

Fiskeri- og kystdepartementet
Boks 8118 Dep

0032 OSLO

Sakshandsamar: Erik Staurset Andresen
Telefon: 90233605
Seksjon: Fiskeridirektøren
Vår referanse: 09/16237
Dykkar referanse: 13/42
Vår dato: 22.03.2013
Dykkar dato: 08.02.2013

Att:

SVAR PÅ HØYRING - FORSLAG TIL FORSKRIFT OM SÆRSKILT REGULERING AV AKVAKULTUR I HARDANGERFJORDEN

Innleiing

Vi viser til høyringsbrev 2. februar 2013 der departementet ber om høyringssvar innan 22.mars 2013.

Fiskeridirektøren gjev i dette brevet sine vurderingar av forslaget om forskrift om særskilt regulering av akvakultur i Hardangerfjorden. Høyringssvaret er delt i fire hovuddelar. Første bolken skildrar miljørisiko. Deretter gir vi overordna og prinsipielle kommentarar. Dernest kjem vi med konkrete merknadar til einskilde føresegner i forslaget. Vi har i siste delen eit alternativt framlegg om framføring av frysreguleringa.

Fiskeridirektoratet har innhenta høyringsinnspel frå region vest. Dette er innarbeidd i dette høyringssvaret.

I. Miljørisiko i Hardangerfjorden og innleiande vurderingar

I åra før frysinstruksen i 2008 var det sakleg grunn til uro over utviklinga i Hardanger og Sunnhordland. Dette hadde særleg samanheng med at regelen om melding ved samlokalisering (laksetildelingsforskrifta § 37) førte til ei rask og ukontrollert oppbygging av produksjonskapasitet på eit lite geografisk område. På dette tidspunktet hadde ein allereie hatt ei oppbygging av biomasse i området ved at næringa som opphavleg var etablert i Nordhordland, flytta produksjonen sin sørover for å komme vekk frå kjerneområda for PD. Vi observerte vidare ei bekymringsfull utvikling med omsyn til rømming, lakselus og annan sjukdom. Innom vårt eige tilsynsområde hadde vi særleg fleire store rømmingar som fylgje av teknisk og

menneskeleg svikt, som kunne tyde på at næringa ikkje tok viktige utfordringar på tilstrekkeleg alvor.

Situasjonen i dag er framleis utfordrande. Næringa har uløyste utfordringar spesielt knytt til lakselus, men òg til annan sjukdom og rømming. Samanlikna med situasjonen for 5-10 år sidan opplever vi likevel at næringsutviklinga er inne i eit meir berekraftig og framtidsretta spor.

Rømming

På Vestlandet har vi dei siste åra opplevd svært få store rømmingar av typen vi tidlegare hadde for mange av. Dette har etter vårt syn samanheng med satsinga på tiltak mot rømming og investeringar i betre løysingar og drift. Næringa og forvaltninga har vidare erkjent omfanget av dei mange små og usynlege rømmingane rundt smoltfasen. Denne type rømmingar er vesentleg redusert frå 2008 til 2013 gjennom koordinerte offensivar og investeringar i sikringstiltak. Det er også skjedd tydelege forbetringar med omsyn til teknisk stand og drift. Eit av dei mest tydelege resultata er at talet på rømmingar frå ukjent kjelde er blitt vesentleg redusert. Medan det for få år sidan kunne vere observasjonar av 10-15 ulike grupper rømt fisk i vestlandsfjordane som ingen tok ansvar for, så korresponderer no observasjonane godt med kjente og innrapporterte innmeldingar. Det siste halvåret har vi likevel sett fleire rømmingar frå ukjent kjelde i Hordaland (for tida har vi tre slike saker). Dette er bekymringsfullt, men direktoratet kjenner ikkje til at det er samsvar mellom biomasse/produksjonsomfang og risiko for genetisk påverknad. Det er direktoratet sin vurdering at oppklåring av slik rømming så vel som avbøtande tiltak må handterast med auka ressursinnsats, og at forslaget til forskrift ikkje er til hjelp til dette, snarare tvert om då det vil trekke ressursar vekk frå miljøretta tiltak og over til oppfølging av biomasse.

Direktoratet ventar at arbeidet mot rømming rundt smoltstadiet vil gje stadig tydelegare resultat ved at talet smoltrømt laks frå oppdrett påvist i elvane går ned.

Det er direktoratet si vurdering at risiko for genetisk påverknad er redusert også for Hardangerfjordområdet etter 2004. Dette som eit resultat av tiltak sett i verk på nasjonalt plan saman med uttaket av laks rømt frå oppdrett i dei viktigaste lakseelvane i Hardanger.

Sjukdom

Næringa og andre kunnskapsmiljø i Hordaland har spelt ei sentral rolle i arbeidet med å finne løysingar på utfordringane knytt til sjukdom og svinn i næringa. Dette gjeld til dømes det viktige PD-prosjektet. I høve til arbeidet med å gjere lokalitetsstrukturen meir robust ser vi òg ei positiv utvikling når det gjeld innføring av nye og større soner for koordinert utsett og brakklegging. Dette meiner vi er

starten på ein prosess i retning av enda større og færre soner. Innføring av større brakkleggingssoner og "branngater" vil bety mykje i det vidare arbeidet.

Spesielt om lakselus

Utfordringa knytt til lakselus er svært stor. Innføring av ei særskilt luseforskrift (som no er under revisjon) og innføring av betre avlusingsregime ser likevel ut til å gi lovande resultat. Tilsvarande som for sjukdom ligg næringa og kunnskapsmiljøa i Hordaland langt framme i arbeidet mot lakselus, til dømes gjennom bransjeprosjektet "Lusalaus".

Oppdrettarar i Hordaland har synt stor interesse for å utvikle produksjon av (post)smolt over 250g i lukka anlegg. Lukkast ein med dette vil ein stor del av smoltproduksjonen i området kunne skje i lukka anlegg. Dette vil potensielt kunne redusere talet på vertar for lakselus og sjukdom. Spesielt kan dette gi god effekt i perioden mars til juni og skjerme utvandrande smolt i ein kritisk fase. Også sjøauren vil kunne nytta godt av at ein del av produksjonen vil kunne skje i lukka anlegg.

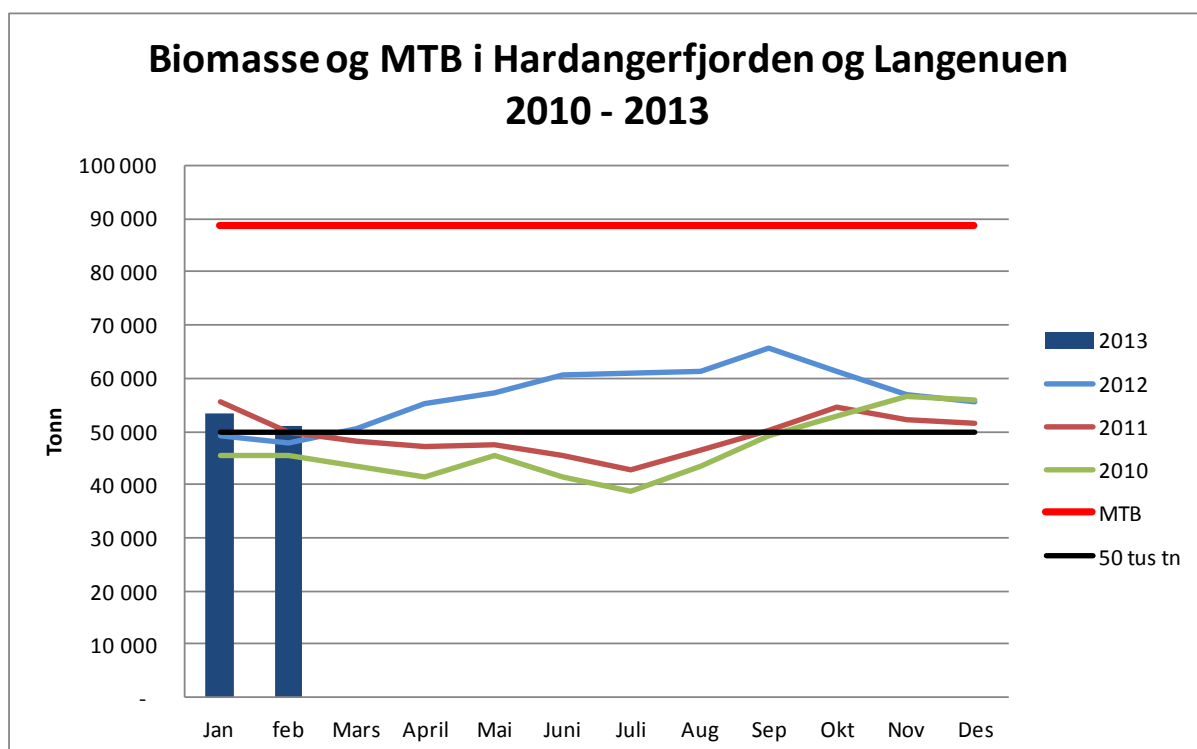
Kommunikasjon og samarbeid

I tillegg til det målretta arbeidet for å ta ned miljørisiko knytt til rømming og lakselus, er det viktig å ha syn for kompleksiteten i utfordringane. Situasjonen i området reiser store utfordringar knytt til kommunikasjon, samarbeid og samordning. På næringssida gjeld dette både samarbeidet internt i verksemdene og mellom verksemdene. Det gjeld vidare samarbeidet mellom akvakulturnæringa og andre brukarinteresser i fjord og kystområda.

På offentlig side ser vi tilsvarande utfordringar mellom dei ulike etatane som har fagleg ansvar og ikkje minst mellom dei ulike etatane som har tilstøytande eller overlappende sektoransvar. Etter forvaltningsreforma er dessutan mange oppgåver flytta over til fylkeskommunane.

Biomasseutviklinga:

Basert på innrapporteringar frå 2010 og fram til og med februar 2013 har biomassen innanfor området variert slik:



II. Overordna og prinsipielle kommentarar

Fiskeridirektøren ser ein del prinsipielle og praktiske utfordringar i framlegget til forskrift som særskilt regulering av akvakultur i Hardangerfjorden. Prinsipielt er det ein føremon å legge effektindikatorar og ikkje eit biomassemål til grunn. Det har tidlegare vært reist spørsmål om framlegget vil sikre tilstrekkeleg miljøkvalitet samstundes med at verknadene for næringa vert store og lite føreseieleg for den einskilde aktør. For forvaltninga vil tilsynet med reguleringa bli særskilt vanskeleg og ressurskrevjande samstundes som vi stiller spørsmål om miljørisikoen vert redusert.

Er ei øvre grense på samla ståande biomasse eit presist nok miljømål?

Fiskeridirektoratet gjorde august 2006 framlegg om ein overordna utviklingsplan for akvakulturnæringa i Hardangerfjorden. Bakgrunnen var eit felles brev frå Fylkesmannen i Hordaland og Fiskeridirektoratet region Vest som ber om eit særskild forvaltingsregime i ein overgangsperiode. Situasjonen vert skildra som uakseptabel, mellom anna på grunnlag av ein rapport frå Havforskningsinstituttet (Fisken og Havet nr 3 2004) som vart oversend departementet for ni år sidan (22.03.2004).

Havforskningsinstituttet sine framlegg til tiltak var i 2004

- Tiltaksgrense på 0,1 kjønnsmodne holus 15. mars – 15. juli.
- Tiltaksgrense på 0,5 resten av året
- Eit utviklingsprogram i Hardangerfjorden
 - o Måling av smittepress for villsmolt i utvandingsperioden

- Overvaking av lusesituasjonen i oppdrett
- Overvaking av lusesituasjonen på for tidlig tilbakevandrande sjøaure
- Overvaking av rømming av fisk frå oppdrett
- Kvantitativ og kvalitativ (genetisk) overvaking av oppvandrande gytefisk i utvalde vassdrag
- Overvaking og modellering av den konkrete hydrografiske situasjonen for tolking av fleire av punkta.

I 2007 vurderte direktoratet i kommunikasjonen med departementet situasjonen som stadig meir uakseptabel og at strakstiltak var naudsynte.

Frysinstruksen vart innført 8.april 2008 for Hardangerfjorden, Klosterfjorden og Bømlafjorden. Gjeldande område for frysinstruksen vert av praktiske omsyn i det vidare berre kalla Hardangerfjorden. Frysinstruksen er i prinsippet todelt, næringa sin moglegheit til å auka kapasiteten i Hardangerfjorden vart stogga (men ikkje kapasitetsutnyttinga), samstundes fekk direktoratet i samråd med Mattilsynet og Fylkesmannen i Hordaland i oppdrag å utarbeida framlegg til ei regional forskrift. Framlegget med Fiskeridirektøren sin merknadar vart sendt til departementet 24. oktober 2008.

I framlegget tok Fiskeridirektøren til orde for at tre miljømål skulle leggjast til grunn:

1. Det skal i snitt ikkje være meir enn 5% rømte individ i gytebestandane av laks i elvane Opo, Kinso, Eio, Granvinselva, Jondalselva, Steinsdalselva, Hattebergselva og Uskedalselva, etter at utfisking av rømt fisk er gjennomført
2. Det skal i snitt ikkje være meir enn 5 lus per utvandrande laksesmolt fanga i forskrifta sitt verkeområde
3. Det skal ikkje være prematurt tilbakevandrande lakselusskada sjøaure i elveosen før 15 juni, og heller ikkje store opphopingar med tydelig lakselusskada sjøaure same sted seinare i sesongen. Begge delar gjeld for eit kvart vassdrag innanfor verkeområdet til forskrifta.

Sjølv om Fiskeridirektøren var klar på at både effektindikatorar og tålegrense kunne diskuteras, så var det viktig at slike miljømål vart sette.

I Fiskeridirektøren sitt høyringsbrev dagsett 18. november 2009 vert dette understreka på nytt. Då hadde departementet gjort framlegg om nedbygging av legal kapasitet til 50 000 tonn, og Fiskeridirektoratet kan ikkje sjå at det er dokumentert at dette er tilstrekkeleg fagleg forankra. Dette vert teke oppatt i Fiskeridirektøren sitt høyringssvar 14. april 2011.

Dette er ei prinsipiell problemstilling som også gjeld framlegget som no er på høyring. Etter vår vurdering vil ikkje eit biomassetak gi noko oppside for næringa

til å drive med mindre miljøavtrykk, og difor vert konsekvensane av framlegget truleg langt større for næringa enn naudsynt. Direktoratet syner til dei nemnde høyringssvara for ei detaljert grunngeving for dette.

Regjeringa si sjømatmelding vart lagt fram 22. mars i år [Meld. St. 22 (2012-2013)]. Her varslar Regjeringa framlegg om innføring av effektindikatorar for påverknad av lus og rømd laks på viltlevande bestandar av anadrom laksefisk. Fiskeridirektoratet ser det som naturleg at dette òg vert nytta som fagleg grunnlag for å endre reguleringsmålet for forskrifta (§6 første ledd), og sjølvve reguleringsprinsippet i forskrifta. Direktoratet ser at departementet legg opp til at det vil ta noko tid før ein kan fastsetja grenseverdier for lakselus (varslingsindikatoren; modellering av total lakselusproduksjon i eit område), slik at ordninga ikkje kan tre i kraft før frå 2015. Direktoratet ser at det difor vil være eit alternativ å avvende dette før ein revidert Hardangerfjordforskrift vert fastsett. Dette er utdjupa i del IV.

Arbeidet med grøne løyver har synt at det kan vera krevjande når ein skal ha *eitt* verkemiddel (ny grøn teknologi så vel som reduksjon av biomasse i Hardangerfjorden) som skal stetta *fleire* omsyn (reduksjon av påverknad frå lakselus og rømt laks frå oppdrett). Fiskeridirektoratet har kome til at det er naudsynt i større grad enn før å sjå føre seg spesifikke verkemiddel for å handtere spesifikk risiko. Dette tok Havforskningsinstituttet til orde for alt i 2004.

Direktoratet meiner at det er eit viktig prinsipp at rammevilkår kan skjerpast på eit område, til fordel for overordna miljøomsyn slik som akvakulturlova §§9 og 10 legg opp til. Men då er det viktig at det er samsvar mellom risiko, styringsmål og verkemiddel.

Verknader av kollektiv nedskriving av akvakulturloyva

Fiskeridirektoratet tykkjer at framlegget om kollektiv nedskriving av akvakulturloyva ved overskriding av taket på 50 000 tonn kan ha fleire uheldige sider. At aktørar som frivillig reduserer sin biomasse for å avhjelpe situasjonen i Hardangerfjorden blir pålagt reduksjonar i sine løyve fordi andre aktørar har valt å drive meir intensivt inne i fjorden vil kunne svekke rettferdskjensla til den enkelte aktør. Den kollektive reduksjonen ved overskriding av det kollektive taket vil være lite føreseieleg for den enkelte ettersom kvar aktør berre har oversikt over eigen biomasse. Eit slikt kollektivt brot vil heller ikkje være synbart før etter at alle rapporteringar for området er gjennomgått.

Eit løyve kan knytast til fleire lokalitetar, men likevel utan at det er bestemt korleis løyvebiomassen skal fordelast på dei aktuelle lokalitetane. I utgangspunktet kan eksempelvis eit løyve på 780 tonn nyttast fullt ut på den eine lokaliteten eit selskap har i Hardangerfjorden, medan lokalitetane utanfor fjorden ligg brakk. Dersom ein reduserer løyvet med ti prosent vil ein likevel, ut frå reglene om forholdet mellom

løyver og lokalitetar, kunne nytte den nye maksimalt tillatne biomassen på 702 tonn innanfor Hardangerfjorden.

Taket aktørane skal halde seg under er definert gjennom størrelsen ståande biomasse. På denne bakgrunn meiner Fiskeridirektoratet at det er den einskilde si utnytting av løyva, og ikkje avgrensinga i løyva, som må regulerast. Vidare tilseier omsynet til at aktørane skal kunne innrette seg og omsynet til rettferd at reguleringa skjer opp mot kvar einskild aktør. Dette kan gjerast ved å fastsette eit biomassetak for den enkelte aktøren innanfor verkeområdet til forskrifta. Summen av størrelsen på alle biomassetaka kan då ikkje overstige den grensa som blir satt for å nå formålet med forskrifta. Kvar aktør kan då følgjast opp på vanleg måte ved overskridingar av biomassetak.

Er ordninga mogleg å føre tilsyn med?

For Fiskeridirektoratet vil det være særst vanskeleg å føre tilsyn etter forskrifta. I praksis vil direktoratet måtte etablere eit eige Hardangerfjordtilsyn i to regionar, og arbeidet vil måtte gjerast manuelt i stor grad. Departementet sitt framlegg skapar også ei uklår grense mellom tildelingsmynde (fylkeskommunen) og tilsynsmynde (Fiskeridirektoratet).

Gjeldande regelverk om MTB er særst vanskeleg å kontrollere. Reglane som er forslått i utkastet §§ 6, 7 og 8 vil medføre ein vidare forvansking av direktoratet sitt tilsyn. Dersom ein ynskjer produksjonsregulerande reglar som kan kontrollerast må dette gjerast på ein langt meir direkte måte enn det utkastet legg opp til. utfordringane i Hardangerfjorden og Sunnhordland handlar etter vår vurdering om rømning, fiskevelferd, sjukdom og særleg lakselus. Dette er faglege utfordringar som, inklusiv adekvat tilsyn og kontroll, må handterast kvar for seg og på kunnskapsbasert måte. Frysinstruksen har vore ei enkel og effektiv ordning som det faktisk har vore mogeleg å handheve.

Direktoratet utdjupar innvendingane sine i merknadene til dei einskilde føresegnene i neste del.

III. Merknadar til føresegnene i forslaget

Direktoratet vil peike på fleire punkt som vil kunne gjere forskrifta meir presis med dei premissane som departementet har lagt til grunn.

§ 4

Vi stiller spørsmål ved om det i det heile er naudsynt å ha ei eiga føresegn med definisjonar. Eksempelvis er det gitt ein omfattande definisjon av "akvakulturanlegg" utan at ordet er brukt i forskrifta, utanom i definisjonsføresegna.

§ 5

Etter forslaget skal det ikkje gå an å tildele nye løyver i Hardangerfjorden, eller utvide eller klarere lokalitetar.

Andre ledd legg ned forbod mot å melde samlokalisering etter laksetildelingsforskrifta § 37 *inn til Hardangerfjorden*. Meldingsregelen gjeld for same innehavar eller ulike innehavarar i same konsern. Samlokalisering og samdrift kan også skje mellom ulike innehavarar utanfor konsern, men disse er ikkje omfatta av meldingsregelen. Vi kan ikkje sjå at forslaget til føresegn hindrar dette så lenge det berre er meldingsregelen som ikkje kan nyttast. Vi minner om at løyve tildelt i region vest i utgangspunktet kan klarerast for lokalitetar i heile regionen.

Vidare meiner vi at andre ledd bør harmonere med laksetildelingsforskrifta § 37a, med mindre § 37a vert oppheva ved den nye Hardangerfjordforskrifta. Slik vi forstår forslaget vil ein framleis kunne melde samlokalisering etter laksetildelingsforskrifta § 37 *innanfor* Hardangerfjorden, noko som er ei oppmjuking av gjeldande føresegn i § 37a bokstav b.

Slik tredje ledd er formulert "*Innanfor summen av lokalitetsbiomasse i løyve tildelte i Hardangerfjorden*" vert det gitt eit anna meiningsinnhald enn det som følgjer av laksetildelingsforskrifta §37a andre ledd. Det er vel framleis meininga at lokalitetar i Hardangerfjorden framleis skal kunne klarerast eller utvidast innanfor summen av eksisterande lokalitetsbiomasse. Dersom ein utvidar ein lokalitet, må ein annen reduserast tilsvarande.

Det er også uklart kva som er meint med at løyva må være tildelt i Hardangerfjorden. Løyve tildelt innanfor heile region vest kan være klarert i Hardangerfjorden.

§ 6

Av § 6 i forskriftsforslaget framkjem det innleiingsvis at den ståande biomassen i Hardanger ikkje skal overstige 50 000 tonn. Føresegna gjer greie for konsekvensane av ein overskriding av det biomassetaket som er foreslått. Fiskeridirektoratet stiller seg spørjande til fleire sider ved denne føresegna og ved føresetnadane som ligg til grunn.

Fyrste ledd

Vi saknar ei tilnærming til korleis næringa skal komme ned på utgangspunktet på 50 000 tonn.

Den samla kapasiteten i løyva i Hardangerfjorden og Langenuen er, i følge høringsnotatet, i dag 87 158 tonn og den ståande biomassen var 56 000 tonn ved årsskiftet. Dette inneber ein utnyttingsgrad på 65 %. I høringsnotatet blir det gjort greie for at ein reduksjon på 11, 5 % i den samla kapasiteten vil medføre den

nødvendige reduksjon i den ståande biomassen. Dette vel og merke under føresetnad om at ein legg til grunn dagens utnyttingsgrad.

Det kan sjå ut til at departementet legg opp til reduksjon av sjølve løyvet, noko som i praksis vil innebere ei formell nedjustering av maksimalt tillaten biomasse innanfor kvart enkelt løyve. Med den fleksibiliteten som ligg i grensene i løyvet vil det, etter vår meining, ikkje være føremålsteneleg å byggje intensjonen i forskrifta på ein matematisk formel basert på det faktiske forholdet mellom avgrensinga i løyvet og utnyttinga i Hardangerfjorden i dag.

Fiskeridirektoratet meiner ei nedjustering av ståande biomasse til 50 000 tonn ikkje kan nåast gjennom ei regulering av sjølve løyvet, men gjennom eit øvre tak for utnyttinga av det enkelte løyvet innanfor verkeområdet i forskrifta.

Andre ledd

Konsekvensane av ein eventuell overskriding av grensa på 50 000 tonn ståande biomasse som er foreslått som tak i Hardangerfjorden framkjem av § 6 andre ledd i forskriftsforslaget som lyder;

Dersom den ståande biomassen av laksefisk i to etterfølgjande månader overstig 50 000 tonn, skal kvart løyve til akvakultur av laks, aure og regnbogeaure som er gitt i Hardangerfjorden reduserast med same prosentsats/del som overskridinga utgjer i snitt.

Dersom ein skal gjere reduseringar av sjølve løyvet, vil kvart løyve ha to valørar eller vekslingskursar, ein innanfor og ein utanfor Hardangerfjorden. I tillegg må det gjerast heilt klart at valøren eller vekslingskursen vil variere. Dette vil skape nye utfordringar både for praktisk registrering i akvakulturregisteret, men også opne andre formuesrettslege problemstillingar.

Som allereie antyda, ynskjer Fiskeridirektoratet ei presisering av korleis ein eventuell reduksjon av ståande biomasse ned til taket på 50 000 tonn skal operasjonaliserast. Reknestykka i høringsnotatet blir ikkje spegla i forskriftsforslaget, og direktoratet kan, som nemnt, heller ikkje sjå at føringane på bakgrunn av disse ville være adekvate.

Forslaget i § 6 kan tolkast slik at aktørane sjølve skal sørge for den nødvendige reguleringa av ståande biomasse. Dette vil, etter vår oppfatning, være eit lite hensiktsmessig utgangspunkt. I praksis vil det krevje at aktørane seg i mellom skal komme fram til ei fordeling av ståande biomasse som til saman ikkje overstig 50 000 tonn, noko som vil innebere ein særleg krevjande prosess. Alternativet er at kvar enkelt aktør følgjer eigne planar utan å ha konkrete, individuelle rammer for den ståande biomassen utover den allereie gitte avgrensinga i løyva.

Den enkelte aktør vil være prisgitt dei andre aktørane sin ståande biomasse opp mot faren for reduksjon i løyvet. Dette skaper ein situasjon for den enkelte som, etter direktoratets meining, vil være prega av stor grad av vilkårlegheit.

Fiskeridirektoratet legg til grunn at tilnærminga som departementet har valt byggjer på omsynet til den totale fleksibiliteten i næringa, og er einige i at dette er eit fornuftig motiv. Vi har likevel vanskeleg for å sjå at den teoretiske effekten kan la seg realisere i praksis ettersom det legg til grunn ein grad av innbyrdes oversikt og samhandling som neppe let seg etablere. Det er derfor nærliggjande at følgjene av føresegna i § 6 vil bli at kvar enkelt aktør held fram med drifta etter eigne planar og ventar med eventuelle justeringar til det blir pålagt av forvaltninga og dermed likt for alle. Antakelig vil nokre legge seg på ei forsiktig, andre på ei meir offensiv, line og utteljinga for systemets fleksibilitet vil i stor grad være tilfeldig.

Tanken om næringa sitt kollektive ansvar for å holde ståande biomasse under grensa på 50 000 tonn har naturleg gitt seg utslag i ei føresegn som inneber kollektivt ansvar for oppretting ved overskriding. Fiskeridirektoratet meiner tilnærminga til aktørane som ei felles gruppe blir uheldig. Føresegna kan føre til at dei aktørane som held seg under si fastsette grense, risikerer å få sine løyve nedskrive grunna andre aktørar sin overproduksjon som gjer at samla ståande biomasse vert over 50 000 tonn.

Reduksjon i løyvet som er lagt til grunn vil heller ikkje i seg sjølv være eigna til å rette opp overskridinga då det, som nemnt, ikkje vil være noko fast forhold mellom størrelsen på løyvet og størrelsen på den ståande biomassen.

Døme 1:

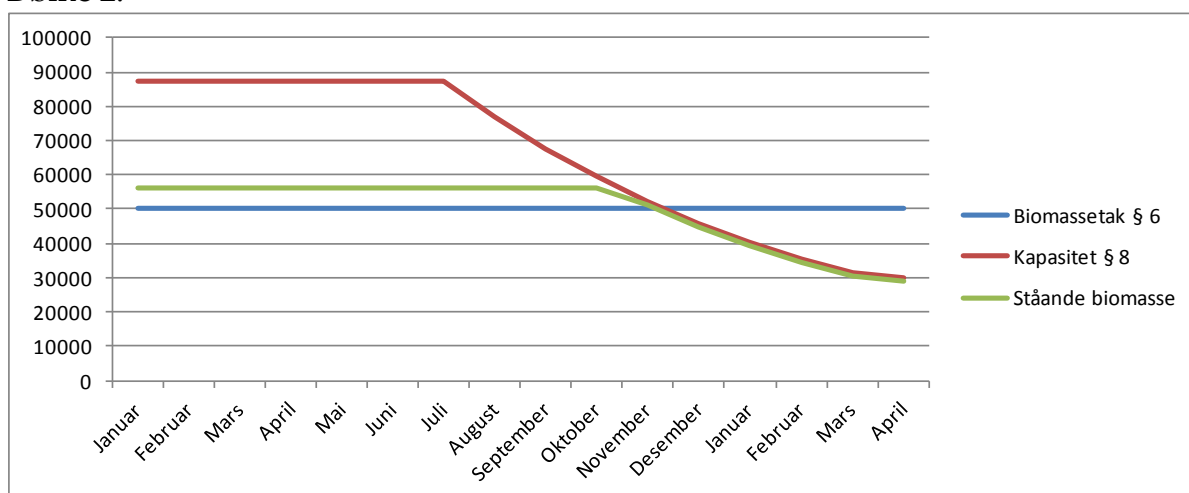
Første overskriding syner 54 000 tonn, neste månad 56 000 tonn. I snitt er overskridinga 5000 tonn, som utgjør ei overskriding på 10 %. Ein reduksjon i alle løyva på 10 % vil gi ein samla biomassekapasitet i løyva på 78 442, 2 tonn. Når summen av denne nye avgrensinga av alle løyva ligg langt over taket for ståande biomasse på 50 000 tonn vil det være utnyttingsgraden som bestemmer om den faktiske biomassen blir liggjande under taket etter § 6 fyrste ledd. Dersom næringa etter 10% reduksjon i snitt aukar utnyttingsgraden til om lag 70%, vil ståande biomasse komme attende til rundt 55 000 tonn.

Taket aktørane skal halde seg under er definert gjennom storleiken ståande biomasse. På denne bakgrunn meiner Fiskeridirektoratet at det er det einskilde selskap si utnytting av løyva i Hardangerfjorden, og ikkje avgrensinga i løyva, som må regulerast. Vidare tilseier omsynet til at aktørane skal kunne innrette seg og omsynet til rettferd at reguleringa skjer opp mot kvar enkelt aktør. Dette kan gjerast ved å fastsette eit biomassetak for den enkelte aktøren innanfor verkeområdet til forskrifta. Summen av størrelsen på alle biomassetaka kan då ikkje overstige den grensa som

blir satt for å nå formålet med forskrifta. Kvar aktør kan då følgjast opp på vanleg måte ved overskridingar av biomassetak.

Slik Fiskeridirektoratet leser føresegna i § 6, andre ledd, vil tre etterfølgjande rapporteringar som overstig grensa på 50 000 tonn utløyse reduksjonar i to etterfølgjande månader eit halvt år seinare. Ettersom reduksjon kan skje fleire gonger utan at reduksjonane fører til at summen i løyva tilsvare avgrensinga på 50 000 tonn, vil resultatet kunne bli månadlege reduksjonar over lengre tid. Skjer dette vil ein kunne få ein situasjon kor ramma for den enkelte aktør sine løyver blir så lav at den nødvendige fleksibilitet for å kunne ha ståande opp mot taket på 50 000 tonn forsvinn. I neste omgang vil ein kunne risikere at løyva i sum faktisk blir liggjande under taket på 50 000 tonn. Ein enkelt reduksjon vil også ha dette som resultat dersom overskridinga er på rundt 50 %. Fiskeridirektoratet meiner på denne bakgrunn at følgjene av føresegna i § 6 andre ledd vil kunne gå lenger enn forskrifta sitt formål tilseier. Vi meiner difor at føresegna bør innehalde føringar som hindrar uheldige konsekvensar av fleire etterfølgjande reduksjonar.

Døme 2:



I døme 2 er ståande biomasse i Hardangerfjorden konstant på 56000 i seks månadar før den fyrste reduksjonen kjem. Når den første reduksjonen i løyva kjem, tilsvarende 12 % overskriding, er summen av oppdrettaranes biomassetak etter § 8 framleis langt over fellestaket etter § 6. På grunn av langvarig overskriding vil det måtte foretas prosentvise reduksjonar i lang tid, 6 månadar etter to innrapporterte overskridingar på rad. Her ser vi at nedskrivinga etter § 6 andre ledd fører til at summen av biomassetak etter § 8 over tid kjem langt under grensa på 50 000 tonn i § 6 fyrste ledd (i dømet ned til rundt 30 000 tonn).

Tredje og fjerde ledd

Tredje ledd i § 6 regulerer kor og til kva tid ein eventuell reduksjon etter andre ledd skal skje. Føresegna seier derimot ingenting om reduksjonen er mellombels eller varig. Fiskeridirektoratet legg likevel til grunn at reduksjonen er varig.

Eit løyve kan knyttes til fleire lokalitetar, men likevel utan at det er bestemt korleis løyvebiomassen skal fordelast på dei aktuelle lokalitetane. I utgangspunktet kan eksempelvis eit løyve på 780 tonn nyttast fullt ut på den eine lokaliteten eit selskap har i Hardangerfjorden, medan dei tre lokalitetane utanfor fjorden ligg brakk. Dersom ein reduserer løyvet med ti prosent vil verksemda likevel, ut frå reglene om forholdet mellom løyver og lokalitetar, kunne nytte den nye maksimalt tillatne biomassen på 702 tonn innanfor Hardangerfjorden.

Ut frå nemnte realitetar meiner Fiskeridirektoratet at forslaget om reduksjon ikkje har tilstrekkelig relevans opp mot det resultatet som departementet legg til grunn. Det ser ut som om departementet legg til grunn at utnyttingsgraden ligg fast på 65 % og at dette er noko aktørane innrettar seg til og forpliktar seg på. I praksis vil utnyttingsgraden variere og aktørane er på ingen måte bundne til noko fast utnyttingsgrad.

Det framkjem vidare av tredje ledd at reduksjonen byrjer å gjelde seks månader etter at vilkåra for reduksjon er oppfylt. Slik Fiskeridirektoratet ser det, jf ovanfor, vil ikkje reduksjonen i seg sjølv fordre nokon tilpassing frå aktørane si side med mindre dei har ståande biomasse heilt opp mot biomassetaket i løyvet.

I høyringsbrevet kjem det fram at dei seks månadene er tenkt som ei tilpassingsperiode. Som følgje av føresegna i § 6, fjerde ledd vil tilpassingsperioden i praksis kunne være heilt nede i tre månader avhengig av kor tidlig vedtaksorganet vel å orientere innehavaren om reduksjonen i aktuelle løyver. Før den formelle orienteringa når fram til aktørane vil dei ikkje kunne ha nokon moglegheit til å kjenne til at vilkåra for reduksjon i § 6, andre ledd er oppfylt, då dette berre kan konstaterast på bakgrunn av dei samla innrapporteringane. Vidare må det avklarast om det å "orientere" inneberer eit førehandsvarsel, enkeltvedtak eller berre informasjonsskriv. Fiskeridirektoratet finn det naturleg at det er Fiskeridirektoratets regionkontor som står for varsling og nedskriving av løyva. Fylkeskommunane har ikkje same oversikt over biomasserapporteringane som regionkontora har.

Nedskrivinga ser direktoratet som ei klår tilsynshandsaming, og Fiskeridirektøren er sterkt usamd med departementet sitt framlegg her.

§ 7

Forslaget § 7 regulerer utnyttinga av det som i overskrifta, og i siste ledd, er referert til som "den reduserte delen". Reint faktisk vil den reduserte delen være den delen av løyvet som gjenstår etter at reduksjonen er gjennomført og ikkje den delen av løyvet som har falle bort. Fiskeridirektoratet meiner derfor at formuleringa må

endras til "den bortfalne delen" for å gi korrekt språklig uttrykk for den delen av det opphavlege løyvet som er tema i føreseгна.

Den bortfalne delen av løyvet kan i følge føreseгна alltid nyttast utanfor verkeområdet til forskrifta, så lenge ein held seg innanfor regionen løyvet er tildelt i. På nærare vilkår kan den nemnte delen av løyvet også nyttast innanfor forskriftsområdet.

Vilkåret er knytt til lakselus og skal være det same som gjeld for tildelingsrunda 2013. I utkast om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2013 opererast det med ulike lusevilkår avhengig av om det gjelder tildeling i open gruppe med lukka bod (gruppe B) eller tildeling i open gruppe (gruppe C). Av Hardangerfjordforskrifta må det komme klart fram kva for eit av dei to ulike vilkåra om lus i tildelingsrunden 2013 som skal gjelde for utnyttinga av den bortfalne delen av løyvet.

Det vil kunne oppstå konflikt mellom bruken av den bortfalne delen og biomassetaket etter § 8. Dersom løyva blir nedskrivne etter føreseгна i § 6 andre ledd, vil biomassetaket etter § 8 minke tilsvarende. Dersom oppdrettarane tek i bruk den bortfalne delen vil dei kunne overstige det individuelle taket innanfor Hardangerfjorden etter § 8. Dette gir etter direktoratet si vurdering ein utilsikta indre motstrid i forskrifta.

Det er uheldig at § 7 trer i kraft først når det har skjedd ein reduksjon. Dersom det er aktørar som ynskjer å gå i gang med drift etter § 7, må dei slik føreseгна er utforma, vente til det skjer ein reduksjon i løyva etter § 6. Motivasjonen for verksemda til å ta i bruk teknologi for å redusere lusepresset kan dermed bli mindre. I følge § 5 første ledd siste setning kan lokalitetar klarerast og utvidast til bruk etter § 7. Dersom ein skal måtte vente på ein reduksjon for å få klarere lokalitetar etter denne føreseгна, kan oppdrettarane få ein motivasjon til å overstige det kollektive taket, for så å få klarert lokalitetar og bruke biomassen i løyva fullt ut på dei nye lokalitetane utan å bli ramma av reduksjonen som følge av den opphavlege overskridinga. Dermed vil dei andre aktørane i fjorden kunne bli ramma av ein reduksjon som følge av at nokre hadde eit ynskje om å komme over i ei anna ordning.

§ 8

Av § 8 går det fram at kvar einskild innehavar i region Vest skal innrette seg til eit eige biomassetak innanfor region Vest, som består av summen av biomasse i løyver tildelt for same art og type innanfor Hardangerfjorden.

Føreseгна gir uttrykk for ei regulering opp mot den einskilde innehavar, noko Fiskeridirektoratet meiner må være ei riktig tilnærming. Summen av dei individuelle biomassetaka samsvarar ikkje med den kollektive grensa på 50 000

tonn. Reguleringa vil dermed ikkje ha nokon tvingande effekt opp mot det kollektive biomassetaket i § 6 før dei individuelle biomassetaka i sum er redusert til 50 000 tonn.

Det er lagt opp til at det etter søknad til fylkeskommunen kan tildelast eit konsernbiomassetak innanfor Hardangerfjorden. Vi minner om at alminnelig felles biomassetak for konsern etter akvakulturdriftsforskrifta § 48 blir tildelt av Fiskeridirektoratet sitt regionkontor. Fiskeridirektoratet finn det derfor naturleg og sjølvstøtt at det er regionkontoret som gir løyve til felles biomassetak for konsern, også i Hardangerfjorden.

§ 9

Fiskeridirektoratet er spørjande til grunngjevinga til at fylkeskommunen blir gitt ein vesentleg del av tilsynsoppgåvene i Hardangerfjorden. Av § 9 kjem det fram at fylkeskommunen "gjer vedtak" for å gjennomføre føresegnene gitt i forskrifta §§ 5, 6, 7 og 8. Etter vår vurdering har regionkontoret dei beste føresetnadane og verktøyet for tilsynsrolla i Hardangerfjorden. Slik vi ser føresegnene i forskrifta §§ 5, 6, 7 og 8 er desse i hovudsak tilsynsoppgåver framfor tildelingsoppgåver.

Det er også slik at framlegget bryt med vedtekne prinsipp for å skilje mellom tildelings- og tilsynsmynde i akvakulturforvaltninga.

Fiskeridirektøren er difor sterkt usamd med departementet sitt framlegg her.

§ 10

Det bør presiserast kva for føresegn det er straffbart å bryte. Slik vi ser forskriftsforslaget er det berre brot § 8 det er praktisk mogleg å straffeforfølgje. Det er berre § 8 som gir den enkelte aktør ei plikt, nemleg å halde seg innanfor sitt eige biomassetak i Hardangerfjorden.

Forslag om avsluttande føresegn

Denne spesialreguleringa av Hardangerfjorden bør avløyse den særskilte regelen i laksetildelingsforskrifta § 37a for å skape eit mest mogleg oversiktlig regelverk. Vi saknar ei avsluttande føresegn om slik endring i laksetildelingsforskrifta.

IV. Fiskeridirektoratet sitt alternative framlegg: Vidareføring av frysreguleringa i forbetra utgåve

Fiskeridirektøren ser at det av fleire omsyn kan vera aktuelt å framføre frysreguleringa i ei forbetra utgåve.

Fiskeridirektoratet vil i så fall foreslå at departementet held fast ved dagens frysinstruks (i forskrifts form) med visse justeringar i fem nye år til april 2018.

Situasjonen i Hardanger er truleg primært uttrykk for ein situasjon som vil kunne oppstå mange stadar langs kysten dersom ein ikkje klarer å utvikle eit effektivt og kunnskapsbasert nasjonalt akvakulturregelverk, med tilhøyrande tilsyn og kontroll. Det sentrale i slike situasjonar er å bremse utviklinga for ein periode slik at ein kan legge til rette for viktige endringar.

Fiskeridirektoratet meiner at gjeldande frysinstruks bør styrkast med innføring av merkeplikt. Utfordringane knytt til rømming frå ukjent kjelde er blitt mindre dei seinare åra. Vårt hovudinntrykk er at dei fleste næringsaktørane tar denne utfordringa på største alvor. Vi ser likevel teikn på at enkelte let vere å melde frå om det dei veit. På bakgrunn av dette vil Fiskeridirektoratet gjenta forslaget om eit merkeforsøk i forskriftsområdet. Direktoratet forslår at dette varer i den forlenga frysperioden, og at dette vert forskriftsfesta i akvakulturdriftsforskrifta.

Det viktigaste styringsmålet i femårsperioden bør være eit krav om reduksjon i utslepp av lakselus på lokalitetsnivå eller tilsvarande. Dette fordi det er lakselus som utgjør viktigaste risiko frå oppdrett for vill laksefisk i området i dag. Målet må utformast på grunnlag av Mattilsynet si faglege vurdering.

Omstillingsprosessen i Hardanger og Sunnhordland bør etter vårt syn vidare effektiviserast gjennom eit samordningsprosjekt som sikrar at næringsaktørane, andre interesser, samt ulike offentlege etatar samhandlar mot dei felles måla ein vert samde om. Eit slikt samordningsorgan bør i tillegg til koordinering og samordning få mandat til å arbeide med å få på plass ein meir robust lokalitetsstruktur med framtidretta brakkleggingssoner og oppdrettsfrie soner ("branngater").

Vi vil til slutt peike på at verknadane av ei rask og storstilt utflyttinga av produksjonskapasitet frå Hardangerfjorden til andre deler av regionen er uoversiktlige og kan føre til uheldige utfordringar i andre område. Som ledd i omstillingsarbeidet har Fiskeridirektoratet tidlegare teke til orde for at oppdrettarar bør kunne flytte produksjon ut av region vest, om ikkje anna som ledd i ein kortsiktig overgangsordning.

Med helsing

Liv Holmefjord
Fiskeridirektør

Jens Christian Holm
direktør

Kopi til:

Erik Staurset Andresen

Vidar Baarøy

Aksel Eikemo

Hans Haddal

Henrik Hareide

Knut Johan Johnsen

Britt Leikvoll

Erik Ludvigsen

Anne B. Osland

Henrikke Roald

Ragnar Sandbæk

Vidar Ulriksen