

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Sakshandsamar: Monika Haugland
Telefon: 47361926
Seksjon: Fiskeridirektøren
Vår referanse: 14/12304
Dykkar referanse: 14/7918-1
Vår dato: 30.11.2014
Dykkar dato: 25.09.2014

Att: Vinje Nina Eriksen

SVAR PÅ HØYRING OM FELLESANSVAR FOR UTFISKING AV RØMT OPPDRETTSFISK

INNLEIING

Vi syner til høyringsbrev frå Nærings- og Fiskeridepartementet datert 25. september 2014 om høyring av forslag til forskrift om fellesansvar for utfisking av rømt oppdrettsfisk. Akvakulturlova vart endra i 2013 og gjev heimel for å pålegge innehavarar av løyve til akvakultur å dekke utgifter det offentlege eller private har med å fjerne organismar som har rømt. Ho gjer også heimel for å pålegge merking og bruk av steril oppdrettsfisk.

Innblanding av rømt oppdrettsfisk vert rekna som ei av dei viktigaste utfordringane for ville laksebestandar og det er eit mål for myndigheitene å redusere denne påverknaden. I Proposisjon til Stortinget 103 L 2012-2013 står det: «*I mange lakseførende vassdrag er innslaget av rømt oppdrettslaks fremdeles for høyt, og det er etter departementets oppfatning nødvendig å redusere skadevirkningene ved rømming. I denne sammenheng vises det til formålet i akvakulturloven § 1 om bærekraftig utvikling og formålet om bevaring av naturmangfold i naturmangfoldloven § 1. Det vises også til forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5.*»

Fiskeridirektoratet er positiv til ei ordning der alle innehavarar av løyve til akvakultur med laks, aure og regnbogaure skal vere med å betale for uttak av rømt fisk frå vassdrag. Vi ser også eit tydeleg behov for meir systematisk planlegging og operasjonisering av slike tiltak.

Det er likevel ein naturleg del av vårt forvaltningsansvar som her vert adressert og vårt prinsipielle standpunkt er at planlegginga og gjennomføringa av uttaket bør ligge inn under Fiskeridirektoratet. Det er i dag ei rekke forvaltningsområde som påverkar villaksen og ulike offentlege etatar har ansvar for dertil høyrande

lovverk. Slik vi ser det vil ei samanslutning av privat karakter bidra til å komplisere forvaltninga av dei norske bestandane av villaks på ein uheldig måte.

Oppdrettsnæringa får betydeleg tillit dersom forskrifta vert gjeldande, og det vert lagt opp til at organiseringa kan vurderast på nytt dersom resultatet ikkje er tilfredsstillande. Vi foreslår at departementet etter 2 år gjennomfører ei evaluering av om forskrifta har fungert etter hensikta.

Uttrykket «utfisking» brukt i overskrifta til forslaget bør i denne samanheng tolkast slik at det omfattar alle aktuelle metodar for uttak av rømt oppdrettsfisk i vassdrag. Fiskeridirektoratet fekk i 2013 gjort ei utgreiing av aktuelle metodar for uttak av rømt oppdrettsfisk i lakseførande vassdrag (NINA Rapport 972), og denne syner korleis metodeval må tilpassast tilhøva i det einskilde vassdrag. Vi legg til grunn at styret innhentar formell kompetanse der det er naudsynt, og at val av metode vert godkjend av Fylkesmannen i samband med handsaming av søknad om utfisking i det einskilde høvet.

Utfiskinga i regi av samanslutninga kjem året etter at mogleg innkryssing av rømt oppdrettsfisk i den lokale bestanden har skjedd. Ordninga vil for alle praktiske føremål berre kunne handtere risiko for seinare påverknad, sidan ho vil ta ut rømt fisk frå oppdrett som kjem opp i vassdraget og gyt *året etter* at overvåkingsprogrammet har oppdaga eit for høgt innslag av rømt oppdrettsfisk. Situasjonen for mange bestandar av villaks er slik at Fiskeridirektoratet som forvaltningsmynde vil måtte sette i verk uttak uavhengig av det planlagde uttaket som samanslutninga står for.

MERKNADER TIL PARAGRAFANE

§ 7 Tiltak pålagde av styresmaktene

Fiskeridirektoratet har ansvar for å ha oversikt over førekomstar av rømt oppdrettsfisk i vassdrag og for å foreslå tiltak mot rømning og rømt oppdrettsfisk. Overvakinga er frå 2014 styrka med auka midlar som skal sikre god kvalitet og einsarta rapportering. Talet på elvar som blir dekt årleg blir auka og vil ligge på rundt 100. Dette utgjer omtrent ein fjerdedel av laksevassdraga vi har totalt i landet. Elvane i programmet er valt etter visse kriteria og lista vil kunne endrast over tid.

Det går fram av høyringsnotatet at det er resultata frå det nasjonale overvåkingsprogrammet som skal ligge til grunn for arbeid etter forskrifta. Det er etter vårt syn ein styrke å basere forskrifta på fagleg kvalitetssikra data frå dette programmet.

Forslaget fastset kva nivå som skal utløyse planlegging av tiltak. Fiskeridirektoratet meiner dette punktet bør ha ei utforming som er meir tydeleg på kva målet er, nemleg å redusere innslaget av laks rømt frå oppdrett.

Det vert i høyringsnotatet vist til kvalitetsnorm for ville bestandar av atlantisk laks og at denne er eit sentralt verktøy i forvaltninga av villaks, også når det gjeld utfordringar knytt til genetisk integritet. Med tanke på ein einskapleg forvaltning vil det vere naturleg å legge til grunn dei grenseverdiane som her er fastsett heller enn å sette opp eit eige sett av kriterier for planlegging av tiltak etter forskrifta.

Det har etter vårt syn inga hensikt å bruke ulike grenseverdier i tabell 1. Omgrepet «haustprosent» er lite presist og kan basere seg på ulike metodar. Presisjonen i undersøkinga av rømt fisk i gytebestandar har dei seinare år blitt vesentleg betra ved aukande bruk av drivtellingar nært opp til gytetida. I mange tilfelle vil slike gyteplassundersøkingar gje ei vurdering av delen rømt oppdrettsfisk med atskilleg høgare presisjon enn dei tradisjonelle metodane for berekning av haust- og årsprosent.

Vår anbefaling er å legge grenseverdiane frå villaksnorma til grunn for forskrifta. Vidare meiner vi at av dei data overvakingsprogrammet leverer, bør dei som har høgast kvalitet leggast til grunn for kvart vassdrag. Det vil vere tilfelle der dette er andre data enn årsprosent. Det er overvakingsprogrammet som må ha ansvar for å utføre ei fagleg vurdering av kvaliteten på ulike data, og såleis angi delen rømt oppdrettsfisk i gytebestanden før og etter gjennomførte utfiskingstiltak. I og med at ordninga berre omfattar elvar som inngår i overvakingsprogrammet er det ikkje behov for at samanslutninga gjer eigne vurderingar av kva data som gjev det beste bilete av delen rømt oppdrettslaks i vassdraga.

I tråd med kvalitetsmåla i norma meiner vi også at planlegging og utfiskingstiltak skal settast i verk ved «Moderat effekt», tilsvarande 4 – 10 prosent rømt oppdrettslaks i gytebestand. Det må også settast krav til å vurdere måloppnåing av tiltaka, og vi legg til grunn at målet er å få innblandinga under fire prosent.

Slik forslaget ligg føre, gjeld plikta berre planlegging, ikkje faktisk å utføre utfiskingstiltak. Dette vil føre til ei utfordring med tanke på handsaming av klager, då Fiskeridirektoratet etter framlegget berre vil kunne pålegge samanslutninga å planleggje, ikkje å utføre tiltak.

Akutte situasjonar og elvar som ikkje er i programmet

Forslaget til forskrift er lagt opp slik at samanslutninga skal planlegge og organisere utfiske basert på kunnskap levert av overvakingsprogrammet. Dette vil på ein god måte dekke behovet for uttak i dei aktuelle vassdraga og der innslaget er ei blanding av rømt fisk frå ulike kjelder.

Fiskeridirektoratet har ansvar for å handtere akutte rømmingshendingar. I slike situasjonar kan rømt fisk frå ei eller fleire kjelder vandre opp i eit tal vassdrag i regionen og det vert naudsynt å sette inn tiltak raskt. Overvakingsprogrammet er ikkje egna for å fange opp alle slike situasjonar, og det vil vere for seint å sette inn tiltak når rapporten er klar. Fiskeridirektoratet har fleire kjelder til informasjon rundt slike hendingar, døme på dette er rapporterte fangstar i sjø og melding frå oppdrettarar om hendingar. Når kjelda til rømminga er kjent, kan vi utvide plikta til gjenfangst jamfør akvakulturdriftsforskrifta § 39 andre ledd, og pålegge innehavar av løyvet å betale for tiltak. Når kjelda er ukjent går det fram av høyringsforslaget (§ 7 tredje ledd) at samanslutninga i rimeleg omfang skal dekkje utgifter som Fiskeridirektoratet har hatt for å fastslå kven som eig den rømte oppdrettsfisken.

I nokre høve vil ein likevel ikkje kunne identifisere med overvekt av sannsyn ein eller fleire kjelder til den rømte fisken. Det bør i slike tilfelle vere Fiskeridirektoratet sitt ansvar at nødvendige tiltak vert sett i verk og at samanslutninga i ettertid dekker kostnadene med dette.

Det kan bli naudsynt med tiltak i vassdrag som ikkje inngår i overvakingsprogrammet. Døme på dette er einskilde sårbare bestandar, eller generelt i samband med akutte situasjonar. Dersom Fiskeridirektoratet sit med kunnskap som indikerer at ei elv har behov for tiltak, vil direktoratet vurdera å sette i verk uttak. Vi vil her også peike på at klageretten etter forskrifta ikkje vil gjelde for elvar som ikkje er omfatta av overvakingsprogrammet og at det difor er grunn til å presisere korleis desse skal handterast.

Fiskeridirektoratet vil foreslå at det vert teke inn eit ekstra ledd der det går fram at det er vårt ansvar å handtere akutte situasjonar og at samanslutninga skal dekke utgifter til uttak dersom kjelda ikkje let seg identifisere. Vidare også at samanslutninga skal dekke utgifter som Fiskeridirektoratet har hatt for tiltak i vassdrag som ikkje er omfatta av plikta til planlegging av tiltak i forskrifta § 7, altså som ikkje inngår i overvakingsprogrammet.

§ 8. Avgift

Departementet ber spesielt om høyringsinstansane sitt syn på merking av oppdrettsfisk. Det er viktig å skilje frå kvarandre identifisering av oppdrett versus villfisk, og det å kunne spore rømt oppdrettsfisk til kjelda for rømming. Fiskeridirektoratet syner til tidlegare innspel der vi tek til orde for merking som gjer identifisering av rømt oppdrettsfisk enkel. Vi meiner at slik merking ikkje er relevant i høve til departementet sitt spørsmål her.

Fiskeridirektoratet er positiv til fritak for avgift ved merking under føresetnad av at merkemetoda gjer det mogleg å identifisere kjelda til den rømte fisken på ein rask, sikker og lite ressurskrevjande måte.

§ 9. Regress

Punktet om regress reiser to spørsmål. For det første blir det sagt at det skal krevjast regress dersom undersøkingar, etterforsking eller andre tiltak dokumenterer med overvekt av sannsyn at fisken stammar frå eit bestemt anlegg. Her er beviskravet klargjort og dette er eit tilstrekkeleg krav. Bevisbyrda ligg på samanslutninga. Vi stiller spørsmål ved korleis samanslutninga skal få tilgang til alle relevante opplysningar. Alle undersøkingar og etterforsking skjer under reglar som regulerer innsyn frå tredjepart i slike saker. Dette gjeld både medan undersøkingar og etterforsking føregår, og under ein eventuell iretteføringsfase og etterpå. Samanslutninga vil vere ein tredjepart som ikkje vil ha tilgang til like mange opplysningar som offentleg mynde med ansvar for handheving. Fiskeridirektoratet vil til dømes kunne krevje tilgang til opplysningar som har kome fram i politietterforsking og motsett. Det er til noko hjelp at kravet til prov er lågare enn ved lovbrøt, men dette kan likevel vere til hinder for effektiv regress. Effektiv regress er jo ein viktig motiverande faktor for å hindre rømming, slik at ikkje dette blir ei rein forsikringsordning. Etter § 7 tredje ledd kan vi forstå det slik at det er Fiskeridirektoratet som skal ha ansvar for å slå fast kven som eig den rømte fisken.

For det andre er det spørsmål om forskrifta dekkjer alle tilfelle der fisk rømmer frå lokaliteter der det er samdrift eller samlokalisering. Vi viser til § 49 i akvakulturdriftsforskrifta femte ledd om solidaransvar og meiner det er grunn til å ta inn ein tekst om mogleg regress mot fleire innehavarar av løyve.

§ 10. Klageinstans

Fiskeridirektoratet skal etter § 10 vere klageinstans for forvaltningsavgjerder tekne av samanslutninga. Sjølv om samanslutninga ikkje er eit offentleg organ vil den vere eit forvaltningsorgan etter forvaltningslova, med andre ord eit privat rettssubjekt som skal utøve offentleg mynde. Slik vi ser det er det berre fastsetjing av årleg avgift og fastsetjing av krav om regress som vil vere enkeltvedtak etter forslaget. Alle avgjerder under planlegging og gjennomføring vil falle utanfor.

Årleg avgift skal svare til dei utgifter samanslutninga har og ein må etablere ein nøkkel for korleis denne skal fordelast. Nøkkelen blir sannsynlegvis knytt direkte til løyvet, slik at behovet for finansiering blir fordelt på antal løyver og justert for fritak eller redusert sats. Det vil etter vårt syn vere meir tenleg å klage eller klagebehandle grunnlaget for avgifta enn avgifta isolert sett.

Vi foreslår at det i § 7 vert teke inn eit ledd om at det skal fattast vedtak etter forvaltningslova om planlegging og gjennomføring av utfiskingstiltak i elvar der

innslaget av rømt oppdrettsfisk ikkje er akseptabelt. Tilfelle der samanslutninga bestemmer seg for ikkje å planlegge uttak må også ligge føre som vedtak. Av omsyn til handsaming av klagar må det også inn eit krav om at vurderingane som ligg til grunn går fram av enkeltvedtaka.

Vidare må det gjerast klårt kven som er mottakar av vedtaka, slik at dei som har klageinteresse vert gjort kjent med vedtaka.

Det er i forslaget ikkje diskutert kven som har rett til å klage, kor lenge denne retten vil gjelde og kva ein kan klage på. Vi meiner at rettighetshavarar, brukarinteresser og oppdrettsnæringa bør ha slik rett.

Det er gjennom forslaget lagt opp til høg grad av tillit til oppdrettsnæringa. Vi vil foreslå at evaluering av kva faktiske tiltak som er gjennomført vert utført av mynde systematisk i ettertid, og ikkje i enkeltsakar undervegs.

OFFENTLEG INNSYN

Offentleglova vil ikkje gjelde for denne samanslutninga då færre enn halvparten av styremedlemmene vert utnemnt av det offentlege. At to styremedlemmer vert utnemnt av det offentlege vil ikkje i seg sjølv bidra til meir innsyn. Dei vil vere styrt av reglar som gjeld for denne type samanslutning, dette gjeld også i kva grad dei kan dele sin informasjon med andre.

I punkt seks i høyringsnotatet går det fram at det ikkje vert fastsett nokon plikt til å utføre tiltak, og det vert sagt at samanslutninga skal vurdere kostnader opp mot nytte og verknader av tiltaka. Avgjerslene vil ha direkte verknad på økonomien i samanslutninga og dermed medlemsavgifta. Utfordringane knytt til dette tydeliggjer behovet for innsyn og tilsyn. Slik forslaget er formulert vil det ikkje vere innsyn i vurderingar som samanslutninga gjer.

OFFENTLEG TILSYN

Samanslutninga skal planleggje og utføre tiltak pålagt i medhald av akvakulturlova. § 21 i lova seier at departementet skal bestemme kven som skal føre tilsyn med at vedtak gjeve i medhald av lova blir følgt. Høyringsnotatet peiker ikkje ut noko organ som skal utføre tilsyn, og så lenge dette ikkje er gjort kan det ikkje verte etablert tilsyn. Etter vår syn er oppgåvene av ein slik karakter at det vil vere naturleg å inkludere eit ledd om tilsyn.

AVSLUTNING

Fiskeridirektoratet er positiv til ei ordning der alle innehavarar av løyve til akvakultur med laks, aure og regnbogaure skal vere med å betale for uttak av rømt fisk frå vassdrag. Vi ser også eit tydeleg behov for meir systematisk planlegging og operasjonisering av slike tiltak.

Ordninga som departementet gjer framlegg om går lenger enn som så, og overføringa av forvaltningsoppgåver frå staten til eit ikkje-offentleg organ fører til ei rekke prinsipielle utfordringar. I tillegg vil framlegget føre til at den samla forvaltninga vert meir komplisert.

Med helsing

Liv Holmefjord
fiskeridirektør

Jens Chr. Holm
Direktør

Mottakarliste:

Nærings- og fiskeridepartementet Postboks 8090 Dep 0032 OSLO