



Organisasjon for fiskerettshavere i
lakse- og sjøørretførende vassdrag

Postadresse: Postboks 9354 Grønland
N-0135 Oslo
Kontoradresse: Hollendergata 5, Oslo
Telefon: 2205 4870/ 45 02 16 37
E-post: post@lakseelver.no
Org nr: 971281693
Bankgiro: 8101 05 37886
Internett: www.lakseelver.no

Nærings- og Fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep,
0032 Oslo

deres ref; 17/5599-1

vår ref; 5517

Oslo; 08.12.2017

Høringsvar fra Norske Lakseelver vedrørende *Utkast til forskrift om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017/2018*

1. Sammendrag

Vi viser til vedlagte, og tidligere innsendte, juridiske utredning fra forskningsprofessor Ole Kristian Fauchald ved Fridtjof Nansens Institutt / UiO. På grunnlag av denne, samt dette høringsvaret, ber vi om at både utkast til tildelingsforskrift og tidligere fastsatte produksjonsområdeforskrift trekkes tilbake. Som det blir påpekt i utredningen bryter produksjonsområdeforskriften med akvakulturloven og naturmangfoldloven m/kvalitetsnorm for villaks. En ny produksjonsområdeforskrift må på plass før en tildelingsforskrift kan fastsettes.

2. Innledning

Innledningsvis vil vi påpeke at Norske Lakseelver har vært grunnleggende positive til trafikklysregimet fra det ble skissert første gang i [høringsnotat til Stortinget i november 2014](#). Vi mente, og mener fremdeles, at regimet som da ble skissert, på en svært god måte oppsummerte et arbeid og en strategi som startet med [Regjeringens bærekraftsstrategi](#) fra 2009 og fortsatte med [Arealutvalgets](#) grundige arbeid fra 2011, [Riksrevisjonens gjennomgang](#) av havbruksforvaltningen fra 2012 og Stortingsmelding 22 – [Verdens fremste sjømatnasjon](#) fra 2013. Fra høringsnotat til endelig system slik det ble foreslått i [St.mld. 16 \(2014-2015\)](#), ble det imidlertid gjort endringer med svært alvorlig konsekvens. Ytterligere endringer er tilkommet siden. Systemet som ble implementert i oktober skiller derfor seg vesentlig fra både det man først foreslo, og fra det systemet Stortinget gav sin støtte til. Dette vil vi komme tilbake til, men vi vil først se på grunnleggende forutsetninger for det nye forvaltningsregimet for oppdrettsindustrien.

3. Fra bærekraftsstrategi til trafikklys

I dokumentene som er referert til i innledningen, går det en rød tråd fram til trafikklyssystemet og produksjonsområdeforskriften. Vi vil derfor påpeke viktige momenter fra disse dokumentene.

Bærekraftsstrategien

Fra denne trekker vi fram målene knyttet til spredning av sykdommer og lakselus, samt mål relatert til rømming:

- *Havbruk bidrar ikke til varige endringer i de genetiske egenskapene til villfiskbestandene*
- *Sykdom i oppdrett (inkl parasitter) har ikke bestandsregulerende effekt på villfisk, og mest mulig av oppdrettsfisken vokser opp til slakting med minimal medisinbruk.*

I klartekst vil dette si at oppdrett skal være uten negativ påvirkning på vill laksefisk. Dette er strenge krav/mål. Derfor er det viktig å minne om at Stortinget revitaliserte målene i forbindelse med [Innst 361 S](#): "*Flertallet legger til grunn at visjonene i bærekraftstrategien fremdeles ligger fast, og at videre forvaltning tar utgangspunkt i å ivareta disse målene.*"

Arealutvalget

Fra utvalgets rapport er det viktig å merke seg at forslagene til tiltak var ment å utgjøre en helhet og ikke en plukklister. Vedrørende miljø- og bærekraftsindikatorer foreslo utvalget ikke bare en lakselusindikator for laks, men også for sjørøret. De foreslo også bærekraftsindikatorer for både svinn og rømming.

Riksrevisjonen

I forvaltningsgjennomgangen fra 2012 pekte Riksrevisjonen på bl.a. følgende:

Riksrevisjonen er av den oppfatning at de miljømessige utfordringene i havbruksnæringen er blitt så vidt omfattende at næringen ikke kan sies å ha hatt en tilstrekkelig miljøtilpasset vekst, slik Stortinget har forutsatt. Miljøutfordringene i næringen er etter Riksrevisjonens vurdering av et omfang som vil kreve vesentlige endringer i havbruksforvaltningen og måten havbruksnæringen blir regulert på. Riksrevisjonen reiser derfor spørsmål om sentrale virkemidler som produksjonstak, enkelttillatelse og tilsyn har en innretning som i tilstrekkelig grad ivaretar de overordnede miljømålene om bærekraftig vekst i havbruksnæringen.

Helt sentralt er det at Riksrevisjonen så sent som i oktober 2016 fulgte opp gjennomgangen fra 2012 med rapporten [Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget](#) . Her står å lese:

Riksrevisjonen merker seg at lakselus fremdeles utgjør en betydelig miljøutfordring i norsk fiskeoppdrett, og at situasjonen ikke har bedret seg de siste årene. Det er fortsatt betydelig smitte av lakselus fra oppdrettsfisk som kan ha påvirket de ville bestandene av laksefisk negativt (vår understrekning).

Dette har Riksrevisjonen helt rett i. All tilgjengelig kunnskap viser at situasjonen for vill laks og sjørøret blir stadig verre. For sjørøye er kunnskapsgrunnlaget for tynt til å konkludere om både status og retningen på utviklingen. Mangel på bedring fra 2012 til 2016 blir til alt overmål toppet av en forverring fra 2016 til 2017. Det viser [rapporten fra ekspertgruppen](#) som har vurdert lakselusindustri smoltdødelighet på oppdrag fra Nærings- og Fiskeridepartementet (NFD). Mens kun ett område fikk rødt lys på bakgrunn av 2016-situasjonen, ble det to røde områder da 2017-situasjonen ble tatt med i vurderingen. Og dette gjelder utelukkende lakselusindustri dødelig hos villaks. Ikke sjørøret og sjørøye! Da blir det svært synlig at en eventuell oppdrettsvekst nå ikke kan begrunnes med bedret lusesituasjon, men snarere med økt aksept for lakselusindustri smoltdødelighet.

Stortingsmelding 22 (2012-2013)

I denne stortingsmeldingen møter vi for første gang forslaget om grenseverdier for lakseluspåvirkning: *Sannsynligheten for påvirkning på en villfiskbestand foreslås klassifisert som høy dersom mer enn 30 prosent av populasjonen har økt sannsynlighet for dødelighet som følge av lakselus, og moderat dersom 10- 30 prosent av populasjonen har økt sannsynlighet for dødelighet som følge av lakselus* (s. 123 avsn. 1).

NB! Det er verd å merke seg at grenseverdiene ble basert på rapporten [Forslag til første generasjons målemetode for miljøeffekt \(effektindikatorer\) med hensyn til genetisk påvirkning fra oppdrettslaks til villaks, og påvirkning av lakselus fra oppdrett på villlevende laksefiskbestander](#) fra

Veterinærinstituttet og Havforskningsinstituttet. Forskningsinstitusjonene gjør i denne rapporten en rent **kvantitativ** vurdering av lusepåvirkning (fra lav til høy). Det ligger ikke implisitt i det foreslåtte systemet at det er biologisk forsvarlig å gjøre en transformasjon til **kvalitative** grenseverdier (fra akseptabel til uakseptabel) slik NFD har gjort i forbindelse med trafikklyset.

4. Endret aksept for lusepåvirkning skulle vært på ny høring

Norske Lakseelver har tidligere påpekt at grenseverdiene for lakselusindikatoren ble endret fra høringsnotatet av nov. 2014 til St. mld. 16 i mars 2015. Dette påpekes også i vedlagte juridiske utredning. Kortversjonen er at "økt sannsynlighet for dødelighet" ble erstattet med "dødelighet". Slik utredningen fra Fauchald påpeker, og slik vi tidligere har påpekt, er det ingen tvil om at endringen har en betydelig konsekvens. I ordene "økt sannsynlighet" ligger det to ukjente faktorer. For det første hvilken sannsynlighet som representerer utgangspunktet. For det andre størrelsen på økningen. Den første ukjente må nødvendigvis være sannsynligheten for luserelatert død i et system som er upåvirket av oppdrett. Med utgangspunkt i rapporten fra ekspertutvalget kan man si at denne med all sannsynlighet er svært nær null (se estimert lakselusrelatert dødelighet i produksjonsområde 1). Da har man den situasjonen at en prosentuell økning av denne sannsynligheten uansett vil gi liten aksept for luserelatert dødelighet. Selv en dobling av sannsynlighet for lusedød for 30 % av en populasjon ville vært en beskjeden økning.

Vi antar at NFD også klart ser at endringen fra "økt sannsynlighet for dødelighet" til "dødelighet" har svært av stor betydning for hvilket miljøavtrykk man finner akseptabelt. Vi mener det er legitimt å spørre om departementet faktisk var klar over konsekvensene da endringen i ordlyd ble foretatt. Hvis man virkelig hadde intensjon om en dramatisk endring i akseptert miljøavtrykk, er det er uforståelig at dette ikke ble kommunisert til Stortinget på en direkte og transparent måte. Dette ble ikke gjort. Vi mener endringen er så omfattende at det er brudd på utredningsinstruksen FOR-2016-02-19-184, avsnitt 3-3: "Hvis høringsuttalelsene eller andre forhold fører til vesentlige endringer i forslaget, skal det reviderte forslaget legges ut på ny høring".

Det er som departementet har uttalt, ikke tvil om at Stortinget har sluttet seg grenseverdiene slik de ble presentert i St. mld. 16, men det betyr ikke at de faktisk fikk med seg endringen. Og enda viktigere: det betyr heller ikke at vedtatte grenseverdier er innenfor loven. Vi mener det er et soleklart brudd på både akvakulturloven, naturmangfoldloven og grunnlovens § 112 å tillate en årlig destruksjon av villaksbestandene, slik man legger opp til med grenseverdiene slik de foreligger i dag. Vi mener at grenseverdiene må endres slik at de samsvarer med lovens krav til miljøforsvarlighet og Stortingets intensjon om at lakselus ikke skal ha bestandsregulerende effekt på vill laksefisk.

5. Produksjonsområdeforskriften vs lovverket

Krav til miljøforsvarlighet

I vedlagte juridiske utredning påpeker Fauchald konflikten med lovverket som oppstår ved at produksjonsområdeforskriften innsnevrer akvakulturlovens krav om miljøforsvarlighet til å dreie seg utelukkende om lakselusas effekt på smolt av vill laks. Hovedpunktet i Fauchalds utredning er at akvakulturloven stiller krav til miljøforsvarlighet ved akvakulturvirksomhet, og at begrepet miljøforsvarlighet må tolkes i lys av naturmangfoldloven. Dersom evaluering av miljøforsvarlighet reduseres til å dreie seg om lakselusas effekt på én art (laks), brytes akvakulturloven og naturmangfoldloven. Et underpunkt er at produksjonsområdeforskriften ikke følges dersom lusas effekt på sjøørret og sjørøye ikke er med i miljøevalueringen. Vi vil komme med noen ytterligere kommentarer vedrørende disse punktene:

Ad pkt 1. lakselus som eneste miljøindikator

Utredningen til Fauchald legger betydelig vekt på dette, og dette er opplagt det viktigste argumentet for å trekke tilbake produksjonsområdeforskriften og tildelingsforskriften som nå høres. I høringssvarene til høringsnotat om nytt forvaltningsregime (av nov 2014), fikk departementet klare anbefalinger fra en rekke instanser om å inkludere flere miljø- og

bærekraftsindikatorer. I selve St. mld. 16 antyder NFD selv nødvendigheten av en lagt videre miljøevaluering: *"Hvilke endringer og tilbaketrekninger som kan være nødvendig ut fra hensynet til miljøet, må vurderes ut fra den kunnskap som til enhver tid finnes om miljøeffekter av akvakultur. En tillatelse som på tidspunktet den ble gitt ble vurdert som fullt ut miljømessig forsvarlig å gi, kan senere vise seg å ha slike negative effekter på miljøet at det er nødvendig å trekke den tilbake eller endre den."* Departementet viser med dette at de er kjent med at det foreligger betydelig kjennskap til miljøeffekter av akvakultur utover lakselusindusert dødelighet hos laksesmolt. Selv om trafikklyssystemet er rigget for å inkludere flere miljøindikatorer etter hvert, er ikke dette tilstrekkelig til å sikre prinsippet om miljøforsvarlighet. Slik Fauchald påpeker, må dette på plass før vekst vurderes. Norske Lakseelver har oversendt Fauchalds utredning til Klima- og miljødepartementet (KLD), samt til lovavdelingen i Justisdepartementet (JD). Sistnevnte instans sier i svar til oss at de er et juridisk ekspertorgan for regjeringen og sentralforvaltningen. Vi er trygge på at NFD, i samråd med JD og KLD, kan utarbeide et forslag til miljø- og bærekraftsindikatorer som tåler en rettslig tolkning av krav til miljøforsvarlighet. Dette må på plass før ny produksjonsområdeforskrift fastsettes.

Ad pkt 2: Manglende vurdering av effekter på sjøørret og sjørøye

Både regjeringen og Stortinget la til grunn at det i forbindelse med trafikklyssystemet er miljøeffekten på vill laksefisk som skal evalueres. Både i St. mld. 16 og i Innst. 361 S. ble det påpekt at lakselus er av særskilt betydning for sjøørret. Departementet gikk dermed på tvers av Stortingets vedtak allerede da det i mandatet til styringsgruppen og ekspertgruppen ble presisert at hovedvekten ved miljøevalueringen skulle legges på laks. Siden har man ytterligere fjernet seg fra vedtatt lakselusindikator. Dette har NFD selv beskrevet tydelig i følgende melding: *Nærings- og fiskeridepartementet mottok 15. september ekspertgruppens rapport om tilstanden i produksjonsområdene sammen med styringsgruppens risikovurdering basert på denne rapporten. I rapporten vurderes risiko for dødelighet på villaks som skyldes lakselus, i hvert av områdene (vår understreking). Vi forventer at lakselusas effekt på bestander av sjøørret og sjørøye vurderes når miljøeffekten av oppdrett skal evalueres.*

6. Kvalitetsnormen for villaks

I vedlagte utredning, kapittel 4, gjennomgår Fauchald betydningen av naturmangfoldloven og kvalitetsnormen for villaks. Her påpekes NFDs ansvar for å bidra til at vedtatte forvaltningsmål for ville laksebestander nås, og at disse pliktene ikke er oppfylt. Disse momentene burde for øvrig ikke være nye for departementet. I sin oppfølgingsrapport fra 2016, påpeker nemlig Riksrevisjonen, i punkt 2.3 om kvalitetsnorm for villaks, NFDs plikter knyttet til planlegging av tiltak. Riksrevisjonen legger også til grunn at NDF vil samarbeide med KLD om dette. Vedtatte produksjonsområdeforskrift og foreslåtte tildelingsforskrift viser at departementet ikke har fulgt opp Riksrevisjonens merknader på dette punkt. Norske Lakseelver vil sende kopi av dette høringsvaret, med vedlegg, til Riksrevisjonen for orientering.

Norske lakseelver har tidligere påpekt feilene NFD har gjort med hensyn på kvalitetsnorm for villaks. Normen er vedtatt som et verktøy for å sikre en sunn og bærekraftig forvaltning av norske villaksbestander. Den åpner for kartlegging av bestandenes status, og den skal være utgangspunktet for tiltak dersom forvaltningsmålene for de enkelte bestandene ikke nås. Kvalitetsnormen er årsaksnøytral med tanke på krav til oppnådd gytebestandsmål og høstbart overskudd, mens krav til genetisk integritet er tettere koblet opp mot én påvirkningsfaktor (rømt oppdrettslaks). NFD har i forbindelse med implementering av trafikklyssystemet snudd bruken av kvalitetsnormen trill rundt. I stedet for å bruke kvalitetsnormen som utgangspunkt for tiltak for å bedre tilstanden til bestander som ikke oppfyller normens minstekrav, har man brukt normen som utgangspunkt for å finne ut hvor stor destruksjonskvote som kan tildeles oppdrettsindustrien - representert ved lakselusa. En meget

skjerpende omstendighet er at aksept for <10, 10-30 og >30 % dødelighet er innført uten at det ligger inne en forutsetning om at påvirkede bestander faktisk har et høstbart overskudd å ta av. Dette er for øvrig et betydelig poeng i [rapporten fra ekspertgruppen](#). Her sies det i kapittel 4.2: *”Utfallet av en påvirkning vil derimot avhenge sterkt av bestandsstatus. For eksempel hvis reduksjonen i fisk fører til at antall voksne laks som kommer tilbake er under gytebestandsmål (GBM), vil effekten ha en større negativ konsekvens for bestanden enn hvis gytebestandsmål uansett blir oppnådd med stor margin. En bestandsreduksjon som følge av lus vil imidlertid ha konsekvenser selv om gytebestandsmål oppnås fordi andelen av bestanden som kan høstes vil bli mindre. I Kvalitetsnormen for ville bestander av laks (2013) er vurdering av normalt høstbart overskudd et viktig kvalitetselement (Anon 2016)”*.

Videre sier ekspertgruppen: *”Vi mener allikevel at det er grunn til å ta bestandsstatus med i betraktning når man evaluerer en eventuell effekt av lakselus. For eksempel, i områder der man har sterke høstbare bestander, selv om modellestimatene tilsier at det er stor lakselusindusert dødelighet, så er dette åpenbart feil. Dette betyr ikke at lakselus er uten påvirkning på bestanden, men viser at modellen ikke reflekterer virkeligheten godt nok. På samme måte kan det motsatte skje der modellene indikerer lav påvirkning mens det samtidig er dårlig bestandsstatus. Slike situasjoner er derimot ofte mer komplekse ettersom det ikke nødvendigvis er en logisk kobling mellom at det er dårlig tilstand i gytebestanden og effekter av lus. Slike hensyn må tas når man gir råd i forhold til påvirkning av lakselus.”*

Trafikklyssystemets totale mangel på vurdering av bestandsstatus når lakseluseffekten evalueres er et soleklart brudd på kvalitetsnormen. Som vedlagte juridiske utredning viser, plikter NFD å ha dialog med KLD om tiltak for å nå målene i kvalitetsnormen for berørte bestander. Også i dette spørsmålet anmoder vi NFD å involvere lovavdelingen i JD. De har som tidligere sagt mottatt Fauchalds utredning og vil være en helt riktig instans å ta inn i den pålagte dialogen mellom NFD og KLD for å sikre at trafikklyssystemet ikke kommer i konflikt med kvalitetsnormen for villaks.

7. Kommentarer til selve tildelingsforskriften

Norske Lakseelvers hovedkrav er at forslag til tildelingsforskrift trekkes tilbake inntil uklarhetene knyttet til produksjonsområdeforskriften er løst og ny produksjonsområdeforskrift vedtatt. Det er sannsynlig at et nytt forslag til tildelingsforskrift vil inneholde elementer fra det forslaget som nå foreligger. Vi vil derfor kommentere aktuelle enkeltparagrafer i kronologisk rekkefølge.

§5. Kunngjøring av tilbud

Vi finner det uakseptabelt at Fiskeridirektoratet skal gis myndighet til å utarbeide krav til kunngjøringstekst m. krav til søknad, uten at det er kjent hvilke føringer NFD legger for dette arbeidet. Slik vi har argumentert innledningsvis, må det opplagt spesifiseres fra Fiskeridirektoratets side at alle søknader om økt kapasitet på eksisterende tillatelser ikke er unndratt plikten til å dokumentere at driften vil være miljømessig forsvarlig, slik akvakulturloven krever. Det må derfor presiseres at det for innehavere av gamle tillatelser kan måtte medføre betydelig dokumentasjon utover det som lå til grunn for opprinnelig tillatelse. Dette fordi kunnskapen om miljøpåvirkning fra oppdrettsanlegg har økt betydelig siden eldre tillatelser ble gitt. Det må videre presiseres at man ved vurdering av miljøforsvarlighet vil legge vekt på økosystemeffekter og samlet belastning. Særsilt for forhold som berører bestander av vill laksefisk må det presiseres at alle søknader om økt kapasitet må følges av en sannsynliggjøring av reell påvirkning på alle bestander av vill laks, sjøørret og sjørøye i produksjonsområdet til alle lokaliteter som tillatelsen benytter eller kan benytte. Det må videre presiseres at for mulig påvirkning på laksebestander som ikke er vurdert opp mot kvalitetskravene i kvalitetsnorm for villaks, må behandlingen av søknaden stilles i bero inntil laksebestanden er vurdert og NFD i samråd med KLD har truffet vedtak om hvordan kravene skal oppnås for eventuelle laksebestander som ikke oppfyller minstekravene.

§9. Vedtak

Bestemmelsen i siste ledd om at fylkeskommunen skal innvilge søknaden dersom den oppfyller kravene viser hvor utrolig viktig det er at kravene til søknaden inneholder utvetydige krav om dokumentasjon av miljømessig forsvarlighet.

§10. Kap. 4 Virkeområde

Jfr. vår argumentasjon knyttet til krav om miljøforsvarlig drift, mener vi samtlige paragrafer som omhandler kapasitetsøkning i gule eller røde områder må utgå. Vi viser til opprinnelig forslag til unntaksregler og mener at unntak kun bør gis til oppdrettere som kan dokumentere at deres drift ikke påvirker den aktuelle miljøindikatoren.

§12 Tilbud om kapasitetsøkning uavhengig av miljøstatus

Vi viser til kommentar under § 10, men vil allikevel komme med en generell betraktning om håndtering av falske positive og negative resultater ved lusetelling. Vi er fullt ut kjent med Veterinærinstituttets vurdering av risiko for falske positive og negative resultat og aksepterer den matematiske vurderingen Veterinærinstituttet har gjort. Det vi imidlertid ikke aksepterer er myndighetenes manglende forståelse for at Veterinærinstituttets vurdering forutsetter at uttak av fisk til telling er tilfeldig og at uttaket er representativt for alle fisk i en merd. Veterinærinstituttet har selvfølgelig tatt utgangspunkt i gjeldende regler om telling på 10 - 20 fisk. Fiskehelseveterinærer, Mattilsynet og Veterinærinstituttet vet imidlertid svært godt at dette er et antall som er altfor lavt til å sikre et representativt utvalg fra en hel merd. De lave prevalensene det tross alt er snakk om, samt elementær kunnskap om parasitters fordeling i en populasjon, tilsier at uttaket på 20 fisk er altfor lavt. Den eneste logiske slutningen av dette er at antallet fisk som telles må økes, men hvis Veterinærinstituttet ikke har hatt mandat til å foreslå endring av luseforskriften så blir resultatet at man kompenserer for statistisk usikkerhet på annen måte. Vi foreslår at man umiddelbart endrer regelverket for lusetelling: *Vi foreslår følgende: Fra alle merder på en lokalitet skal enhver oppdretter én gang i uken rapportere lusetall som med 90 % sannsynlighet representerer det sanne lusetallet i merden.* Dette er enkelt, fornuftig og statistisk entydig.

§ 19. Klage på tilbud og § 21. Vilkår for å reise sak for domstolene

Begge disse paragrafene står under kapittel 4 omhandlende kapasitetsøkning uavhengig av miljøstatus. Vi antar at dette også omfatter kapasitetstildeling som blir gitt under kapittel 2 og senere også kapasitet gitt som nye tillatelser. Hvis ikke ber vi om at paragrafene utformes slik. Ellers ser det ut til, på bakgrunn av paragraftekstene, at man ser for seg en situasjon der det er konsesjonshaver som klager på tilbudet. Så vidt vi kan se utelukker ikke nåværende tekstforslag at andre interesser som blir berørt av en evt. kapasitetsøkning kan påklage et vedtak, men vi ber vi om at teksten omarbeides så det tydelig fremkommer at mulighet for klage på vedtak også gjelder andre parter enn den som søker om kapasitetsøkning.

Med vennlig hilsen



Torfinn Evensen
Generalsekretær
Norske Lakseelver



Erik Sterud
Fagsjef
Norske Lakseelver

Vedlegg: **Juridisk utredning angående produksjonsområdeforskriften og kvalitetsnormen for villaks.** Avgitt av forskningsprofessor Ole Kristian Fauchald ved Fridtjof Nansens Institutt