

Nærings- og fiskeridepartementet

postmottak@nfd.dep.no

Vår dato 28.11.2014

Deres dato 25.09.2014

Vår referanse ARENA-297-10222

Deres referanse 14/7918-1

Høring – Forskrift om felles ansvar for utfisking av rømt oppdrettslaks

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) viser til høringsdokumenter utlagt på Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) sine sider 15. september 2014, og til brev fra NFD datert 25.09.14 om høring av Forskrift om fellesansvar for utfisking av rømt oppdrettsfisk med høringsfrist 30. november 2014.

FHL har både av hensyn til villfisken og egen næring en klar nullvisjon for rømming av fisk. Våre medlemmer arbeider derfor hver dag for å hindre tap av fisk, og for å nå næringens operative mål om at rømt oppdrettsfisk ikke skal påvirke villfisken negativt. Dette betyr at antall rømminger og omfanget av enkeltrømminger skal reduseres til et absolutt minimum.

Arbeidet gir god effekt. Både antallet rømte laks og medianverdien for innslag av rømt laks i elv viser en klart nedadgående trend over de siste årene samtidig med at produksjonen har økt. Likevel skjer fortsatt uheldige episoder med rømming av laks. Selv om de fleste rømmingene aldri når elvene, er FHL i likhet med departementet opptatt av å sikre at individ som går opp i elva tas ut derfra. Havbruksnæringen ønsker på denne måten å bidra til "å rydde opp etter seg".

Dette var også bakgrunnen for opprettelsen av havbruksnæringens frivillige miljøfond i 2011. Miljøfondet har, slik departementet påpeker i sitt høringsbrev, hatt en svært god oppslutning blant havbrukerne, og midlene i fondet har gjennom tiltak i mer enn 100 elver siden 2011 bidratt både ved utfisking og kunnskapsinnhenting for å nå målet. FHL er derfor positiv til at departementet i sitt utkast til Forskrift om felles ansvar for utfisking av rømt oppdrettsfisk for å operasjonalisere Akvakulturlovens § 13a, nettopp har valgt å foreslå at dette gjøres gjennom at det frivillige miljøfondet videreføres og blir obligatorisk.

FHL mener samtidig at ordningen må evalueres etter 5 år, og at innretningen på miljøfondet må gjøres slik at det er mulig å avvikle fondet hvis det ikke lenger er behov for ordningen.

Kommentarer til konkrete bestemmelser i forskriften

§ 1. Formål

Som blant annet Havforskningsinstituttet (HI) har påpekt i forbindelse med at de har sett på sammenhengen mellom rapportert eller beregnet innslag av rømt fisk i elv, og innkryssing i ville

laksebestander, er det ikke nødvendigvis en klar sammenheng. Andre faktorer i elva eller ved bestanden vil være med å forklare variasjon i innkryssing. Hovedtiltaket som forskriften skisserer i § 7, nemlig utfisking av rømt laks, vil imidlertid generelt kunne bidra til å redusere risiko for genetisk påvirkning eller interaksjon på gyteplassen. FHL foreslår derfor at forskriftsteksten endres for å speile dette bedre:

"Formålet med denne forskrifta er å redusere risikoen for påverknad frå oppdrett på ville bestandar av laksefisk"

§3. Årsmøte

FHL støtter forslaget om at årsmøtet til Miljøfondet blir lagt til FHLs generalforsamling.

§ 4. Styret

FHL mener det er en forutsetning at havbruksnæringen får flertall i styret. Vi støtter forslaget om at NFD oppnevner to representanter. FHL foreslår at det oppnevnes to representanter fra FHLs medlemsbedrifter, og én representant som representer medlemsmassen til NSL. I det opprinnelige miljøfondet, stiftet av FHL, består de tre regionale styringsgruppene og nasjonalt fond av medlemsbedrifter fra FHL og en representant fra NSL. Dette har fungert godt med tanke på å involvere det aller meste av havbruksnæringen i aktuelle prosjekter. FHL foreslår videre at FHL og NSL selv oppnevner aktuelle representanter til det nye styret, og varamenn til disse. FHL støtter også forslaget om at det er styret som skal fatte vedtak om størrelsen på innbetalingen til fondet.

§ 5. Forretningsfører

Vi anser det som viktig at forretningsfører er en som kjenner næringen og miljøfondet godt, og foreslår derfor at en ansatt i FHL som har jobbet med miljøfondet får denne oppgaven. Dette vil både være kostnadsbesparende og den mest effektive måten å organisere fondet på, da vedkommende kjenner til tidligere prosjekt, arbeidsmetoder, og allerede har en del kontakter opprettet mot ulike elveeierlag. Dette er også viktig med tanke på å få til en god erfaringsutveksling rundt hva som tidligere er gjort i FHLs miljøfond, og for å ta med lærdommen fra dette arbeidet inn i ny statlig organisering. Timene som forretningsføreren bruker på miljøfondet frikjøpes fra FHL etter avtalte timesatser. Dette sikrer også fleksibilitet ved at fondet ikke bygger opp en egen administrasjon, og ved at det kan inngås tidsavgrensede avtaler som vurderes i tilknytning til evalueringer av fondet.

§ 7. Tiltak pålagde av styresmaktene

FHL er positiv til foreslåtte bestemmelser omkring når tiltak i elv skal vurderes og planlegges, hvem som skal bidra økonomisk til det obligatoriske miljøfondet, og hvilke tiltak som skal dekkes av fondet.

I punkt 3 i høringsnotatet beskrives Fiskeridirektoratet som ansvarlig myndighet for å ha oversikt over forekomster av rømt oppdrettsfisk i elver og for å foreslå tiltak mot rømming og rømt

oppdrettsfisk. Hvilke elver som skal overvåkes fra år til år er det opp til fiskerimyndighetene i samarbeid med miljømyndighetene å bestemme. Dette skal avgjøres blant annet med utgangspunkt i hvor viktig bestanden er, størrelsen på bestanden og resultatet av overvåkingen tidligere år. På denne bakgrunnen foreslår forskriften en tabell over "Grenser for når planlegging av utfisking skal settes i verk".

FHL har ikke spesielle kommentarer til de foreslåtte grenseverdiene for når planlegging av utfisking skal iverksettes eller vurderes, men er svært opptatt av at elvene som velges ut for overvåking faktisk er allment oppfattet som de "viktigste", er tilstrekkelig store og er bestander som kan overvåkes på en god måte. FHL mener at styret må kunne gi innspill til hvilke kriterier som skal vektlegges ved utvelgelse av elver fra og med 2015. Et eksempel på slike viktige bestander vil være de nasjonale lakseelvene. Faglige vurderinger må ligge til grunn for alle påvirkningsfaktorer og evt. bestandsregulerende faktorer i de utvalgte elvene, og samtidig være allment tilgjengelig. Videre må elver som skal overvåkes ha en bestand som er tilstrekkelig stor til at ikke mindre eller midlertidige og tilfeldige påvirkningsfaktorer vil kunne gi store svingninger i bestandene. Dette vil f. eks kunne være tilfellet for små bestander med $GBM < 25$ hunner. Når det så gjelder å plukke ut elver basert på resultat av overvåkingen fra tidligere år, slik departementet foreslår, bør det legges vekt på at undersøkelsene i disse er gjennomført på en slik måte og i et slikt omfang at det er rimelig å tro at resultatene er representative for bestanden i elva. Dette er særlig viktig hvis tidligere resultater også planlegges brukt som del av langtidsstudier. I elver hvor bestanden er svært svekket av andre årsaker enn rømming, bør ikke disse elvene inngå i overvåkingen som gir grunnlag for tiltak. FHL støtter forslaget om at overvåkingen skal skje i 80-100 vassdrag, og at det er den myndighetsinitierte og -finansierte overvåkingen som skal legge grunnlag for hvilke elver det skal gjøres tiltak i. Utvelgelsen av elver som skal overvåkes bør dessuten vurderes ut fra gitte kriterier, og ikke velges ut fra de elver som tilfeldigvis har hatt en overvåking historisk sett.

Det må være et ufravikelig krav at kvaliteten på de undersøkelsene som skal danne grunnlaget for å iverksette, eller for å vurdere iverksetting av tiltak, er tilstrekkelig, basert på standardisert metodikk, og gjennomført av kompetent personell. Det er også avgjørende at undersøkelsene er innrettet slik at de gir et representativt bilde av innslaget av rømt laks i hele bestanden, og ikke kun på et gitt sted til et gitt tidspunkt i elva. Fram til nå viser dessverre mange rapporter fra overvåking av innslag av rømt laks i elv at resultatet av undersøkelsene blir tilfeldige på grunn uklare eller sammensatte målsettinger, eller ikke standardiserte valg av fiskested, fisketid og fiskeredskap mv. Om målet er overvåking av elva for å få oversikt over innslag av rømt fisk, eller om målet er utfisking av rømt laks i elva, kan valg av f.eks. fiskested måtte bli helt forskjellig.

Det må også være full åpenhet og innsikt i hvordan en beregner bestanden av villfisk og innslaget av rømt fisk i de ulike elvene. Prosentvis innslag av rømt fisk kan i dag være beregnet ut fra mangelfull kunnskap om reell bestand, eller basert alene på en til dels usikker fangststatistikk. I noen tilfeller er det svært få fisk som alene utgjør grunnlaget for beregnet innslag av rømt fisk. Det er heller ikke alltid klart om det er innslag av rømt fisk i fangst eller gytebestand eller i innsiget som utgjør "innslag i elv". Baseres beregningene alene på fangsttall og gytebestandsmål

(GBM), uten at man har tall for innsig og/eller gytefisktellinger, vil det også være vanskelig å si sikkert hva som er reelt innslag av rømt fisk i gjenværende gytefiskbestand etter at rømt laks er tatt ut i sportsfisket og høstfisket. Både GBM (Vitenskapsrådet) og fangststatistikk gir kun indirekte mål på innslaget av rømt fisk i bestand. I følge Havforskningsinstituttet (HI) (rapport 7-2011) er begge disse målene sannsynligvis grove tilnærminger til den virkelige bestandsstørrelsen i en elv. Flere rapporter peker på usikkerhetene også i høstfisket. Følgelig vil både høstprosent og årsprosent i ei elv kunne være beheftet med store feil.

Dersom det faktisk er slik at fangbarheten til oppdrettsfisken sammenlignet med villfisken er større/forskjellig både i sportsfisket og i høstfisket (ref. flere rapporter fra Skandinavisk Naturovervåking AS m.fl.), kan en faktisk risikere å sette inn tiltak i feil elv dersom en vurderer og planlegger innsats ut fra årsprosenter eller høstprosenter hovedsakelig basert på fangststatistikk. Her viser rapporter og diskusjoner med ulike forskere og fagmiljø at det kan være lett å gjøre feil vurderinger. HI peker i sin rapport nr. 7-2011 "Evaluering av datagrunnlaget 2006-2009 for estimering av andel rømt oppdrettslaks i gytebestanden i norske elver" på en rekke feilkilder i hvordan overvåkingen pågår, og gir forslag til forbedringer i utvalgsmetoder og prøvetakingsmetodikk. FHL oppfatter derfor at det er svært viktig at den påbegynte felthåndboken, hvor standardiserte undersøkelsesmetoder skal beskrives, kommer raskt på plass. Vi forutsetter at den må kunne bidra til å standardisere disse forholdene for de ulike elvene på en tilstrekkelig og god måte.

FHL mener det er avgjørende at kvaliteten på overvåkingen blir så god at riktige elver kan prioriteres for iverksetting av riktige tiltak. FHL er helt enig i at antall elver som skal være med i overvåkingen må utvides sammenlignet med dagens nivå, men kvantitet må ikke gå foran kvalitet og standardiserte overvåkingsmetoder tilpasset den enkelte elv. FHL er opptatt av at resultatene blir riktige enten de avdekker høye eller lave innslag av rømt fisk. Først da vil grenseverdier og iverksetting av tiltak kunne gi ønsket effekt for elvene.

Erfaringer fra FHLs miljøfond

FHLs miljøfond har overvåket og registrert rømt oppdrettslaks i elvene i tre år. I løpet av de tre årene er det undersøkt til sammen nesten 50 000 fisk i elver fordelt over hele landet. Ut fra dette materialet har FHL v.h.a. grundige metoder som fangst, ruser, dykking og videoovervåking beregnet %-vis innslag av oppdrettslaks i de elvene som er undersøkt. Det er gjort undersøkelser både i sportsfisket, høstfisket og v.h.a. gytefisktellinger. I tillegg har fondet dekket straktiltak med utfisking etter rømmingshendelser med ukjent opphav. Erfaringer fra fondet så langt viser at det er viktig å ha god kunnskap om elvene som skal undersøkes. Noen av elvene som ble undersøkt hadde så liten villfiskbestand at prøvematerialet ble for lite til å si noe om reelt innslag av rømt oppdrettslaks i elva. Disse ble derfor utelatt fra nasjonale og regionale oversikter som ble presentert.

Kunnskap om hvor fisken står i elva er også svært viktig for å gi et reelt bilde av % innslag oppdrettslaks når det blir gjort undersøkelser med ulike metoder på ulike plasser i elvene. Det har vist seg vanskelig å beregne årsprosent for vassdragene da kunnskapen om innsiget av villaks er for dårlig, eller ikke allment tilgjengelig, samtidig som det ikke har vært en god standardisert

metode for vekting av undersøkelser gjort i sportsfisket og høstfisket. Dette har medført at undersøkelser bl.a. gjort av NINA i de samme elvene som FHLs miljøfond har finansiert undersøkelser i, viser svært forskjellig prosentvis innslag. Dette er en uholdbar situasjon. FHL ønsker derfor å få på plass en standardisert metodikk som alle kan enes om at gir et mest mulig representativt bilde av tilstanden i de utvalgte elvene. Kapasitet på avlesning og tolkning av skjellprøver må dessuten økes, da det er svært langt ventetid på dette i dag. Vi har også erfart at gjennomsnittlig prosent rømt oppdrettslaks for en region eller på landsbasis må regnes ut fra veide gjennomsnitt så lenge det er stor forskjell på størrelse og innsats i de ulike elvene. Det må også utarbeides standardiserte rapportmaler for elvene slik at rapporteringen blir ens og sammenlignbar over hele landet.

§8. Avgift

FHL støtter departementets forslag i § 8, andre ledd, om at innehavere av konsesjon der all fisk knyttet til tillatelsen kan spores tilbake til eier ikke skal betale avgift. FHL støtter derimot ikke tilleggskravet, som slik det utdypes i høringsbrevet, innebærer en fysisk merking av den enkelte fisken. Dette er det flere årsaker til, og FHL ønsker i fortsettelsen å kommentere noen av disse. Deretter vil vi kort kommentere regnbueørret spesielt.

Behovet for fysisk merking for å skille ut oppdrettsfisken

Generelt viser de siste års overvåking av elver i Norge at medianverdien for innslaget av rømt laks i elv har sunket fra 11 % i 2006 til 4 % i 2012 (NINA-rapport 989). Andre rapporter og resultater fra prosjekter med støtte fra Miljøfondet, som omfatter svært mye fisk og mange elver, støtter disse resultatene. Dette betyr at innslaget av rømt laks har vært sterkt synkende og er mer enn halvert for flertallet av de undersøkte elvene de siste årene.

Departementet framholder i høringsbrevet at det erfaringsmessig er realistisk å plukke ut 60-90 % av oppdrettsfisken ved visuell kontroll på elvebredden, og at målet må være en høyere grad enn 60 %. Havbruksnæringen bidrar gjennom Miljøfondet til å utvikle opplæringsmaterieell for å kunne skille vill fisk fra rømt fisk på elvebredden eller ved kilenota. Dette er tiltak som vil bidra til å heve en minimumsprosent for å kunne plukke ut rømt fisk på elvebredden.

Erfarne dykkere oppgir at de skiller ut oppdrettslaks med 80-99 % samsvar; i de fleste tilfellene med over 90 % samsvar. På forespørsel kan de ikke bekrefte at det samlet sett, med de ulike sett av kjennetegn som de bruker for å skille rømt fisk fra villaks, er vanskeligere å skille ut den rømte laksen i dag enn tidligere. Det er for øvrig så langt vi har forstått i Norge i dag kapasitet til å overvåke 90-100 elver på høsten gjennom gytetellinger. I tillegg til uttak av rømt fisk kan slik overvåking i elva bidra med kunnskap om reelle gytetall og informasjon om innslag av rømt fisk i gytebestandene i elver der denne type overvåking er praktisk mulig. En slik innsats vil altså både kunne bidra til å ta ut rømt fisk fra gytebestanden med høy sikkerhet, gi langt sikrere tall for innslaget av rømt fisk i gytebestanden, gi bedre tall for faktisk gytebestand, og i tillegg gi verdifull informasjon om andre forhold i elva som fordeling av fisken, produksjonsforhold og produksjonskapasitet.

Det er startet opp et arbeid på Vestlandet der en ser på mer effektiv beredskap for kunnskapsbasert uttak av rømt laks i elver som kan være berørt av rømming. Kunnskap om overlevelse og oppvandring i elv etter rømming av fisk i ulike livsstadier, og til ulike tider av året, bidrar til å gi gode vurderinger om når tiltak skal iverksettes. Gjennom flere prosjekt finansiert av Miljøfondet er det også gjort en rekke forsøk som har gitt ny og viktig kunnskap som gir muligheter for en mer målrettet utfisking av rømt laks.

Overvåking og utfisking av rømt laks gjennom kilenøter utenfor viktige elver og fjorder kan også være et effektivt tiltak. Denne overvåkingen vil i tillegg gi gode estimater på forventet innsig av villaks i mange elver, og dessuten kunne gi tidlig varsling om økt forekomst av rømt laks. Myndighetene bør vurdere om dette skal inngå som en del av den myndighetsfinansierte overvåkingen, og hvis hensiktsmessig kanskje erstatte overvåkingen i enkelte vassdrag.

For øvrig arbeider næringen kontinuerlig med tanke på at anlegg skal bli mer rømmingssikre gjennom bedre teknologi og kontinuerlig fokus på forbedring og sikring av arbeidsoperasjoner. I tillegg arrangeres det flere kurs årlig for å spre informasjon og lærdom fra de rømmingshendelser som næringen har hatt.

Havbruksnæringen er i ferd med å teste ut to sporingsystem for oppdrettsfisk. Det ene baserer seg på at fiskens skjell avspeiler den eller de vannkildene som den aktuelle fisken har oppholdt seg i, mens den andre metoden baserer seg på "fingeravtrykk" i fiskens DNA. Begge system utvikles med tanke på å spore fisken med høy presisjon tilbake til oppdretter for å kunne ivareta prinsippet om at forurenser skal betale. Ingen av systemene påfører fisken ekstra håndtering eller dyrevelferdsmessige påkjenninger gjennom fjerning av organ (fettfinne) eller innsetting av ulike fysiske merker. Dette betyr i praksis at en rømt fisk kan spores tilbake til eier, uten at rømlingen(e) eller de ca. 300 millioner andre individene som aldri rømmer, trenger å håndteres ekstra gjennom inngrep ved merking eller fjerning av fettfinnen. Sporingsmetodene oppfyller dessuten kriteriene som sier at metoden må kunne brukes av alle, og ikke innebære risiko for miljø, dyrevelferd, mattrygghet eller arbeidsmiljø. Det arbeides nå med dokumentasjon av disse metodene. Vedlagt følger to notat som oppsummerer status i sporingsprosjektene.

Departementet påpeker i sitt høringsbrev ganske riktig at merking av oppdrettsfisk i seg selv verken reduserer risiko for rømming eller konsekvensen av rømming. Videre at kostnadene ved eksisterende merkemotoder ikke står i forhold til nytten av å kunne spore fisken tilbake til selskap eller lokalitet. Dette er FHL helt enig med departementet i. FHL kan derfor ikke se at fysisk merking av over 300 millioner fisk hvert år, en stor ekstra kostnad som avhengig av merkemotoden som velges også kan innebære en økt risiko for miljø, dyrevelferd eller mattrygghet, verken kan eller bør legges inn som en forutsetning for redusert avgift til Miljøfondet. Det er også grunn til å gjøre oppmerksom på at hurtigmetoder for bruk i felt basert på DNA-analyse eller billedanalyse vil kunne være bedre alternativer for en evt enkel og sikker sortering i felt enn fysisk merking.

Fritak eller redusert avgift for lokaliteter der all fisk er regnbueørret

I § 8 foreslår departementet redusert avgift for innehavere av konsesjoner der all fisk på

lokaliteten knyttet til konsesjonen har egenskaper som gjør at den ikke kan formere seg. Med bakgrunn i dette mener FHL at en bør se på om det er hensiktsmessig å behandle oppdrettere av regnbueørret etter samme kriterier som lakseoppdrettere. Regnbueørreten er i motsetning til laks og ørret en vårgyter, og i følge Vitenskapelig råd for lakseforvaltning vurderes det som lite sannsynlig at hybridisering mellom laks og regnbueørret skal forekomme under normale forhold (Temarapport nr 2, Sten Karlson NINA (pers. med.)). I lys av dette ber FHL om en vurdering av om oppdrettere av regnbueørret bør få redusert avgift eller fritak i forhold til innbetaling til fondet.

§9. Regress

FHL støtter forslaget om at Miljøfondet i etterkant kan kreve inn midler fra de som har fritak for innbetaling til fondet, hvis det ved utfisking at rømt fisk i elv viser seg at fisken kan spores tilbake til kjent eier. Dette er i tråd med forurenser betaler prinsippet.

Konklusjon

FHL er positiv til at det frivillige miljøfondet i regi av FHL nå videreføres og forskriftsfestes som obligatorisk.

FHL mener at ordningen må evalueres etter 5 år, og at innretningen på miljøfondet må gjøres slik at det er mulig å avvikle fondet hvis det ikke lenger er behov for ordningen.

FHL foreslår at to personer fra FHL og en person fra NSL representerer næringa i styret, og at disse med varamenn oppnevnes av nevnte organisasjoner. FHL anser det også som en fordel at en ansatt i FHL, som kjenner miljøfondet godt, får jobben som forretningsfører, ref. § 5. Dette for å sikre kontinuiteten og ta med erfaringene som er gjort inn i det videre arbeidet.

I forhold til tiltak foreslått i § 7, er FHL opptatt av at de elvene som velges ut for overvåkning faktisk er de viktigste, og at de har tilstrekkelig store bestander slik at ikke tilfeldige påvirkningsfaktorer vil kunne gi store svingninger i bestandene. FHL støtter forslaget om at overvåkingen skal skje i 80-100 vassdrag, og at det er den myndighetsinitierte og -finansierte overvåkingen som skal legge grunnlag for hvilke elver det skal gjøres tiltak i. Standardisert metodikk og kompetent personell må danne grunnlaget for å iverksette tiltak i aktuelle elver, og det må være full åpenhet rundt hvordan en beregner bestanden av villfisk og innslaget av rømt fisk i de ulike elvene.

HI har påpekt i rapport 7-2011 at det er en rekke feilkilder i hvordan overvåkingen foregår i dag, og de foreslår forbedret utvalgsmetode og prøvetakingsmetodikk. FHL anser det derfor som viktig at den påbegynte felthåndboken kommer raskt på plass og blir godt implementert.

FHL støtter forslaget om fritak for avgift i det nye statlige miljøfondet når sporing er implementert. I forhold til merking av fisk mener FHL at erfaringer gjort så langt viser at vi har gode metoder for å skille oppdrettsfisk fra villaks i elvene med høy grad av sikkerhet når dette blir utført av kompetent personell. I tillegg er det pågående prosjekt i regi av FHLs miljøfond som vil bidra til å øke kunnskapen om dette ytterligere, og til å gjøre den allment kjent og tilgjengelig.

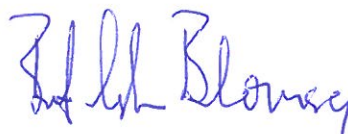
Medianverdien på innslag av oppdrettsfisk i elvene er sterkt nedadgående. I lys av dette synes det derfor uhensiktsmessig og uproporsjonalt å innføre fysisk merking av all laks, både med hensyn til dyrevelferd, mattrygghet og de ekstra kostnader det vil medføre å merke ca. 300 millioner utsatt fisk årlig som aldri rømmer. FHL mener derfor at krav om fysisk merking som kriterium for fritak for avgift bør utgå. FHL støtter derimot departementets forslag om at innehavere av konsesjon der all fisk knyttet til tillatelsen kan spores tilbake til eier, ikke skal betale avgift.

Med vennlig hilsen

Fiskeri og havbruksnæringens landsforening



Henrik Stenwig
Direktør Miljø og helse



Brit Uglem Blomsø
Fagsjef Miljø og helse

Vedlegg:

1. Infoskriv geoelementer
2. DNA-basert sporing av laks