



Nærings- og fiskeridepartementet  
Postboks 8090 Dep  
0032 OSLO

Trondheim, 04.12.2019

Deres ref.:  
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
2019/13063

Saksbehandler:  
Hallvard Surlien

## Miljødirektoratets høringsvar til utkast til forskrift om kapasitetsøkning i norsk lakse- og ørretoppdrett 2019-2020

Vi viser til brev fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) 24. oktober 2019 med forslag til forskrift om kapasitetsøkning i norsk lakse- og ørretoppdrett 2019-2020.

### Innledende og oppsummerende bemerkninger

Miljøvernmyndighetene har det overordnede forvaltningsansvaret for vill laksefisk. Målet for denne forvaltningen er å "bevare og gjenoppbygge laksebestander av en størrelse og sammensetning som sikrer mangfold innen arten og utnytter dens produksjonsmuligheter. Laksens leveområder skal forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares, og trusselfaktorer identifiseres og fjernes. Der dette ikke er mulig skal trusselfaktorenes virkning på laksebestandenes produksjon, størrelse og sammensetning motvirkes eller oppheves gjennom tiltak". Målet er slått fast i St.prp. nr. 32 (2006-2007) og videreført i Meld. St. 14 (2015-2016) Natur for livet.

Rømt oppdrettslaks, lakselus og infeksjoner knyttet til fiskeoppdrett er de største truslene mot villaks.<sup>1</sup> Vårt hovedfokus i høringen er derfor å påse at hensynet til vill laksefisk er tilstrekkelig ivaretatt i utkastet til forskrift om kapasitetsøkning i norsk lakse- og ørretoppdrett (tildelingsforskriften).

Hovedpunktene i høringsvaret kan oppsummeres som følger:

- Vurderingen av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 er etter vår oppfatning ikke tilstrekkelig i forhold til forskriften. Det følger av nml. § 8 og § 10 at den samlede effekten av påvirkninger på økosystemet skal vurderes. Forslaget om kapasitetsøkning baseres imidlertid på kun en miljøindikator (lakselus). Dette innebærer at hverken andre negative effekter lakseoppdrett har på bestander av villaks (genetisk påvirkning, sykdomssmitte mv.) eller annen påvirkning på økosystemene enn oppdrett blir tilstrekkelig trukket inn i beslutningen. Konsekvensen av dette er videre at det heller ikke er vurdert om det foreligger tilstrekkelig kunnskap om andre påvirkningsfaktorer enn lakselus, jf. nml. § 9.
- Kvalitetsnormen for ville bestander av atlantisk laks innebærer et mål om at minimum god kvalitet opprettholdes eller nås snarest mulig for de klassifiserte villaksbestandene. Kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for klassifiseringen av hittil 176 bestander av

<sup>1</sup> Anon. 2019. Status for norske laksebestander 2019. Rapport fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning nr. 12, 126 s. <https://brage.nina.no/nina-xmlui/handle/11250/2619889>

villaks bør, som et minimum, trekkes inn som en del av kunnskapsgrunnlaget ved vurderingen av om det skal åpnes for kapasitetsøkning. Primært bør imidlertid tiltaksplanen for oppnåelse av villaksnormen ferdigstilles før det åpnes opp for kapasitetsøkning som vil ytterligere vanskeliggjøre oppnåelse av villaksnormens mål om god kvalitet for villaksbestandene. I alle tilfelle må NFD etter vårt syn følge opp de prosesskrav villaksnormen stiller. Det innebærer at NFD må konsultere og eventuelt fatte vedtak i samråd med KLD om å fravike kvalitetsmålet før tildelingsforskriften kan fastsettes. Det vil etter vårt syn være en saksbehandlingsfeil dersom villaksnormen ikke trekkes inn som en del av beslutningsgrunnlaget ved fastsettelse av tildelingsforskriften.

- Ordningen som foreslått i forskriften, vil etter vår oppfatning kunne medføre at det fattes enkeltvedtak som ikke oppfyller de alminnelige krav til opplysthet og vurderinger av virkninger som oppstilles i forvaltningsloven § 17. Da de miljørettslige prinsippene (nml § 8-12) ikke er fyllestgjørende vurdert på overordnet nivå, så vil de etter vårt syn måtte benyttes i hvert enkeltvedtak.
- Forskriften bør legge opp til et større skjønnsrom i forhold til om kapasitetsøkning bør tilbys etter bestemmelsene i § 9 fjerde ledd og 17 første ledd.

Våre merknader til høringsnotatet og forskriftsutkastet følger under. Vi har først noen kommentarer til redegjørelsen for de miljømessige konsekvensene av forslaget i høringsnotatets kapittel 5.2 og den manglende behandlingen av kvalitetsnormen for villaks og beskyttelsesregimet for nasjonale laksefjorder- og vassdrag. Deretter vil de enkelte paragrafene i forskriftsutkastet kommenteres.

## **NFDs vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven kapittel II**

### Kravet til kunnskapsgrunnlaget (nml. § 8)

Naturmangfoldloven § 8 stiller krav om at offentlige beslutninger skal, så langt det er rimelig, bygge på vitenskapelig kunnskap om bl.a. arters bestandssituasjon og effekten av påvirkninger.

Det er her viktig at eksisterende kunnskap om andre påvirkningsfaktorer enn lus på villaks tas med som en del av beslutningsgrunnlaget for tildelingsforskriften. Dette kan være faktorer som genetisk påvirkning, sykdomssmitte m.m.

Høringsnotatet viser til at ekspertgruppens rapport vil vurdere de enkelte produksjonsområdenes status, og at en styringsgruppe vil sammenfatte ekspertgruppens rapport og gi NFD råd, før NFD fastsetter fargen på det enkelte produksjonsområde. NFD mener kravet til kunnskapsgrunnlaget i nml. § 8 med dette vil være oppfylt.

Vurderingene av næringens miljøpåvirkning foretas for hvert enkelt produksjonsområde som helhet. Det kan imidlertid foreligge forskjeller i bestandssituasjonen til ulike villakspopulasjoner, og den økologiske tilstanden til populasjonenes leveområder kan variere innenfor ett og samme produksjonsområde. Miljødirektoratet viser til at tilstanden til 176 villaksbestander er vurdert av Vitenskapelig råd for lakseforvaltning i forbindelse med klassifisering etter kvalitetsnormen for villaks.

På grunnlag av dette er det Miljødirektoratets vurdering at kunnskap om effekten av lakselus og andre påvirkningsfaktorer samt tilstanden til berørte villaksbestander også må vurderes konkret før det fattes vedtak etter tildelingsforskriften

### Samlet belastning (§ 10)

Produksjonskapasiteten i det enkelte produksjonsområde for akvakultur skal reguleres i samsvar med "områdets miljømessige bærekraft", jf. produksjonsområdeforskriften § 8 første ledd. Påvirkningen fra akvakultur på miljøet overvåkes etter de til enhver tid gjeldende miljøindikatorerne, som per i dag er påvirkningen av lakselus på vill laksefisk, jf. produksjonsområdeforskriften § 8 andre ledd.

NFD viser til at det nye systemet for justering av produksjonskapasitet i norsk lakse- og ørrettoppdrett bygger på prinsippet om samlet påvirkning, ettersom næringens samlede påvirkning innenfor et produksjonsområde vurderes. Videre vises det til at håndteringen av andre utfordringer enn utslipp av lakselus er drøftet i Meld. St. 16 (2014-2015).

Miljødirektoratet vil understreke at nml. § 8 og § 10 krever at den samlede effekten av alle påvirkninger på et økosystem skal vurderes for offentlige beslutninger som berører naturmangfold. På bakgrunn av dette er det, slik vi ser det, nødvendig å også gjøre vurderinger av andre påvirkningsfaktorer på vill laksefisk enn lakselus før det åpnes for vekst i et produksjonsområde, slik som mengden rømt oppdrettslaks og graden av genetisk påvirkning i ville laksebestander, forekomst av andre fisesykdommer mv. Videre må også annen påvirkning på økosystemene enn oppdrett tas i betraktning.

#### Føre-var-prinsippet (nml. § 9)

NFD oppgir at mangler i kunnskapsgrunnlaget knyttet til påvirkningen på villaks fra lakselus blir hensyntatt gjennom rapporten fra ekspertgruppen og rådet fra styringsgruppen. Miljødirektoratet vil her påpeke at føre-var-prinsippet i nml. § 9 må forstås i lys av nml. § 8 og § 10. Det må derfor også vurderes om det foreligger tilstrekkelig kunnskap om virkningene av annen påvirkning på villaks enn lakselus, før det åpnes for kapasitetsøkning.

#### Vurdering av prinsippene i beslutningsprosessen som helhet

Det oppgis i høringsnotatet at Fylkeskommunen og Fiskeridirektoratet ikke skal foreta noen selvstendig vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven når de treffer vedtak etter tildelingsforskriften, ettersom NFD har foretatt denne vurderingen når forskriften fastsettes.

Miljødirektoratet er enig i at kravene i §§ 8-12 i utgangspunktet gjelder for beslutningsprosessen som helhet. Som det fremgår av høringssvaret mener vi imidlertid at prinsippene ikke er adekvat vurdert av NFD i høringsnotatet, og at de heller ikke vil være adekvat vurdert gjennom ekspertgruppens rapport og rådet fra styringsgruppen.

I lys av dette, er det vår oppfatning at en forsvarlig bruk av prinsippene først kan oppnås hvis de brukes ved behandlingen av hver enkelt søknad om kapasitetsøkning på eksisterende tillatelser eller om fastsettelse av biomasse som skal unntas fra nedtrekk i produksjonskapasitet. Instruksen om å ikke vurdere prinsippene i §§ 8-12 vil derfor etter vår vurdering være i strid med nml. § 7. Dersom instruksen følges, og prinsippene ikke vurderes, vil det etter vår vurdering foreligge en saksbehandlingsfeil ved de enkeltvedtak som fattes etter tildelingsforskriften.

#### **Kvalitetsnormen for villaks**

Kvalitetsnormen for ville bestander av atlantisk laks (villaksnormen) ble fastsatt ved kgl.res. 20. september 2013, med hjemmel i naturmangfoldloven § 13. Formålet er å bidra til at bestander av

villaks "ivaretas og gjenoppbygges til en størrelse og sammensetning som sikrer mangfold innenfor arten og utnytter laksens produksjons- og høstingsmuligheter", jf. artikkel 1. Villaksnormen er retningsgivende for myndighetenes forvaltning, og skal gi et best mulig grunnlag forvaltningen av villaksbestandene og faktorene som påvirker bestandene av villaks, jf. artikkel 1.

Villaksnormen fastsetter grenseverdier for kvaliteten til villaksbestander basert på gytebestandsmål, høstingspotensial og genetisk integritet, og målet er at minimum god kvalitet for den enkelte bestand opprettholdes eller nås snarest mulig, jf. artikkel 2 og artikkel 3. Per november 2019 er 176 villaksbestander vurdert og klassifisert etter villaksnormen. Av 176 klassifiserte bestander er det bare 20 % som når kvalitetsnormens krav om minst god kvalitet, og 43 % har svært dårlig kvalitet.<sup>2</sup>

Det følger av naturmangfoldloven § 13 tredje ledd at det bør lages en plan for hvordan kvalitetsmålet kan nås for de bestandene som ikke når villaksnormens mål om minst god kvalitet. Miljødirektoratet har, på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet, utarbeidet et utkast til tiltaksplan for de 81 laksebestandene som etter den første klassifiseringen ikke nådde målet om minst god kvalitet. Utkastet til plan ble oversendt KLD i oktober 2019. I planutkastet vises det til at det ifølge Vitenskapelig råd for lakseforvaltning er påvirkning fra lakselus og rømt oppdrettslaks, som fører til redusert høstbart overskudd og svekket genetisk integritet hos villaksen. Dette er påvirkningsfaktorene som i størst grad er årsak til at mange laksebestander ikke når målet om god kvalitet etter villaksnormen. Videre pekes det på at det ikke er samsvar mellom trafikklyssystemet og villaksnormen, da trafikklyssystemets regler for akseptabel lakselusindusert dødelighet på utvandrende laksesmolt opp mot 30 %, alene umuliggjør oppnåelse av villaksnormens mål om god kvalitet. For bestander som allerede av andre årsaker er redusert eller svekket, kan dødelighet opp mot 30 % i verste fall føre til utryddelse av bestanden. Som et aktuelt tiltak for å redusere påvirkningen fra lakselus, foreslår planutkastet bl.a. en justering av produksjonsvolum utover det trafikklyssystemet legger opp til.

I NFDs forskriftsutkast legges det opp til at det bl.a. skal kunne gis tilbud om kapasitetsøkning uavhengig av miljøstatus i et produksjonsområde, såfremt kriteriene for unntak i produksjonsområdeforskriften § 12 er oppfylt. Dette betyr at det vil måtte påregnes vekst også i områder hvor miljøpåvirkningen er "moderat" eller "uakseptabel" (rødt). I røde produksjonsområder er den lakselusinduserte dødeligheten på utvandrende villakssmolt mer enn 30 %. Åpning for vekst i disse områdene innebærer at det vil bli enda vanskeligere å nå villaksnormens mål om god kvalitet for berørte laksebestander.

Tiltaksplanen skal inneholde konkrete tiltak som skal iverksettes for å kunne oppnå villaksnormens mål om god kvalitet, på tvers av sektorene. Etter Miljødirektoratets vurdering bør tiltaksplanen for oppnåelse av villaksnormen ferdigstilles før det åpnes opp for kapasitetsøkning som ytterligere vil kunne vanskeliggjøre villaksnormens mål om god kvalitet for villaksbestandene.

Villaksnormen inneholder også regler for prosedyrer som skal følges når myndighetene vurderer å fravike kvalitetsmålet i forbindelse med ny og eksisterende virksomhet. Etter artikkel 3, tredje ledd, kan berørte departementer og Klima- og miljødepartementet i samråd, beslutte at målet om

---

<sup>2</sup> Anon. 2019. Status for norske laksebestander 2019. Rapport fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning nr. 12, 126 s. <https://brage.nina.no/nina-xmlui/handle/11250/2619889>

minimum god kvalitet fravikes for eksisterende virksomhet når "viktige samfunnsinteresser veier tyngre enn hensynet til villaksen". Selv om villaksnormen er retningsgivende, kan ikke forvaltningen se bort fra normens prosessregler. Miljødirektoratet mener derfor at NFD må konsultere og eventuelt fatte vedtak i samråd med KLD om å fravike kvalitetsmålet, før tildelingsforskriften kan fastsettes.

Miljødirektoratet vil påpeke at normen gjelder på tvers av forvaltningsområdene og er retningsgivende for myndighetenes forvaltning jf. artikkel 1. Normen må derfor tas i betraktning ved fastsettelse av tildelingsforskriften og ved enkeltvedtak etter forskriften. Unnlåtelsen av dette vil etter Miljødirektoratets vurdering utgjøre en saksbehandlingsfeil, jf. Backer (2010). Naturmangfoldloven kommentarutgave s. 115.

### **Nasjonale laksevassdrag og fjorder**

Beskyttelsesregimet for nasjonale laksevassdrag- og fjorder ble vedtatt av Stortinget i form av plenarvedtak basert på St.prp. nr. 79 (2001-2002) og St.prp. nr. 32 (2006-20007). Regimet bygger på den grunnleggende forutsetningen at summen av endringer i aktivitetene i vassdragene og fjordområdene over tid ikke skal medføre økt, men snarere redusert risiko for villaksen.

Det følger av lakse- og innlandsfiskeoven § 7 a. at de særskilte hensyn som følger av stortingsvedtaket skal legges til grunn når det treffes vedtak som kan påvirke laksens levevilkår. Miljødirektoratet mener tildelingsforskriften må åpne for at det tas slike hensyn ved vurderingen av eventuell kapasitetsøkning på tillatelser som er knyttet til lokaliteter i nasjonale laksefjorder.

### **Kommentarer til de enkelte bestemmelser i forskriftsutkastet**

#### § 9 fjerde ledd

Bestemmelsen gjelder vedtak om kapasitetsøkning i grønne produksjonsområder. Det foreslås at Fylkeskommunen "skal" innvilge søknaden dersom søkeren oppfyller kravene i §§ 6-8. I § 6 stilles det krav om at søker må inneha en tillatelse nevnt i § 3 og at vedkommende må sende søknad etter § 8. Paragraf 7 stiller krav om betaling av vederlag, mens § 8 stiller formelle krav til søknaden.

Miljødirektoratet mener at tungtveiende grunner taler for at "skal" bør endres til "kan" og at det må fremgå av forskriften at søknader bare kan innvilges etter en vurdering av om en kapasitetsøkning på den enkelte tillatelse vil være miljømessig forsvarlig, jf. akvakulturloven § 10. Ved denne vurderingen må det tas hensyn til prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12, kvalitetsnormen for villaks og beskyttelsesregimet for nasjonale laksevassdrag og fjorder.

#### § 17 første ledd

Bestemmelsen gjelder tilbud om kapasitetsøkning uavhengig av miljøstatus i produksjonsområdet. Det fremgår at Fylkeskommunen "skal" gi tilbud om kapasitetsøkning dersom dette er omsøkt, forutsatt at vilkårene i produksjonsområdeforskriften § 12 første og annet ledd er oppfylt.

Også her taler tungtveiende grunner etter vårt syn for at bestemmelsen endres til "kan", slik at Fylkeskommunen kan foreta en konkret vurdering av de miljømessige konsekvensene før det fattes vedtak. For øvrig vises det til kommentaren til § 9 fjerde ledd.

**§ 18**

Bestemmelsen gjelder vedtak om produksjonskapasitet som skal unntas fra nedtrekk i røde produksjonsområder. Det fremgår av Fylkeskommunen "treffer" slike vedtak i tråd med § 17. Vi viser her til kommentarene til § 17 første ledd.

Hilsen  
**Miljødirektoratet**

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent*

Yngve Svarte  
avdelingsdirektør

Trond Flydal  
seksjonsleder

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på [www.norge.no](http://www.norge.no).

Kopi til:  
Klima- og  
miljødepartementet

Postboks 8013 Dep 0030 OSLO