilbake i Varanger, ble den borte i Porsanger. Etter 25 år er den ikke kommet tilbake, hverken til Olderfjord eller de indre deler av fjorden, selv om det kan være tegn til liv på gytefelt i ytre del av fjorden. Tareskogen forsvant i begge fjordene og er delvis kommet tilbake i Varanger, men ikke i Porsanger. I Varanger kom kongekrabben på begynnelsen av 1990-tallet, og det tok ti år før krabben nådde Porsanger. Kongekrabben er antatt å være kommet for å bli.

Tabell 5.1 En skjematisk oversikt over økologiske endringer i Varanger og Porsanger siden 1979

	Varanger		Porsanger	
	<i>Tidsperiode</i>	<i>Reversibel/ Irreversibel</i>	<i>Tidsperiode</i>	<i>Reversibel/ irreversibel</i>
Invasjon av grønlandssel	1979–1989	Reversibel	1987–1989	Reversibel
Kysttorsk og gytefelt blitt borte	1979–1989	Reversibel	1987–	Irreversibel ?
Reduksjon i tareskog	1980-tallet	Reversibel	1980-tallet	
Invasjon av kongekrabbe	1990–	Irreversibel	2000–	Irreversibel

5.4 Endringer i fiskeriforvaltning og politikk

Endringer i fiskeripolitikk og forvaltning handler både om større reformer og om tiltak som er spisset mot arter og regioner. Endringene har vært iverksatt basert på varierende motiver som respons på økologiske endringer, ressursvern og fredningsspørsmål, ønske om økt økonomisk inntjening og ressursfordelingsspørsmål. Vi har valgt å legge vekt på fire forvaltningsendringer som har hatt betydning for lokale fiskerier i de to fjordene.

- 1) Innføring av den individuelle fartøykvoteordningen for kystflåten i 1990.
- 2) Kondemneringsordningen 2002–2009.
- 3) Utviklingen av forvaltningsregimet for kongekrabben 2002–2008.
- 4) Etablering av konkrete forvaltningstiltak begrunnet ut fra hensyn til sjøsamisk fiske og samiske lokalsamfunn.

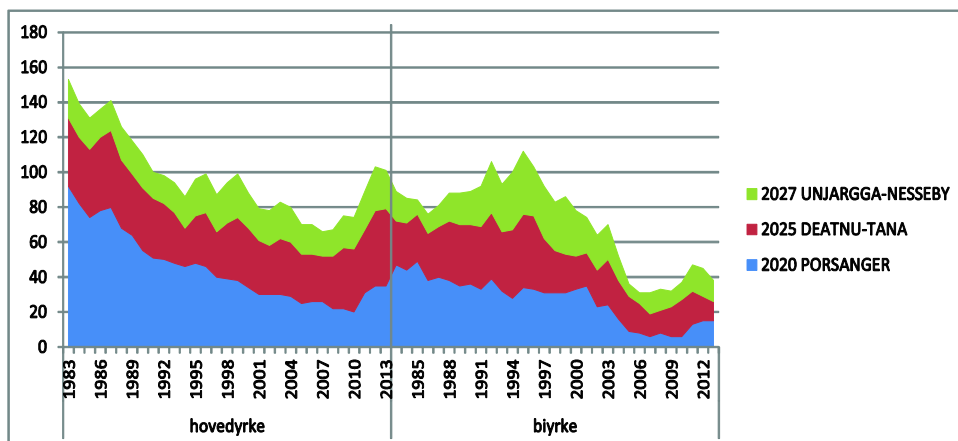
Siden vi setter søkelys på fartøygruppen under 11 meter, har vi ikke sett spesielt på virkningene av strukturordningen (muligheten til å slå sammen kvoter), i og med at den ikke har vært aktuell for denne fartøygruppen. Fiskere og fiskerisamfunn må forholde seg til og respondere på endringer i fiskeripolitikk og forvaltning i tillegg til økologiske endringer, endringer i markedet for fisk og mottakssituasjonen i nærområdet. Regional ressursvikt eller bortfall av fiskemottak kan derfor virke inn på utviklingen lokalt. I et større statistisk materiale er det mulig å se utslag av endringer i fiskeripolitikk og forvaltning.

Sammenligningen mellom Porsanger, Tana og Nesseby og andre utvalgte fjordområder og fiskevær i Finnmark og Nord-Troms viser likheter og ulikheter i tallmaterialet, og kan si noe om hvordan de ulike mestrings- og tilpasningsstrategiene har virket.

5.4.1 Fartøykvoteordningen

Fartøykvoteordningen ble innført som en respons på en alvorlig nedgang i den nordøst-atlantiske torskebestanden. Vilkåret for å få en såkalt fartøykvote var at fartøyet hadde fisket et visst kvantum torsk i de tre foregående årene fram til 1989. I Finnmark var dette også år med selinvasjon, som førte til at torskefangstene ble små. Dermed ble de fleste småskalafiskerne i Finnmark henvist til en maksimalkvoteordning (gruppe II) som innebar små fangstmuligheter, spesielt i de første årene etter 1990. Gitt denne situasjonen kunne man forventet en brå nedgang i antall fiskere på begynnelsen av 1990-tallet. Imidlertid ser vi fra tallmaterialet til Fiskeridirektoratet at nedgangen i antall fiskere strekker seg over et lengre tidsrom, med en sterkere nedgang i årene 2000 til 2005. Fra figuren under, som viser utviklingen i antall fiskere i kommunene Nesseby, Tana og Porsanger fra 1983 til 2013, går det klart fram at den største nedgangen i antall fiskere i gruppe II kom på 2000-tallet.

Figur 5.2 Antall fiskere i henholdsvis gruppe I og gruppe II i Nesseby, Tana og Porsanger, 1983–2013 (Fiskeridirektoratet)



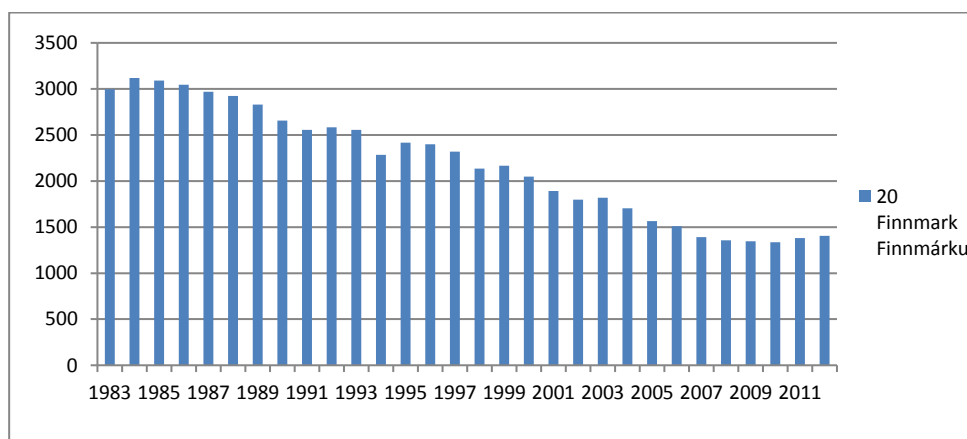
Når det gjelder Porsanger, viser tallene at det var en betydelig nedgang i antall fiskere også i årene før 1990. Senere skjedde det en jevn reduksjon. Nedgangen i Porsanger blant hovedyrkefiskere (gruppe I) mellom 1988 og 1995 var på 30 %. I samme tidsperiode økte antallet i denne gruppen i Varanger med 9 %. Antallet biyrkefiskere (gruppe II) i Nesseby økte med 125 %; fra 16 til 36 i samme periode. I Porsanger gikk antall gruppe II-fiskere ned med vel 10 %, i perioden, fra 38 til 34 fiskere. I Tana gikk antallet hovedyrkefiskere ned fra 39 til 27 (–31 %) i perioden 1988–1995. Antallet biyrkefiskere i Tana økte samtidig fra 34 til 42 (+34 %). I hele Finnmark ble antallet hovedyrkefiskere i samme periode redusert fra 2222 til 1650, en nedgang på 26 %, mens antall deltidsfiskere økte med 9 %, fra 701 til 765. Utviklingen i Nesseby var derfor utypisk sammenlignet med resten av Finnmark, mens Porsanger og Tana var nærmere fylkesgjennomsnittet.

Fra 1995 til 2005 var det stor nedgang i gruppe II både i Porsanger og Varanger, på henholdsvis 80 % og 74 %. I denne perioden ble antall hovedyrkefiskere i Porsanger nesten halvert. I Nesseby var det en reduksjon på 20 % i denne gruppen.

Figur 5.2 viser imidlertid at utviklingen tok en ny vending i årene 2010–2012. Nedgangen snudde i alle de tre kommunene; det ble flere fiskere i både gruppe I og gruppe II. Vi kommer tilbake til årsakene til dette.

Figur 5.3 viser utviklingen i antall fiskere totalt, for hele Finnmark fra 1980 til 2011. Hvis det var slik at et stort antall fiskere brått ble «kastet på land» i 1990, kunne man forvente en klar nedgang i antall fiskere like etter. Men man kan ikke lese en brå nedgang umiddelbart etter innføringen av fartøykvotesystemet. Derimot ser vi en relativt jevn nedgang fra 1980-tallet og fram til 2008. Nedgangen ser ut til å gå raskere i perioden 2000 til 2008 sammenlignet med årene etter 1990. En årsak kan være endringer i fartøykvotesystemet på 2000-tallet som gjorde det mulig å slå sammen kvoter (strukturordningen), som først gjaldt fartøyer ned til 15 meters lengde, og senere ned til 11 meter. I tillegg ble det gjennomført en kondemneringsordning i årene 2002 til 2009 for fartøyer under 15 meter. Både strukturordningen og kondemneringsordningen førte til at mange fartøyer ble tatt ut av fisket. Med færre fiskefartøyer blir det rimeligvis behov for færre fiskere. Hensikten med innføring av strukturkvoter og kondemnering av mindre fartøyer har også vært å øke produktiviteten for arbeidskraften i fiskeflåten. En bieffekt av slike ordninger som ensidig fokuserer på fiskeflåtens effektivitet, er at enkelte fiskerisamfunn blir tappet for kvoter og fartøyer, slik at det økonomiske grunnlaget for hele lokalsamfunn faller bort. Hvis regjeringens forslag om å utvide strukturkvoteordningen til også å gjelde fartøygruppen under 11 meter blir gjennomført, vil denne trenden utvilsomt forsterkes. Det medfører større uforutsigbarhet og samfunnsøkonomiske tap for de involverte lokalsamfunn og kommuner. Statistikken som presenteres i følgende avsnitt, viser en drastisk nedgang i antall fiskere og fartøy under 11 meter i kyst- og fjordkommuner i Finnmark og Nord-Troms. Spesielt i tiden etter årtusenskiftet har denne utviklingen skutt fart, med unntak av ett område, «kongekrabbeområdet» øst for Nordkapp. Nedgangen skyldes til dels aktive tiltak for å redusere antall båter i gruppen under 11 meter (kondemneringsordningen 2002–2009), men slike tiltak forklarer bare en del av reduksjonen.

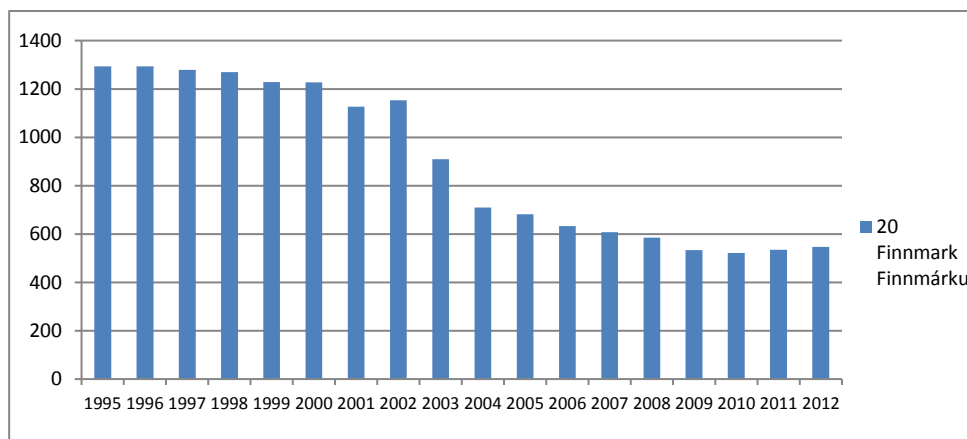
Figur 5.3 Antall fiskere totalt i Finnmark fylke (Statistisk sentralbyrå)



5.4.2. Kondemneringsordningen 2002–2009

For fartøygruppen under 15 meter, og spesielt gruppen under 11 meter som ikke er inkludert i strukturordningen, fikk kondemneringsordningen stor betydning. Et fond, finansiert både av staten direkte og en avgift på fiskeflåten, kjøpte ut eldre fiskebåter med den hensikt å fjerne dem fra aktivt fiske. I Finnmark ble 98 fartøyer kjøpt ut på denne måten i perioden 2002 til 2009. Disse utgjorde 20 % av deltakeradgangene i torskefisket i den aktuelle fartøygruppen. Kondemneringene i Finnmark kostet 52,8 millioner, nesten en fjerdedel av kostnaden ved kondemneringsordningen på landsbasis. Figur 5.4 viser utviklingen i antall registrerte fiskefartøyer i den minste gruppen, båter under 10 meters lengde, i perioden 1995 til 2011. Den viser at denne gruppen ble mer enn halvert i antall fra 2002 til 2008, en nedgang på ca. 600 båter. Det er derfor tydelig at selv om virkningene av kondemneringsordningen er en del av forklaringen, utgjør kondemnerte båter ikke mer enn 10–15 % av de båtene som er forsvunnet ut av statistikken i løpet av de ovennevnte seks årene.

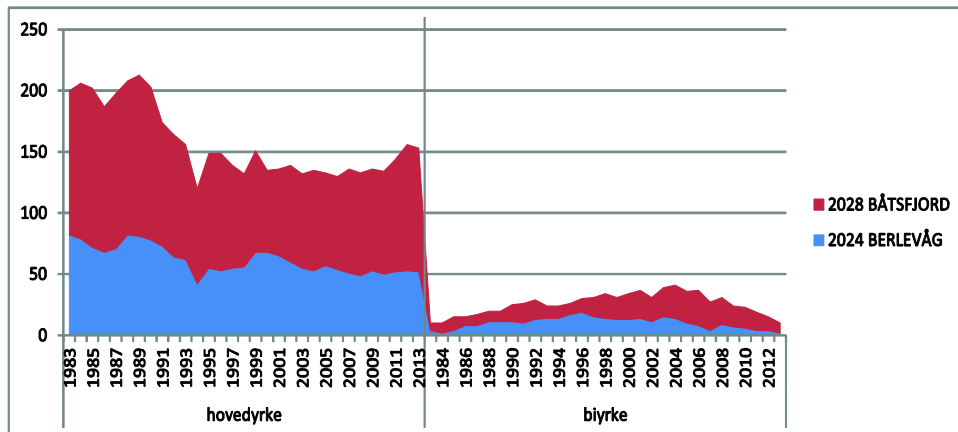
Figur 5.4 Antall registrerte fiskefartøy med motor under 10 meter⁴ i Finnmark, 1995–2011 (Statistisk sentralbyrå)



Med tanke på den dramatiske nedgangen i antall små fiskebåter i Finnmark på 2000-tallet er det interessant å spørre hvordan nedgangen, både i antall båter og fiskere, er fordelt mellom sjøsamiske fjordområder og fiskevær på kysten. Figur 5.5 viser utviklingen i antall fiskere i to fiskevær i Øst-Finnmark, Båtsfjord og Berlevåg for 1985–2011. Denne kan sammenlignes med figur 5.2, som viser tilsvarende tall for fjordkommunene Porsanger, Tana og Nesseby. I motsetning til fjordkommunene viser tallene for fiskeværene en brå nedgang i antall hovedyrkefiskere umiddelbart etter at fartøykvotesystemet ble innført i 1990, men deretter et relativt stabilt antall fra 1995 til 2011, gruppe I og gruppe II sett under ett.

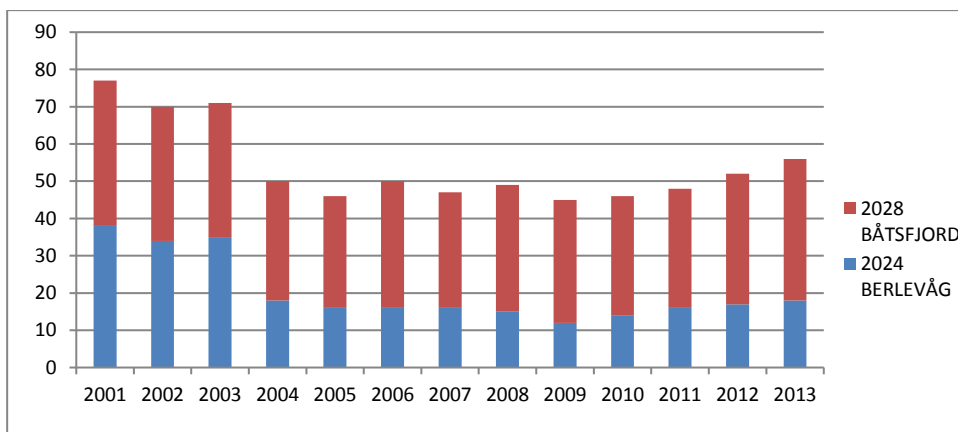
⁴ Den minste lengdegruppen fiskeriforvaltningen opererer med, var tidligere fartøyer under 10 meter, men den ble senere endret til under 11 meter. Statistisk sentralbyrå bruker fortsatt kategorien fartøy under 10 meter.

Figur 5.5 Antall fiskere i henholdsvis gruppe I og gruppe II i Berlevåg og Båtsfjord i 1983–2013 (Fiskeridirektoratet)



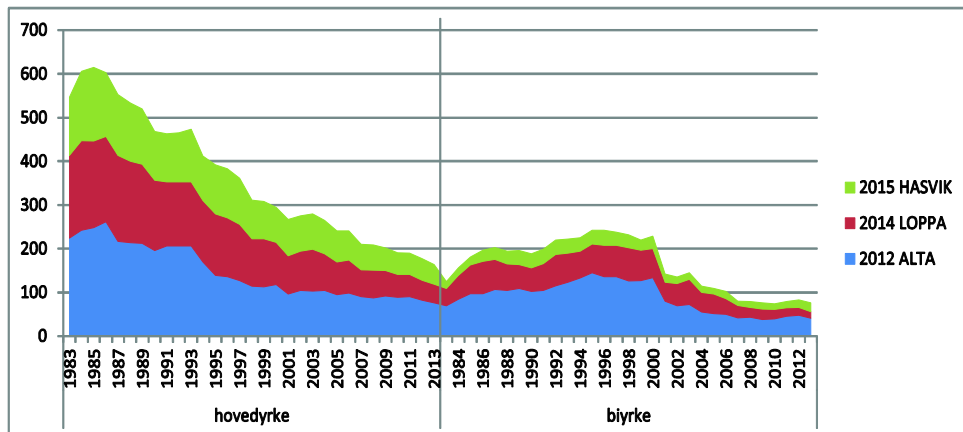
Figur 5.6 viser at antallet båter under 11 meter i Båtsfjord og Berlevåg holder seg noenlunde konstant og viser en svak økning fra og med 2009–2010. Den nærliggende forklaringen er kongekrabbefisket som vi skal komme tilbake til. Imidlertid er ikke økningen i antall båter like stor som for båter under 11 meter i Nesseby, Tana og Porsanger, jf. figur 5.13.

Figur 5.6 Utviklingen i antall båter under 11 meter i Båtsfjord og Berlevåg (Fiskeridirektoratet)

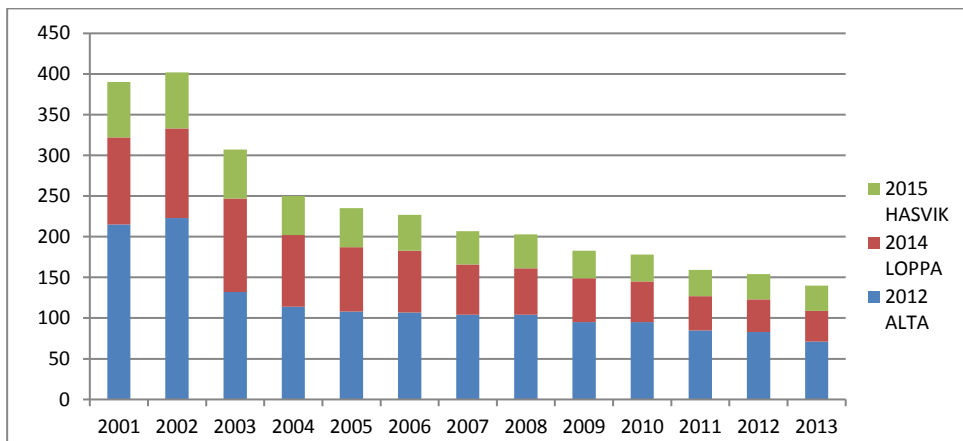


For å undersøke om trendene vi ser for Porsanger, Tana og Nesseby (figur 5.2) også gjelder andre kyst- og fjordkommuner i Finnmark, har vi sett på tilsvarende tall for tre kommuner i Vest-Finnmark: Hasvik, Loppa og Alta (figur 5.7). Felles for disse kommunene (som for Nesseby, Tana og Porsanger) er at det ikke er registrert noen nedgang i antall registrerte fiskere i de tre første årene etter 1990. Fra 1994 til 2000 var det sterk nedgang i antall heltidsfiskere i alle tre kommuner, og nedgangen har fortsatt fra år til år fram til 2011 i Hasvik og Loppa. I de tre kommunene økte antall deltidsfiskere (gruppe II) en del på 1990-tallet, men falt brått etter 2000. Figur 5.8 viser at det har vært en jevn nedgang i antall fiskefartøy under 11 meter i disse tre kommunene i Vest-Finnmark. I denne figuren er båtgruppene under 10 meter og mellom 10 og 10,99 slått sammen.

Figur 5.7 Antall fiskere i henholdsvis gruppe I og gruppe II i Hasvik, Loppa og Alta i 1983–2013 (Fiskeridirektoratet)

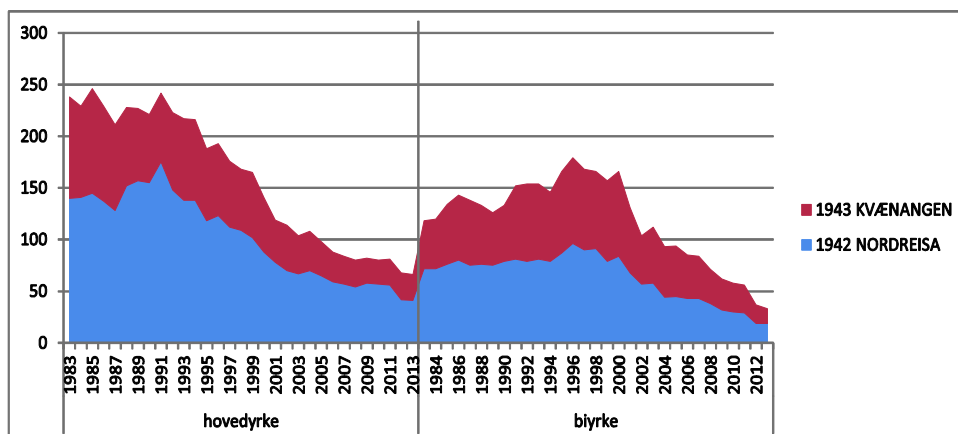


Figur 5.8 Utviklingen i antall fiskebåter under 11 meter i Hasvik, Loppa og Alta (Fiskeridirektoratet)

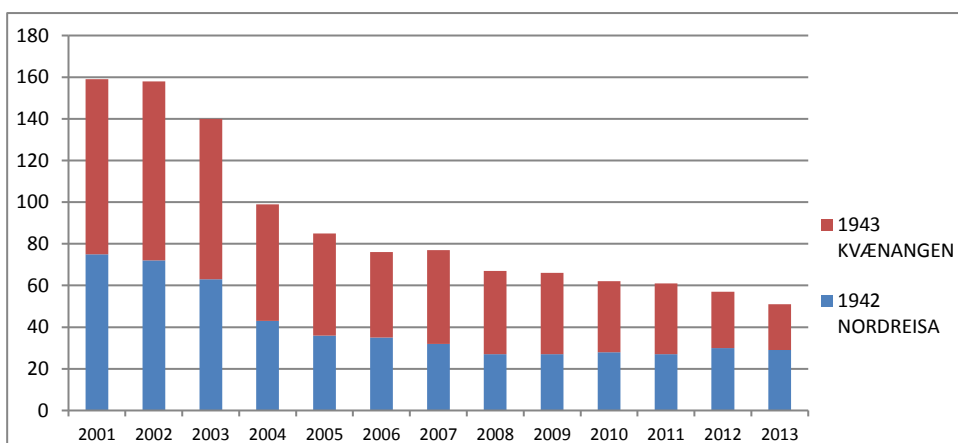


Vi har i tillegg sett på tallene for fem fjordkommuner i Nord-Troms: Kvænangen, Nordreisa, Kåfjord, Lyngen og Storfjord. Disse kommunene viser litt forskjellige trender for årene etter 1990, men alle fire har en tydelig nedgang i begge grupper fiskere i tiden etter 2000, på samme måte som Porsanger, Tana og Nesseby. I Kvænangen og Nordreisa falt antall fiskere i gruppe I raskt fra 1991, og nedgangen fortsatte på 2000-tallet. I gruppe II økte antallet i begge kommuner i tiden fra 1990 til 1995, men falt deretter raskt.

Figur 5.9 Antall fiskere i henholdsvis gruppe I og gruppe II i Kvæningen og Nordreisa, 1983–2013 (Fiskeridirektoratet)

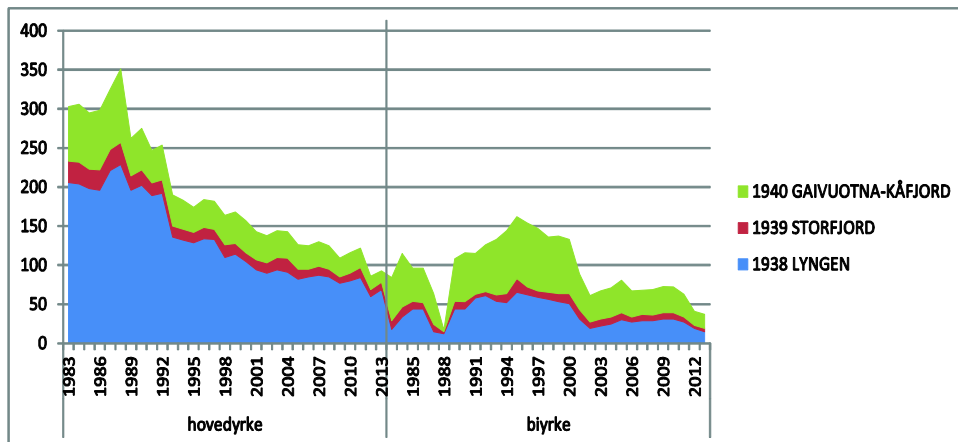


Figur 5.10 Utviklingen i antall fiskebåter under 11 meter i Kvæningen og Nordreisa (Fiskeridirektoratet)

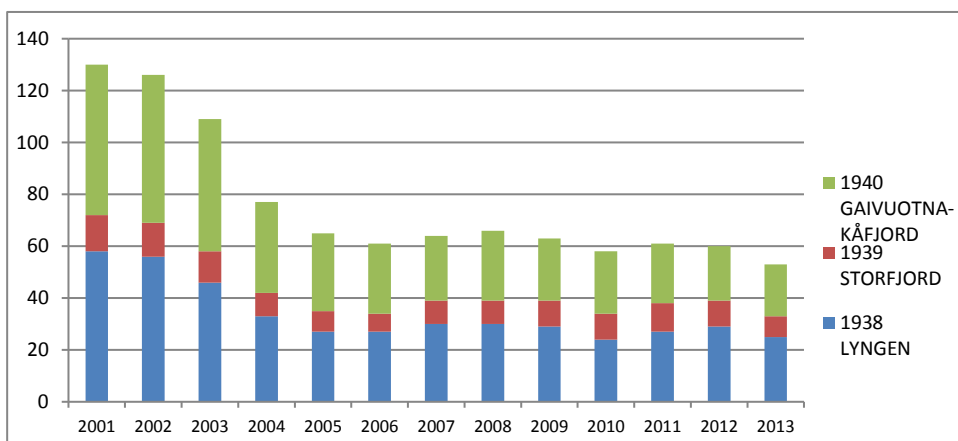


I Kåfjord falt antall fiskere i gruppe I sterkt i årene før 1990, men stabiliserte seg i årene fra 1990 til 2000. Fra 2000 til 2012 har det igjen vært sterk nedgang i denne gruppen. I Kåfjord var det en markert økning i gruppe II i årene rundt 1990, men etter 1994 har det også vært sterk nedgang i gruppe II. I Storfjord og Lyngen har det vært en lignende tendens, med gradvis nedgang i begge grupper.

Figur 5.11 Antall fiskere i gruppe I og gruppe II i Kåfjord, Storfjord og Lyngen (Fiskeridirektoratet)



Figur 5.12 Utviklingen i antall fiskebåter under 11 meter i Kåfjord, Storfjord og Lyngen (Fiskeridirektoratet)



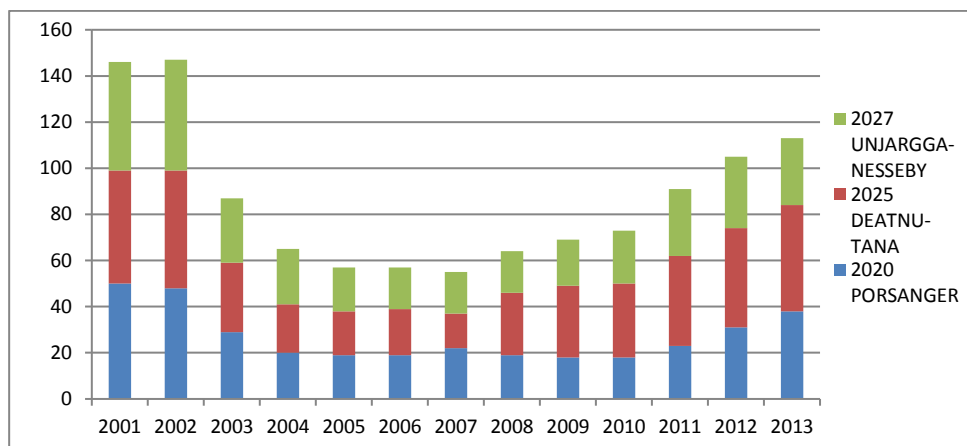
Til tross for lokale variasjoner er det klare likhetstrekk mellom utviklingen i antall fiskere og fartøy under 11 meter i alle fjordkommunene i utvalget, med unntak av Porsanger, Tana og Nesseby, som har en klar økning i både antall fiskere og fartøy. Disse kommunene er i området øst for Nordkapp, et område med kommersiell fangst av kongekrabbe.

5.4.3 Forvaltningsregimet for kongekrabben

I figur 5.2 så vi en plutselig økning i antall fiskere i Porsanger og Nesseby i årene 2010–2012. Økningen står i kontrast til trenden i kommunene lenger vest i Finnmark og i Nord-Troms. Den mest nærliggende forklaringen på økningen i antall fiskere i Porsanger og Nesseby er tilgangen på kongekrabbe, og spesielt det nye reguleringsregimet for kongekrabbe øst for Nordkapp, som ble innført i 2008.

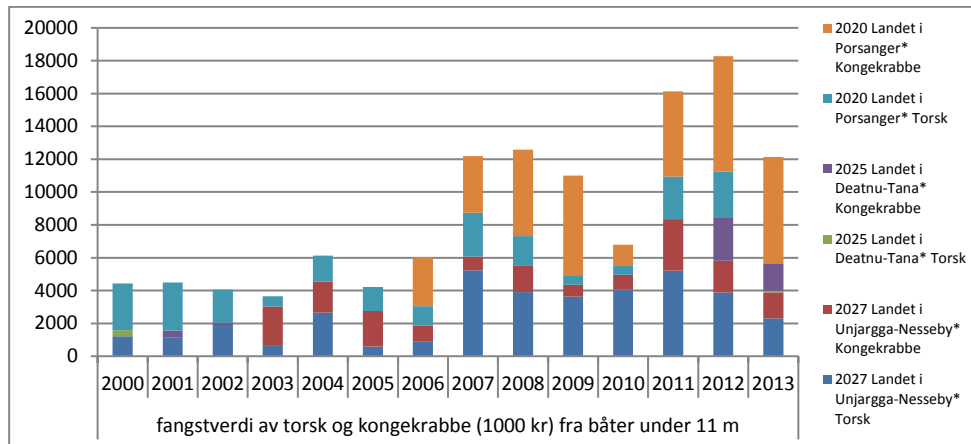
Siden Russland gjorde krav på eierskap til bestanden av kongekrabbe, ble ikke kommersielt fiske av den tillatt i Norge før i 2002. Fra 1994 til 2002 fikk likevel noen fiskere fra Nesseby og nabokommunene muligheten til å delta i et såkalt forskningsfiske. I Porsanger startet ikke kongekrabbefisket opp før i 2005. I dag er kommersielt fiske etter kongekrabbe tillatt øst for Nordkapp. Dette kommersielle fisket ble fra 2008 åpnet for små båter under 11 meter, hjemmehørende i kommunene fra Nordkapp og østover. Det tidligere kravet om at man måtte kunne dokumentere fangst av en viss mengde torsk i Øst-Finnmark for å kvalifisere til å delta i krabbefisket, ble dermed avskaffet. Denne endringen kom i stand etter press fra småskala-fiskere, fra Sametinget, som vektla nærhets- og avhengighetsprinsippet, og fra den samiske fiskeri- og fangstorganisasjonen Bivdi. Det særegne ved denne ordningen er at den favoriserer de små båtene fra en bestemt region. Av figur 13 ser vi hvordan antallet båter under 11 meter siden 2008 har økt i Nesseby, Tana og Porsanger. Båtgruppene under 10 meter og mellom 10 og 10,99 er her slått sammen.

Figur 5.13 Utviklingen i antall båter under 11 meter, hjemmehørende i Nesseby, Porsanger og Tana (Fiskeridirektoratet)



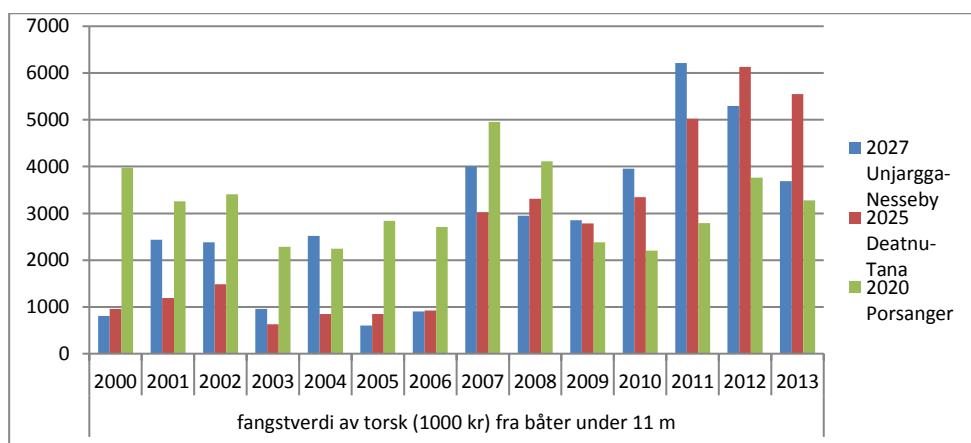
Kongekrabbefisket lar seg kombinere med torskefisket fordi de to fiskeriene skjer til ulike tider. Muligheten til å kombinere to typer fiske som skaper inntekter gjennom større del av året, er åpenbart årsaken til at det har skjedd en økning i antall fiskere i Øst-Finnmark, noe vi ser av figur 5.2. Figur 5.14 viser fangstverdi av kongekrabbe- og torskefiske tatt fra båter under 11 meter som er landet i Porsanger, Tana og Nesseby. Her ser man et tydelig utslag av reguleringsendringen i 2008 for Porsanger allerede fra første år. I 2012 og 2013 har landingene av kongekrabbe klart større verdi i Porsanger og Tana enn torskelandingene. Samlet sett er det kun i Nesseby at landingene av torsk er større eller på samme nivå som kongekrabbelandingene, samtidig som landingene av kongekrabbe var store de første årene etter at dette fisket startet.

Figur 5.14 Fangstverdi av kongekrabbe og torsk tatt fra båter under 11 meter, landet i Porsanger, Tana og Nesseby (Fiskeridirektoratet)



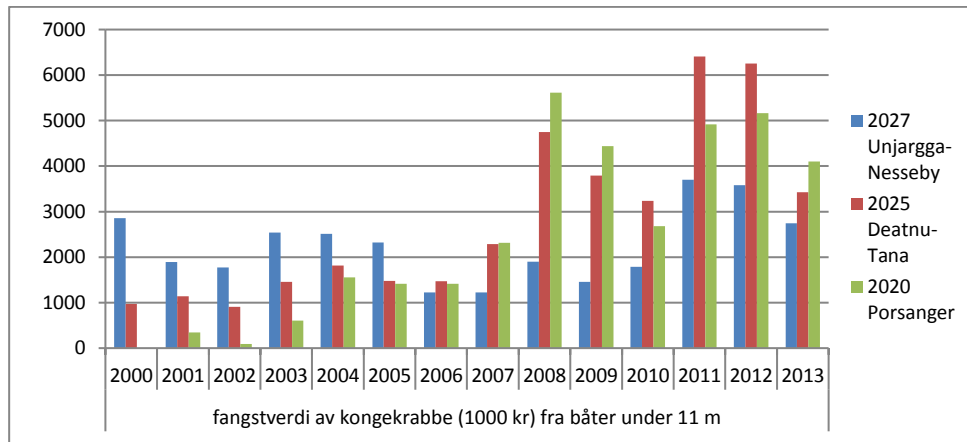
Figur 5.15 viser fangstverdien av torskefisket fra båter under 11 meter hjemmehørende i de samme tre kommunene. I 2013 ser vi av figur 5.14 at det ikke er landet torsk i Porsanger, likevel er fangstverdien av torsk fra fartøy registrert i Porsanger i overkant av 3 millioner. Med unntak av en svært liten andel i 2013 landes det heller ikke torsk i Tana. Men figur 5.15 viser en fangstverdi av torsk på i overkant av 6,1 millioner i 2012 og 5,5 millioner i 2013 fra båter hjemmehørende i Tana.

Figur 5.15 Fangstverdi av torsk tatt fra båter under 11 meter hjemmehørende i Nesseby, Tana og Porsanger (Fiskeridirektoratet).



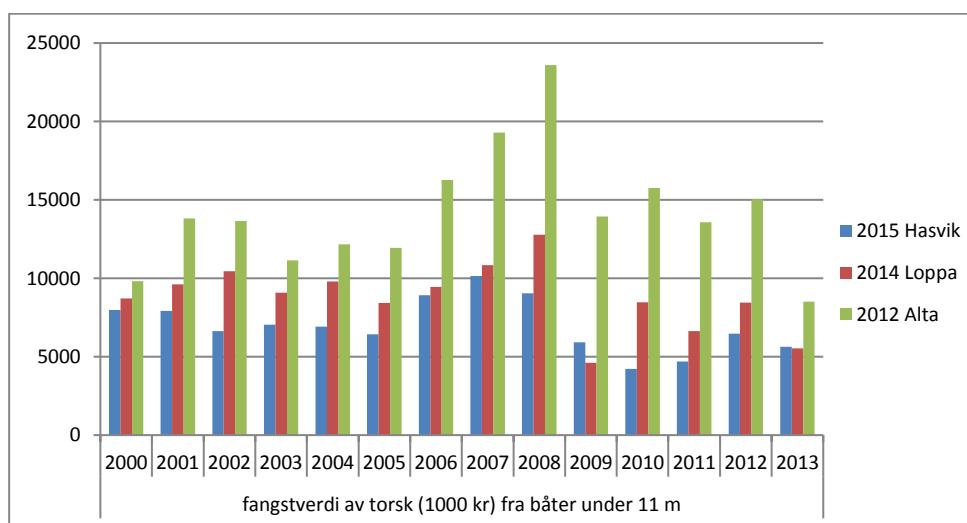
Figur 5.16 viser fangstverdien for kongekrabbefisket i kommunene Nesseby, Tana og Porsanger. Mens båter fra Nesseby hadde størst fangstverdi fra kongekrabbefisket de første årene etter 2000, er fangstverdien nå størst for båter fra Tana og Porsanger.

Figur 5.16 Fangstverdi av kongekrabbe tatt fra båter under 11 meter hjemmehørende i Nesseby, Tana og Porsanger (Fiskeridirektoratet)

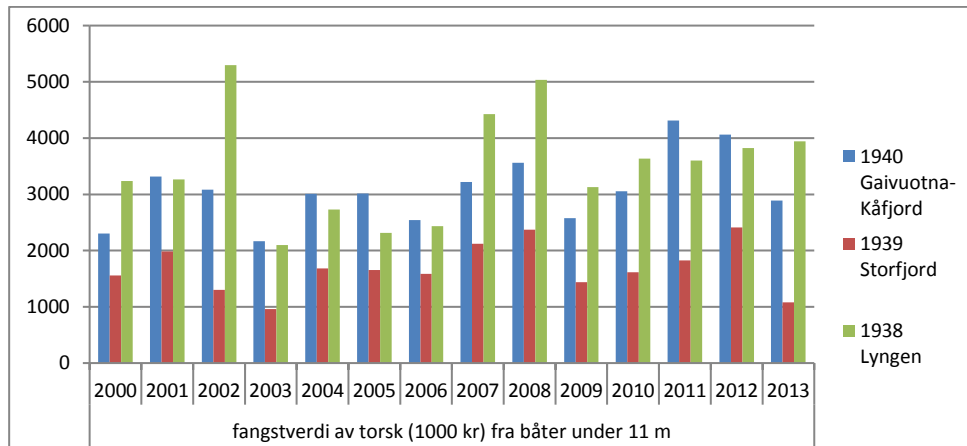


Sammenligner vi med fangstverdien for torsk tatt fra båter under 11 meter tilhørende utvalgte kommuner i Vest-Finnmark og Nord-Troms, ser vi av figur 5.15 at denne verdien har en økende tendens fra 2007 i Nesseby, Tana og Porsanger, mens tendensen er nedadgående i samme tidsrom i Alta, Loppa og Hasvik, jf. figur 5.17. Tallene for Lyngen, Storfjord og Kåfjord viser en del svingninger fra år til år, men en mindre tydelig tendens for perioden sett undet ett (jf. figurene 5.17 og 5.18.)

Figur 5.17 Fangstverdi av torskefiske tatt av båter under 11 meter hjemmehørende i Hasvik, Loppa og Alta



Figur 5.18 Fangstverdi av torskefiske tatt av båter under 11 meter hjemmehørende i Kåfjord, Storfjord og Lyngen

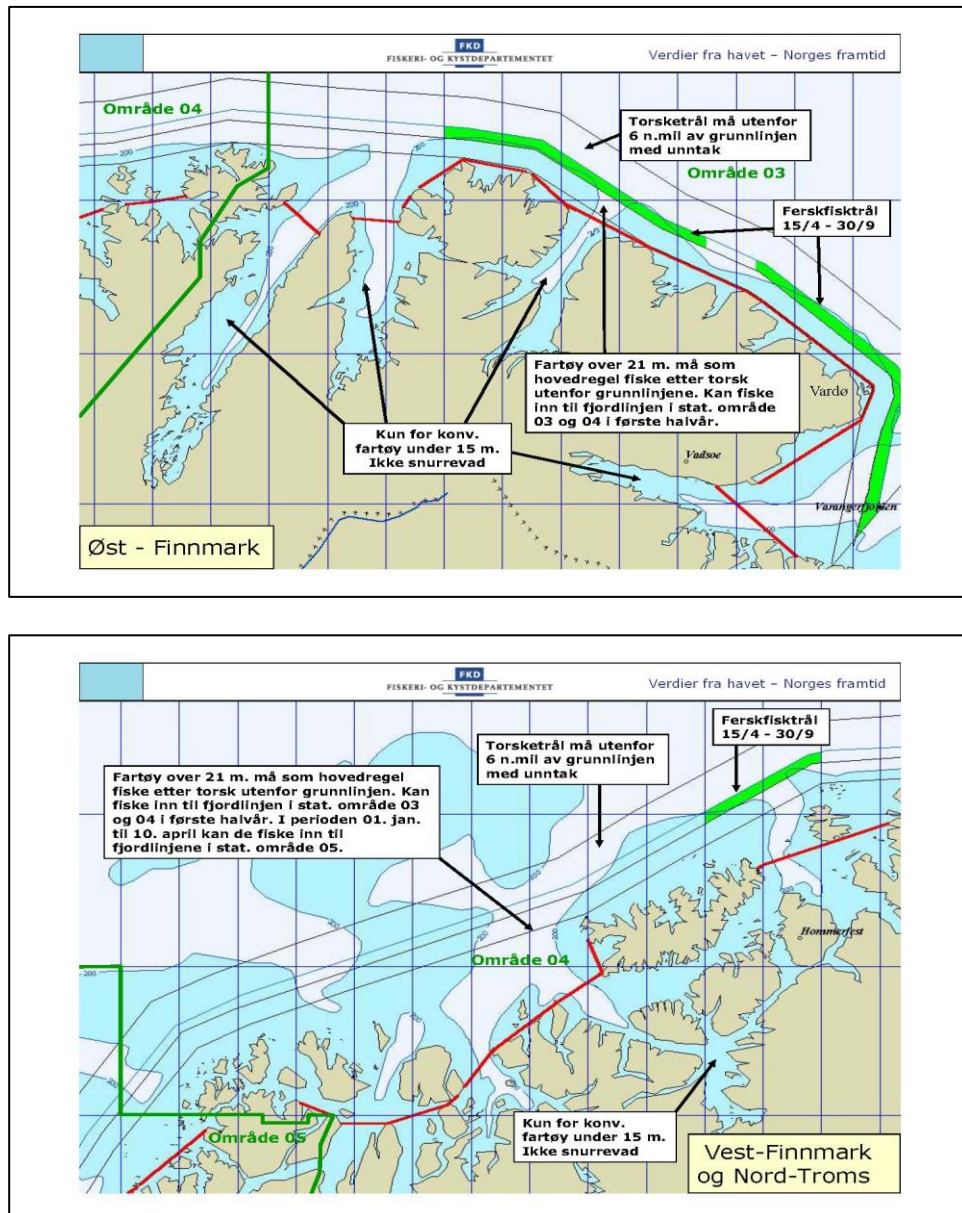


Utviklingen i torskefisket i de utvalgte kommunene i «kongekrabbeområdet» kan tyde på at den økte aktiviteten som kongekrabben har medført i området øst for Nordkapp, med flere båter og flere aktive fiskere, også har ført til en merkbar økning i torskefisket i dette området i perioden fra 2007/2008. Det står i kontrast med de tre utvalgte kommunene i Vest-Finnmark, mens tallene er mer stabile for de tre utvalgte kommunene i Nord-Troms.

5.4.4 Andre forvaltningstiltak begrunnet ut fra hensyn til sjøsamisk fiske og samiske lokalsamfunn

I tillegg til kongekrabbereguleringene, som må sies å være etablert blant annet med begrunnelse i lokale og samiske fjordfiskehensyn, ble fjordlinjene innført i 2004 for å verne kysttorsken, som er en rødlistet bestand. Fiske med snurrevad og andre aktive redskaper ble i utgangspunktet forbudt innenfor fjordlinjene, noe som også var et gammelt fjordfiskekrav. I Fiskeri- og kystdepartementets forskrift av 26.01.2013 heter det at det er forbudt for fartøy på eller over 15 meter å fiske innenfor fjordlinjene som er angitt i forskriften. Videre er det forbudt å fiske med snurrevad på kysttorskens gyte- og oppvekstområder i fjordene. Kartene under fra Fiskeri- og kystdepartementet (2010) viser fjordlinjene i Øst-Finnmark og Vest-Finnmark og Nord-Troms.

Figur 5.19 Fjordlinjer i Finnmark og Nord-Troms



I 2011 inngikk fjordlinje-ordningen som en del av en avtale mellom Sametinget og Fiskeri- og kystdepartementet. Fjordlinjene står imidlertid under press, i 2013 ble det gjort en rekke unntak fra forbudet mot større fartøyer, og det har vært tatt til orde for å fjerne fjordlinjene, med et unntak av områder med samisk befolkning i Nord-Norge.⁵ Fjordlinjene og mulige dispensasjoner fra forbud mot større båter og aktive redskaper innenfor dem var den første store saken som ble tatt opp til behandling i Fjordfiskerinemnda, et rådgivende organ som ble opprettet i 2013 som en del av oppfølgingen av Kystfiskeutvalgets innstilling (NOU 2008:5). Fjordfiskerinemnda har seks medlemmer, hvorav tre er utpekt av Sametinget og de øvrige av de tre nordligste fylkeskommunene.

⁵ Fiskeriminister Aspakers tale til årsmøtet i Norges Fiskarlag 2013.

Som en del av regjeringens oppfølging av Kystfiskeutvalgets innstilling ble det også satt av et tilleggskvantum på 3000 tonn torsk til fordeling på fartøy under 11 meter i virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger til næringslivet (STN-området). Det betyr i praksis at de minste båtene i STN-områder i de siste årene har fått økte fangstrettigheter på opp til 12 tonn torsk for hver båt. Fjordlinjer og muligheter til økt torskefangst for den minste fartøygruppen i de samiske områdene har utvilsomt hatt en positiv effekt, men disse tiltakene har ikke gitt synlige utslag i statistikken over antall fiskere og fiskebåter, slik som vi kan lese ut av statistikken for «kongekrabbeområdet». Grunnene til at dette ikke har slått ut i statistikken, kan være flere, blant annet prisfall på torsk, og ikke minst mangel på fiskemottak i mange fjordområder.

De siste to tiårene har nedgangen i antall mottaksstasjoner i stadig større grad begrenset utviklingen av fjordfiske. For å motvirke dette har Norges Råfisklag, kommuner og Sametinget støttet utviklingen av lokale mottaksanlegg i kystsamiske områder. Dette arbeidet har utvilsomt gitt resultater i noen områder, men med konsentrasjon i fiskeindustrien og avvikling av stadig flere fiskeindustribedrifter har det mange steder vært en stor utfordring å opprettholde lokale mottak, som er avhengige av leveringsavtaler med større industribedrifter. Sametinget og den nye Fjordfiskerinemnda har i det siste tatt opp mottakssituasjonen, som nå synes å være den største flaskehalsen for positiv utvikling av fjordfisket i de samiske områdene.

5.5 Konklusjon

Vi har i denne artikkelen sett på utviklingen i kyst- og fjordfisket i kommuner med sjøsamisk befolkning i Finnmark og Nord-Troms, ut ifra Fiskeridirektoratets statistikk over fangster og antall mindre fiskefartøyer og SSBs statistikk over antall fiskere etter kommune. Med en del lokale variasjoner gir tallene inntrykk av at den samlede nedgangen i antall fiskere i de første årene etter innføring av fangstkvoter i kystflåten i 1990 har vært mindre enn forventet, men overgangen fra fiske som hovedyrke (gruppe I) til biyrke (gruppe II) i disse årene kommer tydelig til uttrykk i flere av kommunene. Et gjennomgående trekk er at nedgangen har fortsatt, og at den har skutt fart etter 2000 for begge grupper fiskere, spesielt gruppe II. Et unntak fra dette generelle bildet er fiskerierne i «kongekrabbeområdet» – fjordkommuner øst for Nordkapp. Der har antall båter under 11 meter, antall fiskere og fangstverdi, både når det gjelder kongekrabbe og torsk, økt i tiden etter 2008.

Vi har forsøkt å se sammenhenger mellom statistiske trender og endringer i rammebetingelsene for småskalafisket i de sjøsamiske områdene i de senere årene, spesielt når det gjelder fiskeripolitikk og reguleringstiltak. Begrunnelsene for tiltakene har vært ulike, noen har vært gjennomført for å styrke bosettingen i de sjøsamiske områdene, noen er begrunnet med ressursvern, mens andre har til hensikt å øke produktivitet og lønnsomhet i fiskeflåten. Kondemneringsordningen, som hører til den siste kategorien, har hatt tydelig effekt i form av et redusert antall båter under 11 meter, men kan likevel bare forklare en

mindre del av den sterke nedgangen i denne gruppen. Endringene i forvaltningsregimet for kongekrabbe i 2008 er det tiltaket som gir tydeligst utslag i statistikken, i form av økt aktivitet og vekst i fjordfisket i området øst for Nordkapp. Tiltakene som ble satt i verk som oppfølging av Kystfiskeutvalgets innstilling, spesielt økte torskerettigheter for flåten under 11 meter i samiske områder, har utvilsomt hatt en positiv effekt, men denne effekten ser ut til å motvirkes av at andre rammebetingelser har utviklet seg negativt, spesielt gjelder det mottakssituasjonen i fjordkommunene. Så langt har disse tiltakene ikke gitt noen synlige utslag på statistikken.

Utviklingen i Øst-Finnmark viser at fjordfiske fortsatt kan framstå som et attraktivt yrkesvalg, og en livskraftig næring hvis rammebetingelsene legges til rette. Samtidig viser tallene for Finnmark og Nord-Troms sett under ett at utviklingen i småskalafisket har vært urovekkende negativ over lengre tid. Løsningen er etter vårt syn ikke å innføre strukturkvoter for de minste båtene – noe som vil redusere denne flåtegruppen ytterligere og fjerne fiskerettigheter fra lokalsamfunnene i fjordene. Den største utfordringen med tanke på å styrke grunnlaget for bosettingen i de sjøsamiske fjordområdene er derimot å løse mottaksproblemene, slik at småskalafiskerne har sikre og forutsigbare leveringsmuligheter i sitt nærrområde.

Referanser:

Broderstad, E.G., og Eythórsson, E. (2014). Resilient Communities? Collapse and Recovery of a Social-Ecological System in Arctic Norway. I *Ecology and Society* 19(3): 1: Special Feature: Rebuilding Fisheries and Threatened Communities: the Social-Ecology of a Particularly Wicked Problem.

Kalstad, J.A., Bjørklund, I., og Eythórsson E. (2011). Fiske, fangst og tradisjonell kunnskap i indre Varanger. *Tromsø Museums skrifter XXXII*. Tromsø: Tromsø Museum.

Maurstad, A., og Sundet, J. (1998). Den usynlige torsken – forsker- og fiskerkunnskap om lokale fiskeressurser. I B.K. Sagdahl (red.). *Fjordressurser og reguleringspolitikk. En utfordring for kystkommuner?* S. 9–25. Oslo: Kommuneforlaget.

NOU 2008: 5. *Retten til fiske i havet utenfor Finnmark*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 30. juni 2006. Avgitt til Fiskeri- og kystdepartementet 18. februar 2008, Oslo, Norway.

Sametinget: Sak SP 003/14: Sametingsrådets beretning om virksomheten iht. forretningsorden § 20.