

Fiskeri- og kystdepartementet
PB 8118 Dep
0032 Oslo

Deres ref: 13/42
Vår ref: 2013/31480
Dato: 22.03.2013
Org.nr: 985 399 077

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



HØYRINGSVAR

- UTKAST TIL FORSKRIFT OM SÆRSKILT REGULERING AV AKVAKULTUR I HARDANGERFJORDEN

Bakgrunn:

Mattilsynet viser til forslaget til forskrift om nytt forvaltningsregime i Hardangerfjorden som FKD sendte på høyring 08. februar 2013. Forslaget inneber at den ståande biomassen av laskefisk i Hardangerfjorden (her brukt om det geografiske verkeområdet i forskrifta) ikkje skal overstiga 50 000 tonn.

Innledning:

Mattilsynet tykkjer at det er svært positivt at FKD tek initiativ til tiltak for å begrense biomassen i Hardangerfjorden. Trass i fleire andre tiltak er tilstanden for vill laskefisk i området framleis ikkje god.

Det er likevel to grunner til at Mattilsynet stiller spørsmål ved om dette forskriftsutkastet er eigna til å nå målet:

- 1) Grensa for ståande biomasse er etter Mattilsynets syn for høg
- 2) Problemet med utslepp av lakselus frå akvakulturanlegg i området er allereie regulert i mange forskjellige forskrifter. Det gjer den praktiske forvaltninga meir komplisert.
- 3) Mattilsynet meiner at utsleppskvoter for områder er ein betre og meir målretta måte å verne om populasjonar med vill laksefisk på.

Generelle kommentarar:

Bakgrunnen for frysinstruksen i 2008 var at vidare vekst i akvakulturnæringa i området ikkje vart vurdert som bærekraftig. Den gongen var den ståande biomassen på omkring 48 000 tonn. Basert på data frå Havforskningsinstituttet (HI) og egne erfaringar meiner Mattilsynet at det er sannsynlig at produksjonstaket må setjast vesentleg lågare enn den totale produksjonen i 2008 for å få ei reell betring i tilhøva for vill laksefisk, særskilt sjøarebestandane.

Etter å ha evaluert erfaringar frå tiltak som er sett i verk i Hardangerfjorden, meiner Mattilsynet at det er betre å utvikle eit nytt forvaltningsregime basert på utsleppskvoter enn å setje i verk tiltak no

som vil få store konsekvensar for akvakulturnæringa i området, og som kan gjere det vanskeleg å innføre ytterligere reguleringar om kort tid. Eit nytt system kan byggje på den sonedeforskrifta ein allereie har, slik at det ikkje blir trong for fleire reguleringar som gjeld kontroll med lakselus.

Av forskrifter og reguleringar som er vedtatt eller høyrte, og som regulerer forhold som har med lakselus å gjere i Hardangerfjorden, kan vi nemne nasjonal luseforskrift (MT), lusesonedeforskrift (MT), «Hardanger-frysinstruksen» (FKD, MT, FiDir), vannforskriften (DN), kvalitetsnormen for villfisk (DN), forskrift om tildeling av løyve 2013 (FKD, MT, FiDir), samt naturmangfoldsloven (DN) (etatar med forvaltningsansvar i parentes).

For at eit forvaltningssystem skal vere effektivt, er det etter Mattilsynets mening viktig å plassere ansvaret klart og tydelig, og å følgje opp og justere systemet etter om det har hatt ønska effekt eller ikkje. Det er vanskeleg å oppnå dette når mange ulike nivå og mange ulike reguleringar er i spel samstundes. Det er også krevjande for akvakulturnæringa å forstå samanhengen mellom dei ulike reguleringane og finne ut kva som gjeld for dei.

I 2010 vedtok Mattilsynet ei sonedeforskrift for området, som innebar store strukturendringar i akvakulturnæringa. Bakgrunnen for at det blei gjort, var begynnande resistensutvikling, det vart behandla mykje og på ein ineffektiv måte fordi dei fleste behandlingane ikkje var samordna, det var for dårleg samarbeid oppdrettarane imellom om lusenedkjemping, og det var mange overskridingar av tiltaksgrensa. Mattilsynet vurderte det slik at det var naudsynt å innføre tiltak som kunne avhjelpe situasjonen og som ikkje var avhengig av medikamentell behandling. Derfor blei områdevis synkronisert brakklegging innført. Det var eit nytt og svært inngripande tiltak, og det var omstridt om det ville ha effekt. Mattilsynet var også bekymra for den kritiske situasjonen for vill laksefisk i området, og vurderte det slik at resistensutviklinga hadde potensial til at den vart betydelig forverra.

I høyringsbrevet til sonedeforskrifta vart det sagt at forskrifta skulle evaluerast, og det er skissert vidare utvikling av dette regelverket dersom ikkje tiltaka har tilsikta effekt mellom anna mht villfisk. Eit av alternativa som er nemnt dersom tiltaka ikkje har god nok effekt på tilhøva for vill laksefisk, er å redusere biomassen. Men ein måtte fyrst få lusesituasjonen i anlegga under kontroll og brakklegge større område for å finne ut om det ga tilstrekkeleg effekt. I tillegg vurderte Mattilsynet det slik at kunnskapsgrunnlaget måtte styrkast før biomassereduksjon kunne brukast som eit strategisk tiltak.

Mattilsynet har evaluert effekten av det fyrste året forskrifta har virka. Det var då for tidleg å trekkje sikre konklusjonar ikring fleire sentrale forventa effektar, men det ser ut til at lusesituasjonen i oppdrettsnæringa er under kontroll, det er meir open kommunikasjon mellom oppdrettarane i området, meir samarbeid kring lusenedkjempinga og betre leppefiskbruk.

Mattilsynet har ikkje i skrivande stund fått evalueringsrapporten for 2012 frå forvaltningsstøtta, så det følgjande er for det meste basert på data frå HI si risikovurdering av norsk fiskeoppdrett 2012, luserapport frå HI til Mattilsynet for 2012 og indikatorrapporten til HI/VI.

Det ser ut som situasjonen for villfisk framleis er dårleg, til tross for dei tiltaka som er sett i verk. Påverking frå lakselusmitte frå oppdrettsfisk er spesielt stor for sjøauren (jf HI sin sluttrapport til Mattilsynet om lakselusinfeksjonen på vill laksefisk i 2012 og Risikovurdering norsk fiskeoppdrett 2012). Tilhøva for villaksen er noko betre, men også den er negativt påverka enkelte år.

Etter at sonedeforskrifta vart vedteke har vi fått mykje ny kunnskap om effekten av brakklegging og spreiding av lus mellom oppdrettsanlegg og lusesmitte frå fisk i oppdrett til villfisk, mellom anna på grunn av evaluering. Det gjer at vi etter kvart kan sette i verk tiltak som vi ikkje hadde kunnskap til i 2010 då forskrifta vart laga.

For å verne om villfisk er det naudsynt å redusere det totale smittepresset i området. Ein måte å oppnå dette på som ikkje allereie er satt i verk, er å kutte ned på mengda fisk. For at ein skal få ei vesentlig betring, meiner Mattilsynet at smittepresset sannsynlegvis må reduserast meir enn dette forskriftsforslaget inneber.

Forvaltningstiltak bør ta utgangspunkt i kva behov dei bestandane som skal vernast har og kva grad av vern dei skal ha. Ei tålegrense for lusesmitte, eventuelt med differensiering i tid, er ei mogeleg løysing. Ut frå ei slik grense kan ein så fordele lusekvoter på anlegga i området. Om desse lusekvotene vert svært låge, vil det være naudsynt å redusere produksjonen eller ta i bruk teknologi og produksjonsregime som gjer det mogeleg å produsere oppdrettsfisk nærmast utan å sleppe ut lusesmitte. I følgje HI kan dei fastsetje fyrstegenerasjons lusekvoter for enkeltområder innan eitt til to år. Ein kan også tenkje seg ei løysing som opnar for differensiering mellom bestander av laks og sjøaure basert på politiske avgjersler om ulikt grad av vern av dei ulike bestandene.

Kommentarar til dei enkelte paragrafane

Det er ikkje sagt direkte kven forskrifta rettar seg mot i verkeområdet, men vi antar at det er den enkelte verksemda.

§ 5. forbod mot tildeling av løyve eller lokalitet og melding om samlokalisering

I tredje leddet i denne paragrafen står det: «*Innanfor summen av lokalitetsbiomasse i løyve tildelte i Hardangerfjorden, kan det etter søknad giast løyve til utviding eller klarering av akvakulturlokalitetar eller samlokalisering til eksisterande verksemder **dersom dette er nødvendig eller klart fordelaktig med omsyn til fiskehelse og miljø***». Det er Mattilsynet som har forvaltningsansvar for fiskehelse gjennom matlova, men i denne forskrifta kan det sjå ut til at det er fylkeskommunane som skal gi løyve etter forhold som er regulert i matlova. Vi reknar med at dette er ein feil som vil bli retta opp dersom forskrifta blir vedteken. Det løysast ved at Mattilsynet blir gitt myndigheit til å fatte vedtak og føre tilsyn med dette leddet av § 5.

§ 6. Ståande biomasse av laksefisk i Hardangerfjorden

Kollektiv «straff» for overskridingar som ikkje alle anlegga har kontroll over eller bidreg til, er etter Mattilsynet si meining svært lite gunstig. Ein av dei positive effektane av Mattilsynet sin soneforskrift for området er større openheit og betre samarbeid rundt lusenedkjempinga. Inndraging av produksjonskapasitet for noko ein sjølv ikkje har bidrege til, kan sjølvsagt gjere samarbeidet oppdrettarane imellom vanskelegare.

Mattilsynet er også bekymra for at dersom store delar av produksjonen vert flytta ut av Hardangerfjorden, kan nye område i region vest om kort tid få tilsvarende problem som Hardangerfjorden. Overvakinga av villfiskbestander andre stader i Hordaland er mangelfull. I HI sitt overvåkingsprogram inngår berre lokalitetar i Hardangerfjorden i Hordaland.

Avhengig av kor dei enkelte lokalitetane er i produksjonssyklusen når produksjonen blir kutta, kan eit kutt i tilleten biomasse føre til at relativt store mengder levande fisk vert flytta. Mattilsynet er generelt svært skeptisk til flytting av levande fisk i sjø, då det inneber ein ikkje ubetydelig smitterisiko.

§ 7. Utnytting av den reduserte delen

I denne paragrafen står det at den delen av løyvet som har falle bort, kan utnyttast innanfor verkeområdet til forskrifta om dei mellom anna har ei løysing som oppfyller vilkåra som for lakselus i tildelingsrunden i 2013.

Denne paragrafen har etter Mattilsynets meining nokre problematiske punkter. Det er to ulike vilkår for lakselus i tildelingsforskrifta for 2013, det står ikkje kva for eitt dei må oppfylle. Det står også at denne løysinga må godkjennast av Mattilsynet, men det er ikkje lagt inn vedtaksmyndigheit for Mattilsynet til slik godkjenning i § 9.

Mattilsynet ønskjer generelt ikkje å ha godkjenningsordningar, mellom anna fordi det gjer Mattilsynet til ein slags garantist for at vilkåra er etterlevd.

Det er også ein del som er uklart rundt den praktiske forvaltninga etter denne paragrafen. Skal Mattilsynet setje vilkår ved godkjenning av lokalitetar for den delen av løyva som utnyttast etter denne paragrafen? Kva då om dei ikkje søker om ein ny lokalitet, men bruker ein som allereie er godkjend? Og kva skjer med dei vilkåra om dei flyttar den «grøne» produksjonen til ein annan lokalitet? Om Mattilsynet avdekkjer at vilkåra ikkje vert etterlevd, kan Mattilsynet inndra

lokalitetsgodkjenninga. Men då kan dei søkje om godkjenning på ein ny lokalitet med den same grunngevinga. Om vilkåra skal knytast til sjølve løyvet, har ikkje Mattilsynet heimlar til det.

Dei andre «grøne» løyva vert tildelte etter vurdering av ei faggruppe. Her skal Mattilsynet gjere det. Det opnar for forskjellar i forvaltninga.

Mattilsynet ser det som ønskjeleg å stimulere til ein meir miljøvennleg produksjon, men vi ser ein del problem med forvaltninga av den løysinga som er foreslege.

§ 9. Tilsyn, vedtak og rapportering

Paragrafen må gjerast om slik at Mattilsynet får myndigheit til å fatte tiltak og føre tilsyn med § 5 og § 7, slik vi har nemnd ovanfor.

Konklusjon

Mattilsynet er einige med FKD i at det er trong for å redusere mengda oppdrettsfisk i Hardangerfjorden for å verne om bestandane av vill laksefisk i området. Vi meiner imidlertid at den reduksjonen som er foreslått er for liten til at den vil få tilsikta effekt. Vi meiner vidare at det ikkje er trong for meir regelverk som omhandlar lakselus i området, men at ein kan oppnå ein betre effekt ved å utvikle det regelverket Mattilsynet allereie rår over.

Vi vil likevel understreke at det er viktig å sikre at produksjonen ikkje aukar vesentleg i påvente av endring av regelverket frå tiltaksgrenser til utsleppskvotar. Derfor tilrår Mattilsynet at frysinstruksen gjeld fram til eit nytt forvaltningssystem er på plass.

Med helsing

Harald Gjein
Administrerande direktør