



NORGES Jeger- OG FISKERFORBUND

Det kgl. Nærings- og Fiskeridepartement

Postboks 8090 Dep
0032 Oslo

Vår ref: 2016/fisk-øf

Deres ref: 15/4396-

Hvalstad, den: 21.09.2016

Forslag til regelverk for å implementere nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett - høringsinnspill

Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF) viser til høring av 24.06.2016 vedrørende «Forslag til regelverk for å implementere nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett» (deres ref.: 15/4396-), og har følgende kommentarer til denne.

Generelt

NJFF er generelt positiv til en innføring av nye produksjonsområder og at kapasiteten for produksjon i disse områdene styres etter et trafikklyssystem basert på indikatorer for påvirkning på villfisk. I første omgang vil det utvikles indikatorer knyttet til påvirkning fra lakselus på vill laksefisk, men vi mener det med tiden er naturlig at det kommer på plass holdbare indikatorer også for andre miljøpåvirkninger, slik at en i større grad kan minimere de eventuelle miljøeffektene næringen påfører miljøet. Hensynet til vill laksefisk er viktig og riktig, men det kan over tid også fremkomme andre usette eller uforutsette utfordringer av betydning. Det foreslåtte systemet imidlertid, er etter vår mening, godt rigget til å effektivere relevante indikatorer når disse eventuelt kommer.

En av utfordringene mht vekstreguleringssystemet slik det foreslås, er at det åpenbart et misforhold mellom nivået for trafikklys «gult» og mulighetene for å oppfylle de krav som legges til grunn i kvalitetsnorm for villaks. Særlig når en legger til grunn at det i kvalitetsnormen er sumeffektene det skal tas hensyn til. Vi kommer inn på dette senere i innspillet.

I det følgende er NJFFs innspill til ulike sider av Nærings- og Fiskeridepartementets (Departementets) forslag til system og implementering av dette.

Kapittel 3. Inndeling av kysten i produksjonsområder

NJFF støtter prinsippet om å dele kysten inn i produksjonsområder basert på naturgitte hydrografiske barrierer mot spredning av lus. Vi mener produksjonsområder er en fornuftig

modell, også når nye miljøindikatorer som f.eks. genetisk påvirkning på villaks eller organisk forurensning skal implementeres. Havforskningsinstituttet foreslår i sin rapport 11 produksjonsområder, men skriver at antall områder lett kan økes til 12 eller 13 ved å splitte Finnmark eller skille ut Vest-Agder. I høringsutkastet fra Departementet foreslås det å opprette 12 produksjonsområder, og her er Finnmark splittet i 2 regioner.

NJFF har ingen innvendinger mot forslaget til de 12 områdene, med unntak av at NJFF er av den oppfatning at det foreslåtte produksjonsområde 1 (Svenskegrensen til Karmøy) bør splittes i to områder. Her blir nytt område 1 fra Svenskegrensen - Vest-Agder, og nytt område 2 blir fra Jæren til Karmøy. I det NJFF foreslår som nytt område 1 finnes i dag kun en produsent som driver oppdrett, og Vest-Agder er i praksis et atskilt område i forhold til Rogaland pga den nasjonale laksefjorden langs Jærkysten. I tillegg vet vi at de registrerte lusemengdene på anleggene i Vest-Agder frem til nå er lavere enn tilsvarende for Rogaland. NJFF er derfor bekymret for at dette kan medføre at det gis grønt lys for vekst i Rogaland, når situasjonen der i seg selv ikke gir grunnlag for vekst. NJFFs forslag gir 13 produksjonsområder. Dette er innenfor rammene gitt i føringer fra Meld.St. 16 (2014-2015) om at antall produksjonsområder skal være fra 11 til 13.

NJFF mener at de foreslåtte produksjonsområdene for øvrig, er tilstrekkelig små til at det er rimelig å anta at samtlige oppdrettslokaliteter i området har innvirkning på områdets miljøbelastning.

De foreslåtte områdegrensene er basert på Havforskningsinstituttets modellering av partikkelspredning (lusespredning). NJFF mener at dette er en akseptabel forutsetning i områder der de naturgitte hydrografiske barrierene er solide.

I de tilfellene der områdegrensene er trukket etter mindre solide hydrografiske barrierer, er det naturlig å se nærmere på betydningen av enkeltlokaliteter. NJFF mener her at i tilfeller der det er dokumentert en stor teoretisk gevinst (mht lusespedning) ved å fjerne lokaliteter ved områdegrensen, så er det hensiktsmessig å flytte disse lokalitetene.

NJFF mener videre at man også må vurdere nøkkellokaliteter rundt andre områdegrenser, med formål å opprette oppdrettsfrie branngater i tråd med Arealutvalgets opprinnelige forslag.

Dette vil også være et viktig tiltak i forhold til sykdomssmitte, i tillegg til å gi redusert lusespredning mellom produksjonsområdene. Dette bør ved flere av de foreslåtte områdegrensene koordineres mot de nasjonale laksefjordene i tilfeller der man ved å flytte på oppdrettslokaliteter kan skape oppdrettsfrie korridorer langs utvandringsrutene for smolt fra nasjonale laksevassdrag. Dette gjelder blant annet:

Sandsfjorden ved grensen mellom produksjonsområde 1 og 2 (tilsvarer NJFFs forslag nytt område 2 og 3)

Fjordene ved Osterøy ved grense mellom 2 og 3 (3 og 4)

Nordfjord ved grense mellom 3 og 4 (4 og 5)

Sundalsfjorden og Halsafjorden ved grense mellom 4 og 5 (5 og 6)

Namsenfjorden ved grense mellom 5 og 6 (6 og 7)

Beiarfjorden ved grense mellom 7 og 8 (8 og 9)

Malangen ved grense mellom område 9 og 10 (10 og 11)

Reisafjorden og Kvæningen ved grense mellom 11 og 12

Tanafjorden og Kongsfjorden ved grense mellom 12 og 13.

NJFF mener at etablering av oppdrettsfrie branngater i forbindelse med nasjonale laksefjorder opplagt vil redusere potensialet for bestandsreduserende effekt av lakselus på laksebestander fra nasjonale laksevassdrag, og at dette vil øke sannsynligheten for grønt lys og dermed oppdrettsvekst i de tilknyttede produksjonsområdene.

Kapittel 4. Innplassering i produksjonsområder

NJFF støtter den tilnærming Departementet legger til grunn for innplassering i produksjonsområder. NJFF mener videre at flytting av mellom produksjonsområder i utgangspunktet ikke bør være tillatt. Slik flytting vil undergrave mye av hovedformålet med Meld. St. 16, og en slik forordning vil heller ikke bli forutsigbart for næringen.

Kapittel 5. Justering av kapasitet

Det nye forvaltningsregimet bygger på forutsetningen om at det er en sammenheng mellom oppdrettsintensiteten i et område og smittepresset av lakselus på villfisk i området. Når luseeffekten på villfisken i området er uakseptabelt høy må produksjonen ned - basert på handlingsreglene slik disse er foreslått. Her er det produksjonskapasiteten som skal nedjusteres ved rødt lys. Det er ikke gitt at en redusert kapasitetsutnyttelse på 6 % vil gi en produksjonsnedgang, men NJFF ser at en kapasitetsjustering er langt enklere å følge opp enn en produksjonsjustering.

Frys

Forslagets § 10 synliggjør at departementet kan avstå fra regulering, dvs. å fryse kapasiteten ved moderat påvirkning på miljøet (gult lys). Bestemmelsen er ment å ivareta tilfellene hvor produksjonsområdet påvirker miljøet, men hvor påvirkningen ikke er vedtatt uakseptabel. NJFF mener at det ikke bør åpnes for unntak fra denne regelen, så fremt ikke oppdretter kan dokumentere med nær 100 % sannsynlighet at det aktuelle anlegget ikke sprer lakselus. Eksempelvis lukkede anlegg der det er dokumentert at anleggets konstruksjon sikrer at lusesmitte ikke spres.

Nedjustering

NJFF støtter ikke innføring av unntak fra handlingsreglene utover det opprinnelig foreslåtte unntaket i St.mld.16 (se våre kommentarer til kapittel 6. produksjonsområder og fleksibilitet).

Bestemmelsen i § 9 slår fast at ved uakseptabel påvirkning på miljøet (rødt lys) kan departementet velge å nedjustere produksjonskapasiteten i et område. Forslaget går ut på at nedjustering av produksjonskapasitet må skje i forskrift. Ordlyden åpner for at departementet også kan velge å fryse produksjonskapasiteten. Her mener NJFF at det er helt åpenbart at det i områder med rødt lys må gjennomføres en nedjustering av produksjonskapasiteten, og at det ikke åpnes for unntak fra denne regelen.

Oppjustering av produksjonen

Når miljøpåvirkningen i et produksjonsområde er akseptabel (grønt lys), kan departementet etter § 11 første ledd lyse ut tilbud om kapasitetsøkning på eksisterende tillatelser og/eller nye tillatelser mot vederlag. NJFF støtter dette, da dette er hovedincitamentet for produsentene mht å aktivt jobbe for å redusere lakselusmitte fra sine anlegg, og i sine produksjonsområder.

Kapittel 6. Produksjonsområder og fleksibilitet

NJFF støtter Departementets syn om at en adgang til miljøbegrunnet flytting mellom områder vil innebære at selve systemet med handlingsregel undergraves, da flytting av tillatelser vil «spise av» det vekstpotensialet som finnes i produksjonsområdet tillatelsen flyttes til. Dermed vil også incentivene og forutsigbarheten som ligger i handlingsregelen reduseres eller forsvinne.

Dersom det tillates å flytte tillatelser fra røde og gule områder til grønne vil lusepresset øke i sistnevnte, noe som vil være negativt for villfisken.

Kapittel 7. Unntak fra handlingsregelen

Hovedtanken med det nye forvaltningsregimet er å oppnå en forvaltning av en mer fleksibel, regional havbruksforvaltning med handlingsregler som hviler på prinsipper om totalavtrykk og økosystemtenkning. Riksrevisjonen pekte også på behovet for dette i 2012.

NJFF mener at det opprinnelige forslaget for unntak (beskrevet i kapittel 11.5 St.mld.16) er godt og forutsigbart. Vi mener at opprinnelig forslag bør bli stående:

«Unntak fra handlingsregel knyttet til reduksjon av produksjonen i et område, kan gis til konsesjonshavere som kan dokumentere at driften på den lokaliteten konsesjonen er tilknyttet, ikke har påvirket den miljøindikatoren som utløser produksjonsreduksjonen.»

NJFF mener videre at det ikke bør fastsettes faste kriterier for hvordan denne dokumentasjonen skal legges fram, i form av antall behandlinger eller lusetall. Vi mener at det i hvert enkelt tilfelle må foretas en skjønnsmessig vurdering av dokumentasjonen. Dette for å sikre størst mulig rettferdighet og fornuft med tanke på ulike teknologiske løsninger

Det opprinnelige unntaksforslaget fra St. mld 16 vil også være dekkende for tilfellet Skjerstadvfjorden. Det er liten tvil om at luseproduksjonen ved lokalitetene i Skjerstadvfjorden er svært liten, og ikke bidrar til områdets totale luseproduksjon. Da vil det uansett være enkelt å legge fram dokumentasjon som utgangspunkt for innvilgelse av unntak. Her må man også vurdere andre miljøpåvirkninger som vil følge av vedvarende vekst i Skjerstadvfjorden; som økt rømmingsfare og organisk belastning.

Vi har forståelse for Stortingets bekymring for at anleggene som i mindre grad enn andre bidrar til det totale lusepresset i et område må svare for områdets totale luseproduksjon. De som frykter kollektiv avstraffelse synes å glemme at det fortsatt er tiltak på lokalitetsnivå som skal være viktigste arena mht å holde totalproduksjonen av lus lavt nok. Mattilsynets intensiverte lokalitetsoppfølging og bruk av lokale tiltak som påbud om utslakting og reduserte utsett, må selvfølgelig opprettholdes og styrkes videre dersom systemet skal kunne fungere. Da rettes hovedinnsatsen mot de lokalitetene som bidrar mest negativt til områdets totalavtrykk på bestander av vill laksefisk.

Kapittel 10. Andre endringer i regelverket

Oppheving av § 37 a i Laksetildelingsforskriften

NJFF er negative til at man foreslår å oppheve § 37 a i Laksetildelingsforskriften. Dette er paragrafen som i praksis er "frys" for utvidelser av eksisterende lokaliteter eller godkjenning av nye lokaliteter i Hardangerfjorden, inkludert nåværende grense for lokaliteter innover i fjorden. Denne (§ 37 a) bør opprettholdes. Indre del av Hardangerfjorden (innenfor tidligere midlertidige sikringssone) har i dag vassdrag med gode bestander av sjørørret. Dette gjelder eksempelvis Eidfjordvassdraget med god fangst av sjørørret så sent som fiskesesongen 2016. NJFF mener at dersom § 37 a oppheves vil man kunne få nye lokaliteter lengre inne i fjorden, og få økt lusesmitte lokalt, til skade for de få gjenværende levedyktige bestandene av sjørørret i Hardangerfjorden.

Når det gjelder resterende, midtre og ytre del av Hardangerfjorden så inngår lokalitetene her i høringsforslagets produksjonsområde 2 (Karmøy til Sotra). Her mener NJFF at det nye systemet for kapasitetsjusteringer vil være tilstrekkelig, og at dette vil fungere uten at § 37 a oppheves.

Ny § 48b i akvakulturdriftsforskriften. Felles biomassetak mellom produksjonsområder for selskap som videreforedler en høy andel fisk

NJFF er negativ til at det åpnes for at foretak som er pålagt utslakting på grunn av sykdom skal kunne opprettholde produksjonen. Dette skal slik vi oppfatter det skje ved at Fiskeridirektoratet skal ha anledning til å innvilge et midlertidig interregionalt biomassetak mellom produksjonsområder for tillatelser av samme type, formål og art når søkeren dokumenterer at innvilgelsen sikrer råstofftilgang til videreforedling. NJFF mener at sykdomsproblemer og nedslakting hos et selskap i et produksjonsområde ikke skal kunne brukes som begrunnelse for vekst i samme selskap i et annet.

Forholdet til miljøkvalitetsnormen for villaks

NJFF vil på lik linje med WWF m.fl. påpeke at kvalitetsnormen for villaks (kvalitetsnormen) er vedtatt etter naturmangfoldlovens § 13 og er den første juridiske kvalitetsnormen for naturmangfold i sitt slag. Målsetningen i kvalitetsnormen er at minimum god kvalitet for den enkelte villaksbestand skal opprettholdes eller nås snarest mulig. For at kvaliteten skal anses som god i henhold til kvalitetsnormen må vassdraget ha minst 80 prosent av sin naturlige laksebestand og minst 80 prosent av sitt naturlige høstingspotensiale intakt.

I sin behandling av Meld. St. 16, Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett skriver næringskomiteen følgende: «Komiteen merker seg at grenseverdiene følger av Kongelig resolusjon om kvalitetsnorm for villaks. Kvalitetsnormen er hjemlet i naturmangfoldloven § 13 – jf. Ot.prp.nr. 52 (2008–2009)». Merknaden fra komiteen må forstås slik at grenseverdiene etter komiteens oppfatning er satt slik at kvalitetsnormen kan nås. I samme melding redegjør regjeringen for at grenseverdiene for hva som er liten, moderat og høy miljøpåvirkning fra lakselus følger av Kgl. Res.om kvalitetsnorm for villaks.

Omtalen og gjengivelsen av tabellen i meldingen gir inntrykk av at grenseverdiene for lakseluseindikatoren er satt slik for at kvalitetsnormen kan nås. Dette er dessverre ikke tilfelle. Grenseverdiene er derimot satt slik at kvalitetsnormen vanskelig kan nås. Det vil være mer riktig om tabellen for grenseverdier for lakselusindikatoren bygger på en tilsvarende tabell for å vurdere påvirkning av lakselus i henhold til kvalitetsnormen.

Tabellen i høringsnotatet sier ingenting om hva som er akseptabel påvirkning på villaksen. En villaksbestand som utsettes for en moderat effekt av lakselus vil ha store vanskeligheter med å nå kvalitetsnormen som sier at minst 80 prosent av naturlig laksebestand og 80 prosent av høstingspotensialet skal være intakt. Hvis effekten er på over 20 prosent bestandsreduksjon (gult lys ved opptil 30 % dødelighet) vil ikke kvalitetsnormen kunne nås. I tillegg vil situasjoner med moderat effekt fra lakselus kreve at det ikke finnes noen andre negative påvirkninger på den aktuelle villaksbestanden for at den skal være i nærheten av å nå kvalitetsnormen.

I en temarapport fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning fra 2016 ble 104 laksebestander klassifisert etter kvalitetsnormen.¹ Rapporten viser at av de 104 bestandene hadde 23 bestander (22 %) god eller svært god kvalitet, 29 bestander (28 %) moderat kvalitet, og halvparten dårlig eller svært dårlig kvalitet. Det vil si at 81 bestander (78 %) ikke nådde kvalitetsnormens mål om minimum god kvalitet. Rapporten fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning er et godt uttrykk for den samlede belastningen villaksen utsettes for foruten lakselus. Den er også et godt uttrykk for at det er krevende å nå kvalitetsnormen.

NJFF kan ikke se at Departementet i høringsnotatet om implementering av Meld. St. 16 (2014-2015), eller i utkastet til forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks/ørret/regnbueørret (produksjonsområdeforskriften), har redegjort for hvordan de foreslåtte grenseverdiene for lakselusindikatoren skal sikre at kvalitetsnormen nås.

Etter vår vurdering er omtalen av saken gitt i Meld. St. 16 (2014-2015) av en slik karakter at det er rimelig å anta at departementet mener trafikklyssystemet med den foreslåtte lakselusindikatoren er tilstrekkelig mht å nå kvalitetsnormen. NJFF kan ikke se at dette er tilfelle, men mener snarere at de foreslåtte grenseverdiene på sikt vil gjøre det umulig å oppfylle kvalitetsnormens krav.

NJFF krever derfor at Departementet setter grenseverdier for lakselusindikatoren som bidrar til at kvalitetsnormen for villaks nås, og i arbeidet med forskriften viser hvordan dette skal skje.

Vennlig hilsen
Norges Jeger- og Fiskerforbund



Øyvind Fjeldseth
Fiskekonsulent

ⁱ Anon. 2016. Klassifisering av 104 laksebestander etter kvalitetsnorm for villaks. Temarapport nr 4, 85 s.