



Organisasjon for fiskerettshavere i
lakse- og sjørrettførende vassdrag

Nærings- og Fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep,
0032 Oslo

Postadresse: Postboks 9354 Grønland
N-0135 Oslo
Kontoradresse: Schweigaardsgate 34 C, Oslo
Telefon: 2205 4870/ 45 02 16 37
E-post: post@lakseelver.no
Org nr: 971281693
Bankgiro: 8101 05 37886
Internett: www.lakseelver.no

deres ref;

vår ref; 5816

Oslo; 21.09.2016

Høringsvar fra Norske Lakseelver vedrørende Implementering av Meld. St. 16 (2014-2015)

Norske Lakseelver var overveiende positive til Stortingsmelding 16 (2014-2015) - Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. Gjennom sin negative påvirkning på våre bestander av vill laksefisk, spiller norsk oppdrettsindustri en viktig rolle med tanke på fremtidige generasjoners mulighet til å nyte godt av et høstbart overskudd av disse artene. Et nytt forvaltningssystem for oppdrettsindustrien, basert på miljøets bæreevne, er derfor nødvendig. Vi er derfor positive til implementering av et områdebasert trafikklyssystem der oppdrettsproduksjonen må tas ned i områder med uakseptabel miljøpåvirkning, og kun får vokse i områder der miljøpåvirkningen er liten. I likhet med både regjeringen og Stortinget mener vi Kvalitetsnormen for villaks skal legges til grunn når miljøpåvirkningen evalueres. Vi mener imidlertid at departementets bruk av kvalitetsnormen for å legitimere lakselusrelatert smoltdødelighet er stikk i strid med kvalitetsnormens intensjon. Kvalitetsnormen skal brukes som utgangspunkt for bevarende og gjenoppbyggende tiltak, der målsetningen for de enkelte laksebestandene ikke er nådd, og ikke som utgangspunkt for en planlagt bestandsreduksjon. Et av våre hovedpoeng er derfor at departementet må komme med en redegjørelse hvordan trafikklyssystemet skal være et tiltak for å bedre måloppnåelsen definert i kvalitetsnormen, før trafikklyssystemet implementeres. Vi mener målene i kvalitetsnormen ikke kan nås med de foreslåtte grenseverdiene for lakselusindikatoren, og krever langt mindre aksept for lakselusrelatert smoltdødelighet enn det som nå er foreslått.

For våre fullstendige kommentarer knyttet til kvalitetsnormen, samt andre innspill, viser vi til dokumentet på de etterfølgende sider.

Med vennlig hilsen

Torfinn Evensen
Generalsekretær
Norske Lakseelver

Erik Sterud
Fagsjef
Norske Lakseelver

Norske Lakseelver. Høringssvar – Implementering av Meld. St. 16 (2014-2015)

Norske Lakseelver støtter hovedlinjene i forvaltningsregimet som skal implementeres. Det gjelder inndeling av kysten i produksjonsområder, bruk av lakselus som første miljøindikator, og handlingsregler for produksjonsjustering på områdenivå. Det viktigste slik vi ser det, er at vi får et enkelt og robust system med best mulig forutsetninger for å kunne gi en forutsigbar og miljømessig bærekraftig oppdrettsvekst. Dette er i tråd med intensjonene i stortingsmeldingen.

Lakselus er en av de to mest alvorlige truslene mot vill laksefisk. Den er samtidig den miljøutfordringen som i særskilt grad har hindret oppdrettsvekst de siste årene og påført industrien store tap knyttet til økte produksjonskostnader og vedvarende høyt svinn. Vi oppfatter det nye forvaltningsregimet som et konkret tiltak for å redusere oppdrettsindustriens miljøpåvirkning i en slik grad at minstekravene i kvalitetsnormen for villaks kan bli møtt i større grad enn i dag, og dermed legge grunnlaget for en produksjonsvekst i oppdrettsindustrien etter flere års stagnasjon. På bakgrunn av dette er vi overrasket over motstanden det nye forvaltningssystemet har møtt hos sentrale aktører i oppdrettsindustrien, og hvordan Nærings- og fiskeridepartementet, NFD, har søkt å komme industrien "i møte" med økte muligheter for unntak og fleksible ordninger sammenliknet med det som ble skissert i Stortingsmelding 16. Dette vitner om at trafikklyssystemet ses på som en innskrenkning av industriens frihet, og noe som vil påføre industrien økte kostnader og reduserte inntekter. Trafikklyssystemet ses på som et onde som vil redusere mulighetene for oppdrettsvekst, når realiteten er at vi for første gang kan få et forvaltningssystem som er rigget for vekst under den enkle, men høyst nødvendige forutsetning at industriens miljøavtrykk blir mindre og i kommer innenfor miljøets tåleevne. I vårt høringssvar har vi lagt vekt på momenter som vil øke sannsynligheten for at trafikklyssystemet som tiltak skal gi den ønskede effekt på miljøet og dermed øke sannsynligheten også for en industriell vekst. I høringssvaret har vi brukt nummerering av kapitler og avsnitt som svarer til nummereringen i høringssnotatet.

3. Inndeling av kysten i produksjonsområder

Norske Lakseelver støtter prinsippet om å dele kysten inn i produksjonsområder basert på naturgitte, hydrografiske barrierer mot spredning av lus. Vi mener forslaget til produksjonsområder er fornuftig, også med tanke på implementering av evt. nye miljøindikatorer. Foreslåtte produksjonsområder er heller ikke til hinder for nye handlingsregler på konsesjonsnivå og lokalitetsnivå, dersom det skulle bli aktuelt. Vi mener at de foreslåtte produksjonsområdene er tilstrekkelig små til at det er rimelig å anta at samtlige oppdrettslokaliteter i området har innvirkning på området miljøbelastning. Slik vil det ikke være ved færre og større produksjonsområder.

De foreslåtte områdegrensene er basert på Havforskningsinstituttets modellering av partikkelspredning (lusespredning). I denne modellen er det lagt inn en viktig forutsetning, nemlig at alle lokaliteter produserer en like stor dose lakselus. Dette vet vi ikke er reelt, men det er allikevel en akseptabel forutsetning der de naturgitte hydrografiske barrierene er solide. I de tilfellene der områdegrensene er trukket etter mindre solide hydrografiske barrierer, er det naturlig å se nærmere

på betydningen av enkeltlokaliteter. Dette er gjort mellom område 1 og 2 og mellom område 5 og 6. Til tross for stor teoretisk gevinst ved å fjerne lokaliteter ved grensen mellom 1 og 2 (hhv. 42 % og 89 % sør- og nordgående utveksling), er det ikke ansett som hensiktsmessig å flytte lokalitetene. Vi ber om en revurdering av dette, der man også tar hensyn til produksjonsvolumet og luseutfordringen ved de aktuelle lokalitetene, ikke bare plasseringen av dem. Vi ber om at man også vurderer nøkkellokaliteter rundt andre områdegrenser, med formål å opprette oppdrettsfrie branngater i tråd med Arealutvalgets opprinnelige forslag. I denne forbindelse ber vi om at de nasjonale laksefjordene og de nasjonale laksevassdragene brukes som utgangspunkt. Ved å flytte på oppdrettslokaliteter kan man ved flere av de foreslåtte grensene skape oppdrettsfrie korridorer langs utvandningsrutene for smolt fra nasjonale laksevassdrag. Dette gjelder blant annet:

1. Sandsfjorden ved grensen mellom produksjonsområde 1 og 2
2. Fjordene ved Osterøy ved grense mellom 2 og 3
3. Nordfjord ved grense mellom 3 og 4
4. Sunndalsfjorden og Halsafjorden ved grense mellom 4 og 5
5. Namsenfjorden ved grense mellom 5 og 6
6. Beiarfjorden ved grense mellom 7 og 8
7. Malangen ved grense mellom område 9 og 10.
8. Reisafjorden og Kvænangen ved grense mellom 10 og 11
9. Tanafjorden og Kongsfjorden ved grense mellom 11 og 12.

Etablering av oppdrettsfrie branngater i forbindelse med nasjonale laksefjorder vil opplagt redusere potensialet for bestandsreducerende effekt av lakselus på laksebestander i nasjonale laksevassdrag. Dette vil også kunne øke sannsynligheten for grønt lys og dermed oppdrettsvekst i enkelte områder. Oppdrettsfrie branngater vil altså kunne være positivt for norsk oppdrettsindustri samlet sett, selv om det vil kunne bety utfordringer for enkelte konsesjonshavere. I alle tilfeller med pålagt lokalitetsflytting mener vi berørte konsesjonshavere må tilbys bedre egnede erstatningslokaliteter i tilhørende produksjonsområder.

4. Innplassering i produksjonsområder

Norske Lakselver støtter hovedregelen om innplassering av tillatelser i produksjonsområder. Vi synes videre at forslaget presentert i 4.3.2, om mulighet for Fiskeridirektoratet til å fravike hovedreglene dersom sterke miljøhensyn gjør seg gjeldende, er fornuftig. Departementet mener terskelen for å gjøre dette må være høy, og at miljømessig gevinst klart bør overstige evt. ulemper for berørte aktører. Vi reagerer på at departementet setter miljømessig gevinst opp mot individuell ulempe. Vi mener en miljømessig gevinst vil være en fordel for absolutt alle aktører, da fremtidig vekst for norsk oppdrettsindustri som helhet er helt avhengig av miljømessig gevinst av alle tiltak forbundet med det nye forvaltningsregimet. Vi kan ikke se at det finnes tilfeller der miljømessig gevinst er til ulempe for noen aktører. Når det gjelder tillatelser med lokaliteter spredd over flere produksjonsområder, er vårt forslag at forskriften utvides med en paragraf som slår fast at det er ulovlig å flytte eller utnytte en tillatelse med den hensikt å unngå en vedtatt kapasitetsnedjustering.

5. Justering av kapasitet

Generelt om kapasitet vs produksjon

Hele det nye forvaltningsregimet bygger på forutsetningen at det er en sammenheng mellom oppdrettsintensiteten i et område (produksjonen målt i kg) og smittepresset av lakselus på villfisk i det samme området. Når luseeffekten på villfisken i området er uakseptabelt høy må produksjonen ned. Så enkelt er det. Slik handlingsreglene er foreslått nå, er det kapasiteten som skal nedjusteres ved rødt lys, og ikke produksjonen. Under en forutsetning om at ved full kapasitetsutnyttelse vil et kapasitetsnedtak også føre til produksjonsnedgang, men slik det også står i høringsnotatet er det ikke gitt at dette skjer i et 1:1-forhold. Vi forstår at en kapasitetsjustering er langt enklere å gjennomføre enn en produksjonsjustering, og ut i fra det som ble sagt på rundebordskonferansen i NFD den 29. august regner vi med at man står fast på at det er kapasiteten og ikke produksjonen som skal justeres.

Vi ønsker imidlertid å påpeke at man da stiller seg i en posisjon der det kan bli svært vanskelig å evaluere effekten av et kapasitetsnedtak. Vi registrerer at det er sterk motstand fra sentrale oppdrettsaktører mot hele det nye forvaltningsregimet, med stadige påstander om et system som baseres på kollektiv avstraffelse. Da er det viktig at kollektive tiltak kan evalueres. Med stadig endring og optimalisering av produksjonen, blant annet økt bruk av storsmolt, kan vi fort komme i en situasjon der produksjonen forblir konstant, eller til og med øker, i et område der kapasiteten er redusert med 6 %. Hvis effekten av lakselus på villfisk i dette området ikke bedres, eller blir verre, vil man vanskelig kunne forsvare kapasitetsnedtaket overfor oppdrettsindustrien. Og hvis lusesituasjonen skulle bli bedre, vil den samme industrien kunne hevde at det ikke er sammenheng mellom oppdrettsintensitet og negativ miljøeffekt av lakselus, slik det nye forvaltningsregimet bygger på. Vi mener det er på grensen til uforsvarlighet å innføre et system der man ikke sikrer seg en reell mulighet til å evaluere de miljøtiltakene man setter i verk. Det hadde man gjort dersom man fokuserte på produksjonsnedtak og ikke kapasitetsnedtak i røde områder.

Nedjustering

Som vi beskriver i kapittel 7 støtter vi ikke innføring av unntak fra handlingsreglene (utover det opprinnelig foreslåtte unntaket). Når det er sagt, er det opplagt at en miljøeffekt av 6 % kapasitetsreduksjon i et rødt område kan maksimeres dersom det største nedtaket gjøres på de lokalitetene med størst luseutfordringer. Vi foreslår derfor at i tilfeller der departementet har fattet vedtak om rødt lys og 6 % kapasitetsreduksjon i et område, gis områdets konsesjonshavere anledning til selv å fordele reduksjonen seg i mellom. Istedenfor at alle konsesjonene reduserer kapasiteten med 6 %, kan man som eksempel tenke seg at kapasiteten isteden reduseres med 12 % på halvparten av konsesjonene. Eller enhver annen fordeling som konsesjonshaverne mener er riktig ut i fra enkeltkonsesjonenes bidrag til luseproduksjonen i området. Fordelene ved vårt forslag er flere:

1. Oppdrettsindustrien får mulighet til å ta et ansvar til det beste for miljøet
2. Man øker den positive miljøeffekten ved at kapasitetsnedtaket mest sannsynlig vil bli tatt på de konsesjonene (lokalitetene) der luseproduksjonen er størst
3. Det blir ingen beskyldninger/diskusjon om kollektiv avstraffelse

4. Alle konsesjonshavere får et insentiv til å bli best i klassen
5. Alt arbeidet og alle ressurser flyttes fra det offentlige til industrien selv
6. Man unngår anker på offentlige vedtak og endeløse klagerunder som tapper det offentlige for ressurser

Vi foreslår følgende utforming av handlingsregelen for nedjustering:

Ved uakseptabel påvirkning av miljøet, målt opp mot én eller flere av miljøindikatorne, gis området rødt lys og det fattes vedtak om 6 % kapasitetsreduksjon. Konsesjonsinnehaverne i området gis x ukers frist til å enes om hvordan 6 % kapasitetsreduksjon skal fordeles konsesjonene i mellom. Hvis konsesjonsinnehaverne ikke leverer en felles plan innen fristen, vil alle konsesjoner få redusert produksjonskapasiteten med 6 %.

Dersom oppdretterne leverer en felles plan for reduksjon regner vi med at det må fattes enkeltvedtak med utgangspunkt i oppdretternes felles plan, men vi kan ikke se at dette skulle medføre noe problem. I tilfeller der alle konsesjoner må redusere med 6 % kan dette vedtas ved forskrift.

Oppjustering av produksjonen

I tilfelle grønt lys og oppjustering, foreslår departementet i §11 siste ledd at tillatelser som tidligere har blitt nedjustert skal justeres opp til tidligere MTB før evt. nytildelinger skjer. Dette er basert på dagens system og en forestilling om at det eksisterer en grunnleggende og rettferdig MTB-grense. Dette støtter vi ikke. Ved overgang til et nytt områdebasert forvaltningssystem må man være villig til å vinke farvel til det forlatte forvaltningssystemet og idégrunnlaget det bygget på. Industrien må venne seg til at det ikke finnes noen fast konsesjonsstørrelse/MTB-grense. Allerede nå har noen valgt å kjøpe VTB, mens andre har avstått, og i desember 2016 går fristen ut for å kjøpe 5 % kapasitetsvekst mot strengere miljøkrav. Etter at trafikklssystemet har virket noen år vil vi se en enorm variasjon i konsesjonenes MTB-grenser. Dette blir den nye normalen, og det kan ikke bli slik at tillatelser som tidligere har blitt redusert har noe "tilgodehavende" hos det offentlige. Ved tildeling av nye tillatelser i et område som får grønt lys, foreslår vi at en ny tillatelse gis MTB tilsvarende gjennomsnittlig konsesjonsstørrelse i området. Vi ser ikke noe problem med at konsesjonsstørrelsene varierer fra område til område. Hvilken fordelingsnøkkel man ellers bruker for å balansere kapasitetsutvidelse på eksisterende tillatelser opp mot nytildelinger har vi ingen formening om, så lenge det ikke fører til produksjonsøkning utover 6 %.

6. Produksjonsområder og fleksibilitet

Norske Lakseelver finner dagens ordninger for fleksibilitet knyttet til selskapsbiomasse, konsernbiomasse og interregionalt biomassetak uoversiktlig. Vi har forståelse for enkeltsekskapers behov for fleksibilitet i produksjonen, men vårt hovedpoeng er man ikke skal ha noen mulighet til å flekse seg bort fra en områdebestemt nedjustering på 6 %, eller flekse seg til en kapasitetsøkning utover 6 % i områder der det er vedtatt. Et vedtak om 6 % kapasitetsreduksjon i et område må føre til 6 % reell nedjustering i dette området. Likeså må vedtak om kapasitetsøkning i et grønt område maksimalt føre til 6 % kapasitetsøkning i dette området. Så lenge dette hovedprinsippet følges har vi forståelse for et ønske om fleksibilitet. Vi har i kapittel 5 om kapasitetsjustering pekt på

utfordringene med at kapasitet ikke nødvendigvis er koblet mot produksjon i et 1:1-forhold. Hvis dette systemet hules ytterligere ut, som følge av fleksibilitetsordninger, kan det bli helt umulig å evaluere miljøeffekten av et kapasitetsnedtak. Vi frykter at fleksibilitetsordninger vil bli utnyttet av oppdrettselskapene for å komme seg unna vedtatte eller etiske forpliktelser knyttet til miljøbetinget kapasitetsreduksjon.

Vårt forslag fra kapittel 5 om å la industrien selv fordele kapasitetsnedtaket i røde områder, så lenge 6 % -reduksjonen oppfylles, er i seg selv er en særdeles viktig og riktig fleksibilitetsordning. Da vil industrien som helhet kunne opprettholde produksjonen på lokaliteter som leverer godt på den aktuelle miljøindikatoren, mens man heller tar ned produksjonen på lokaliteter med utfordringer knyttet til miljøpåvirkning og kostnader knyttet til dette. Vi er selvfølgelig klar over at det er utfordringer knyttet til dette, da gode og dårlige lokaliteter kan være på ulike eierhender. Om forslaget vårt vedtas blir det en reell prøvestein på industriens kollektive vilje til løse en av dagens viktigste miljøutfordringer.

Vårt forslag til fleksibilitetsordninger er at § 34 i laksetildelingsforskriften beholdes som den er og at reglene for interregionalt biomassetak beholdes slik de er. Norske Lakseelver er sterk motstander av begge alternativer skissert i avsnitt 6.3.3, med departementets begrunnelse at det vil gjøre sammenhengen mellom biomasse på tillatelsesnivå og miljøpåvirkning mindre. Dette vil redusere departementets mulighet til å evaluere effekten av miljøtiltak. Vi kan ikke se for oss muligheten at en konsesjonshaver ønsker å flytte en tillatelse til et annet område av miljøhensyn, og motsetter oss derfor at det gis tillatelse til flytting av tillatelser.

7. Unntak fra handlingsregelen

Hovedtanken med det nye forvaltningsregimet er å gå fra en enhetlig, rigid nasjonal forvaltning av havbruksindustrien til en mer fleksibel, regional forvaltning som tar opp i seg at Norge har en lang kyst med svært varierende forhold. Det gjelder oppdrettsintensitet, klimatiske, geografiske og hydrografiske forhold. Det er også stor variasjon i bestander (og arter) av vill laksefisk og disse bestandenes robusthet og kvalitet ihht. kvalitetsnormen for villaks. Med nytt forvaltningssystem etablerer man handlingsregler som hviler på prinsipper om totalavtrykk og økosystemtenkning, som ikke minst Riksrevisjonen pekte på behovet for i 2012. Da kan man ikke etablere unntak fra handlingsreglene som baserer seg på antall lus per oppdrettslaks, uten at bidraget til totalavtrykket vurderes. Effekten av lakselus fra oppdrettsindustrien i et produksjonsområde kan illustreres ved likningen:

$$\text{Effekt av lakselus på villfisk} = \frac{\text{antall lus per o.fisk} \times \text{antall o.fisk}}{\text{tålegrensen til villfisk}}$$

Vi mener det er selvsagt at unntak fra handlingsregelen ikke kan baseres på kun én faktor i denne likningen (antall lus per fisk). Eksempelvis kan negativ lusepåvirkning fra x lokaliteter med et gjennomsnittlig lusenivå på 0,3 voksne hunnlus være av mindre betydning for området bestander av vill laksefisk, enn lusepåvirkningen fra y lokaliteter med gjennomsnittlig 0,18 voksne hunnlus på

villfiskbestander i et annet område. Unntaksregler basert på gjennomsnittlig antall lus per oppdrettsfisk kan derfor få den svært utilsiktede og uheldige effekten at den totale miljøeffekten kan øke uten at systemet fanger opp dette. I denne sammenheng ber vi departementet legge vekt på Mattilsynets uttalelser under rundebordskonferansen i departementet den 29. august. Her sa de at det ikke er usannsynlig at vi kommer dit hen at alle anlegg ligger under eksempelvis 0,2 voksne hunnlus per fisk, men at det slett ikke betyr det samme som at luseutslippene da ikke har uakseptabel effekt på vill laksefisk.

Vi mener derfor det opprinnelige unntaksforslaget (beskrevet i kapittel 11.5 St.mld. 16) både er godt og tilstrekkelig. Det er strengt, forutsigbart og har også den fordelen at det tar opp i seg at nye miljøindikatorer kan bli innført på senere tidspunkt. Vi foreslår derfor at opprinnelig forslag blir stående, med følgende formulering:

Unntak fra handlingsregel knyttet til reduksjon av produksjonen i et område, kan gis til konsesjonshavere som kan dokumentere at driften på den lokaliteten konsesjonen er tilknyttet, ikke har påvirket den miljøindikatoren som utløser produksjonsreduksjonen.

Vi mener videre at det ikke bør fastsettes faste kriterier for hvordan denne dokumentasjonen skal legges fram, i form av antall behandlinger eller luseantall. Vi mener at det i hvert enkelt tilfelle må foretas en skjønnsmessig vurdering av dokumentasjonen. Dette for å sikre størst mulig rettferdighet og fornuft med tanke på ulike teknologiske løsninger. I forbindelse med produksjon på grønne lokaliteter og lokaliteter med utviklingskonsesjoner er det mange ulike teknologiske løsninger som er under utprøving. Eksempelvis lukket og semilukket teknologi. Til tross for at slik teknologi på sikt antas å hindre infeksjon med lakselus, har vi sett eksempler på påslag med luselarver ved sjøsprøyt eller omrøring av sjøen ned til inntakspunktet for vann. Dette kan heller ikke utelukkes i fremtiden, inntil teknologien har blitt optimalisert. Det viktige i denne sammenhengen er at medikamentell behandling eller annen behandling kan iverksettes før nauplier av lakselus **kommer ut** av anlegget. Dersom dette er sannsynliggjort gjennom selskapets dokumentasjon, mener vi det faktum at det er påvist lus (og eventuelt benyttet medikamentell behandling) ikke skal hindre unntak fra handlingsregelen. Annen type teknologi kan stille andre krav til dokumentasjon.

Selv om individuell vurdering og behandling av unntakssøknader vil kreve større ressurser, mener vi at dette allikevel er en mindre ulempe. Unntak skal alltid være unntak, og det totale antall unntakssøknader skal alltid være lavt. Da må man kunne koste på seg en individuell, skjønnsmessig vurdering.

Det opprinnelige unntaksforslaget fra St. mld. 16, løser også spesialtilfeller som Skjerstadvjorden. Vi betviler ikke at luseproduksjonen ved lokalitetene i Skjerstadvjorden er minimal/ikke-eksisterende, og ikke bidrar til regionens totale luseproduksjon. Men nettopp derfor burde det være en smal sak å legge fram dokumentasjon som utgangspunkt for innvilgelse av unntak. Gjennom å kreve årviss dokumentasjon sikrer man også at man fanger opp eventuelle endringer i området (manglende) miljøutfordringer. Det gjør man ikke dersom man gir hele området et generelt unntak.

Et ytterligere argument for det opprinnelige unntaksforslaget er at det er helt nøytralt i forhold til miljøindikator. Siden det presiseres at det nye forvaltningssystemet er modulbasert, er det ikke usannsynlig at vi om noen år ser innføring av andre miljøindikatorer. Enten det dreier seg om indikatorer for svinn, rømming, sykdommer, medikamentbruk, utslipp av næringsalter eller annet.

Alternativet til en generell unntaksregel som den opprinnelige, er separate unntaksregler og kriterier for hver eneste miljøindikator. Dette vil etter hvert kunne bli langt mer komplisert å håndtere.

Vi har forståelse for Stortingets bekymring for at anleggene som i mindre grad enn andre bidrar til det totale lusepresset i et område må svare for områdets totale luseproduksjon. Vi mener imidlertid at disse bekymringene bunner i manglende forståelse for dynamikken i det nye forvaltningsregimet. De som frykter kollektiv avstraffelse synes å glemme at det fortsatt er tiltak på lokalitetsnivå som skal være førstelinjeforsvaret mot områdets totalproduksjon av lus. Vi tar for gitt at Mattilsynets intensiverte lokalitetsoppfølging og bruk av lokale tiltak som påbud om utslakting og reduserte utsett, opprettholdes og intensiveres ytterligere. Da rettes hovedinnsatsen mot de lokalitetene som bidrar mest negativt til områdets totalavtrykk på bestander av vill laksefisk. En eventuell nedjustering av produksjonen i et område kommer da som et kollektivt tiltak som settes i verk når tiltak på lokalitetsnivå ikke har gitt ønsket effekt på områdenivå. Vi viser i tillegg til vårt forslag om selvbestemt fordeling av et vedtatt kapasitetsnedtak. Da gis alle aktørene i et område mulighet til sammen å bestemme akkurat det Stortinget ønsker, nemlig at aktører som i vesentlig mindre grad enn andre bidrar til områdets totale luseproduksjon kan få slippe kapasitetsnedtak. En kombinasjon av det opprinnelige unntaksforslaget beskrevet i St. mld. 16 og vårt forslag til selvbestemt kapasitetsjustering (bundet til 6 % på områdenivå) vil fullt ut dekke behovet for unntak.

7.1.5 Unntaksordningen skal ikke uthule prinsippet om regulering på områdenivå

Under dette punktet blir det i høringsnotatet problematisert rundt statistisk usikkerhet rundt lusetelling. For vårt forslag til unntaksregel (samme som i St. mld. 16) er lusetelling irrelevant, men for den løpende kontrollen med lakselus er korrekt lusetelling alltid viktig. Derfor vil vi kommentere dette. Som det påpekes i høringsnotatet krever et 95 % konfidensintervall for opptalte lakselus at man må telle et økende antall tilfeldig utvalgte fisk fra hver merd, desto lavere den reelle lusetettheten i merda er. Om ikke dette gjøres, kan det som det påpekes føre til falske positive og falske negative.

Vi vil imidlertid påstå at statistisk usikkerhet sannsynligvis er et langt mindre problem enn at uttaket av fisk som skal telles faktisk ikke er tilfeldig. Dette har vi fått vite gjennom konkrete bekymringsmeldinger fra fiskehelsepersonell med ansvar for lusetelling. For en oppdretter er det stor økonomisk risiko med lusemengder som ligger i nærheten av maksimalt tillatte grenser. Dette pga. Mattilsynets potensielle sanksjoner. For veterinærer og fiskehelsebiologer er det naturlig nok vanskelig ikke å la seg påvirke av dette. Spesielt i tilfeller der man står side om side med oppdretterne under rutinemessige tellinger. Da er det dessverre ikke til å unngå at det oppstår situasjoner der man foretar bevisste valg av hvilke fiskeindivider man teller, slik at gjennomsnittstallet faller ned på den riktige siden av grensen. Uttak av fisk er altså ikke alltid tilfeldig. Dette er et langt større problem enn statistisk usikkerhet knyttet til falske positive og negative ved tilfeldig utvalg av et for lavt antall fisk.

Våre kilder har tatt til orde for en sertifiseringsordning for alle som driver lusetelling. Dette ville gi lusetellere bedre kunnskap og større faglig trygghet når presset fra oppdragsgiver om å levere "under grensen" føles tungt. Siden dette er et offentlig høringssvar vil vi ikke nevne aktuelle veterinær ved navn, men vi ber departementet ta kontakt med oss om de ønsker dette utdypet. Vi har ikke noe ønske om å være med i den videre prosessen rundt dette, men vi vil sette departementet i kontakt med fiskehelsefirmaet som uttrykte bekymring rundt dette og derfor foreslo sertifiseringsordningen.

8. Deling av kunnskap og erfaringer

Det er naturlig å tenke seg at alle aktører i et produksjonsområde organiserer seg i et områdestyre e. l. Spesielt dersom vårt forslag til kapasitetsjustering vedtas. Departementets forslag til § 14 vil sikre at aktørene kommer fram til den fordelingen av et evt. produksjonsnedtak som gir maksimal effekt for industrien som helhet. Den foreslåtte § 14 vil også hindre spekulativ bruk av fleksibilitetsordninger ut i fra et egoistisk utgangspunkt, da dette vil gi erfaringer som ikke kommer hele næringen til gode. Vi støtter forskriftsforslaget på dette punktet

9. Alternative modeller som er vurdert

I høringsnotatet er Sjømat Norges alternative modell presentert og vurdert. Vi støtter Departementets vurdering at forslaget ikke oppfyller Stortingets intensjoner og derfor ikke bør gås videre med. Vi minner ellers om Sjømat Norges redegjørelse på rundebordskonferansen den 29. august, der de gjorde det klart at de har et generalforsamlingsvedtak om ikke å godta det nye forvaltningsregimet. Dette vedtaket er en naturlig følge av organisasjonens høringssvar til skisse til Stortingsmelding 16, der de som organisasjon avviser sammenhengen mellom oppdrettsvirksomhet og lakselusproblemet for villfisk:

- *Dette betyr at man ikke har påvist at det er sammenheng mellom lakselusforekomsten i oppdrettsanleggene og dødelighet på utvandrende smolt*
- *At man ikke har dokumentert at lakselus fra oppdrettsanlegg betyr noe, antyder at utvandrende smolt pådrar seg lakselus som kommer fra ville bestander av sjøørret og laks.*
- *I klartekst betyr dette det ikke er noe faglig grunnlag for å bruke modellen som HI mener å kunne utvikle til å måle en eventuell miljøpåvirkning av lakselus i oppdrett*
- *Det er i alle fall helt klart at det som departementet bruker som premiss for sine forslag, om at det er en sterk sammenheng mellom mengden oppdrettsfisk i sjøen og lakseluspåvirkningen på ville laksebestander, særlig sjøørret, ikke er korrekt*
- *Det er således også faglig feil at "lakselus (fra oppdrett) er egnet som indikator"*

På bakgrunn av dette mener vi Sjømat Norges intensjon er å unngå et områdebasert forvaltningssystem der kapasiteten reguleres ut i fra lakselusas effekt på vill laksefisk i området.

10. Andre endringer

Det foreslås at de regler og restriksjoner i Laksetildelingsforskriften § 37a som kalles Hardangerfjordforskriften oppheves. Dette kan ikke aksepteres. Reglene ble i sin tid innført som en følge av fjordens spesifikke problemer knyttet til oppdrettsindustrien. Disse problemene forsvinner ikke med nytt områdebasert forvaltningssystem. Snarere kan fjerning av reglene øke problemene, ved at anlegg som i dag er lokalisert i områdets ytre strøk kan flyttes inn i Hardangerfjorden og øke

problemene der. Mange aktører i området ønsker en slik flytting. Resultatet kan bli økt belastning på fjordens allerede meget påvirkede bestander av laks og sjøørret. Ikke bare fra lakselus men også fra rømt oppdrettslaks. Selv om sistnevnte miljøproblem er frikoblet fra trafikklyssystemet, eksisterer det allikevel i høyeste grad i Hardangerfjorden. Havforskningsinstituttets forskning har vist at laks som rømmer inne i fjorder i langt større grad enn fisk som rømmer i ytre strøk viser tendens til å vandre opp i elver i nærheten av rømmingsstedet når de vender tilbake for å gyte. Trafikklyssystemet vil over hodet ikke kunne erstatte beskyttelsen som ligger i Hardangerfjordforskriften.

Satt på spissen kunne imidlertid både Hardangerfjordforskriften og hele det nye forvaltningsregimet blitt trukket tilbake med referanse til Akvakulturlovens § 9a. Men så lenge den paragrafen ikke håndheves er det sterkt behov for både nytt forvaltningssystem og opprettholdelse av Hardangerfjordforskriften innenfor rammene av dette.

11. Økonomiske og administrative konsekvenser

Lakselus er for øyeblikket det største problemet for oppdrettsindustrien, vill laksefisk og fiskerettighetshavere sett under ett (rømming er av VRL ansett som et enda mer alvorlig problem for villaks og villaksinteresser isolert). Effekten på vill laksefisk er i strid med regjeringens og Stortingets bærekraftsmål (mål 3 fra 2009) (se også utdypende om dette på side 11 i vårt høringsvar), og de andre konsekvensene er også store:

- Lusa har ført til at det ikke er tildelt generell oppdrettskapasitet siden 2009
- Lusa er for tiden en av industriens største kostnadsdrivere
- Lusa (gjennom lusebehandling) er sterkt medvirkende til at det samlede svinnet er nærmere 20 %
- De økonomiske konsekvensene for industrien blir enda større om tapt slakteverdi kalkuleres inn
- Både lusa (i de mest påvirkede anleggene) og lusebehandlingen er en trussel mot fiskevelferden
- Bruk av lusemidler har en potensiell skadevirkning på miljøet som man enn så lenge kun er i starfasen av å avdekke

Det nye forvaltningsregimet er sammen med teknologiutvikling ment å være et tiltak for å løse miljøutfordringene, oppfylle målene i kvalitetsnormen og derigjennom åpne for bærekraftig oppdrettsvekst. Til tross for dette omtales det trafikklyssystemet, med tilhørende administrative og logistikkmessige utfordringer, som negativt for næringen. Dette finner vi svært underlig. Det søkes unntak og fleksibilitetsordninger som vil svekke forvaltningsregimets miljøeffekt, men dette vurderes som akseptabelt (jfr kapittel 11. kulepkt 2 s. 59). Man skulle tro at størst mulig miljøeffekt og raskest mulig bedring vil være særdeles positivt for industrien, men dette vies svært liten oppmerksomhet. Riktignok står det i kapittel 11.2 i siste avsnittet på side 61 at nettotapet for samfunnet kanskje ikke er tilsvarende tapet for oppdrettsindustrien, men hvor er vurderingene av oppsiden for industrien ved at trafikklyssystemet blir et virkningsfullt tiltak? Vi ser av rapporten fra Sintef og Kontali analyse at det opereres med referansescenario som innebærer en produksjonsøkning på 23 % (wfe) fram mot 2025. Det er imidlertid sagt tydelig fra de tre siste statsråder at vekst er uaktuelt så lenge luseproblemet ikke er løst. Uten et nytt forvaltningssystem burde altså referansescenarioet vært

nullvekst, slik vi har hatt de siste 3 årene. Det nye forvaltningsregimet er jo presenteret som selve løsningen på dagens produksjonsfrys. I figurene på side 63 i høringsnotatet ser vi at den såkalte referanseveksten synes å ligge midt på snittet av positivt og negativt scenario. Hvis man forventer 23 % vekst de neste ti årene uansett forvaltningssystem, kan man jo spørre seg om nødvendigheten av denne reformen.

Vi ber om at departementet tar utgangspunkt i at trafikklyssystemet har følgende oppside:

- målene i kvalitetsnormen kan nås for et større antall villfiskbestander slik at det høstbare overskuddet bedres sammenliknet med dagens situasjon
- oppdrettsindustrien vil på sikt kunne vokse

Basert på dette ber vi om en redegjørelse for økonomiske og administrative konsekvenser for oppdrettsindustrien, fiskerettighetshavere, reiseliv, samt samfunnet for øvrig dersom trafikklyssystemet ikke blir en realitet, eller dersom trafikklyssystemet vedtas med grenseverdier for lakselusindikatoren som gjøre at målene i kvalitetsnormen ikke oppnås (se avsnitt på de neste sidene om forholdet mellom trafikklyssystem og kvalitetsnorm).

Om forholdet til Kvalitetsnormen for villaks

[Kvalitetsnormen for villaks](#) er vedtatt med hjemmel i Naturmangfoldlovens §13 og har som formål å bidra til at viltlevende bestander av atlantisk laks ivaretas og gjenoppbygges til en størrelse og sammensetning som sikrer mangfold innenfor arten og utnytter laksens produksjons- og høstingsmuligheter. Målsetningen i kvalitetsnormen er at **minimum** god kvalitet for den enkelte villaksbestand skal opprettholdes eller nås snarest mulig, hvilket forutsetter at bestandens høstbare overskudd er minst 80% av det naturlige høstbare overskuddet og at bestandens genetiske integritet er intakt.

I Kgl. Res. om Kvalitetsnormen for villaks står det:

1. *Normen skal være retningsgivende for forvaltningen på tvers av de ulike forvaltningsområdene, og er målbar slik at utviklingen kan følges over tid.*
2. *Forvaltningen av villaks forutsetter et omfattende tverrsektorielt samarbeid og tiltak i regi av den enkelte sektor, i samsvar med de generelle prinsippene i miljøvernpolitikken.*
3. *Eventuelle tiltak må vurderes og iverksettes i regi av den eller de sektorene som har ansvaret for påvirkningene.”*

Både i Stortingsmelding 16, og i Stortingets innstilling til den samme, er det poengtert at kvalitetsnormen skal legges til grunn for en miljømessig og bærekraftig vekst. Dette må bety at NFD mener trafikklssystemet med den foreslåtte lakselusindikatoren skal være havbrukssektorens bidrag for å nå målene i kvalitetsnormen. Stortingets næringskomité, sier i sin Innst. 361 s til stortingsmelding 16: «Komiteen merker seg at grenseverdiene følger av Kongelig resolusjon om kvalitetsnorm for villaks. Kvalitetsnormen er hjemlet i naturmangfoldloven § 13 – jf. Ot.prp.nr. 52 (2008–2009)». Merknaden fra komiteen må forstås slik at også de oppfatter at regjeringens foreslåtte grenseverdier er satt slik at miljøkvalitetsnormen for villaks kan nås.

De foreslåtte grenseverdiene for hva som er liten, moderat og høy miljøpåvirkning fra lakselus følger av tabellen under, som regjeringen, i St. mld. 16 (2014-2015) sier følger av Kgl. Res. Om kvalitetsnorm for villaks.

Tabell 10.1 Grenseverdier for lakselusindikator.

Lav risiko/påvirkning	Moderat risiko/påvirkning	Høy risiko/påvirkning
Det er sannsynlig at < 10 prosent av populasjonen dør pga. luseinfeksjon.	Det er sannsynlig at 10 – 30 prosent av populasjonen dør pga. luseinfeksjon.	Det er sannsynlig at > 30 prosent av populasjonen dør pga. luseinfeksjon.

Når NFD kobler de foreslåtte grenseverdiene for lakselusindikatoren til kvalitetsnormen viser de til Havforskningsinstituttets og Veterinærinstituttets omforente forslag til klassifisering av påvirkning av lakselus på bestander av villaks, gitt i tabellen under.

Lakselus				
Estimert bestandsreduksjon ut fra luseindeks	<i>Ingen effekt</i>	<i>Liten effekt</i>	<i>Moderat effekt</i>	<i>Stor effekt</i>
	< 5 %	5 – 10 %	10 – 30 %	> 30 %

Denne tabellen er imidlertid utviklet for en kvantitativ vurdering av lakseluspåvirkning fra oppdrettsindustrien. Når NFD bruker dette som en kvalitativ vurdering av lusepåvirkningen, bryter de med hovedmålet i kvalitetsnormen. En villaksbestand som utsettes for moderat effekt av lakselus (etter tabellen til HI og VI) vil ha liten sannsynlighet for å tilfredsstill kvalitetsnormens minstekrav om maksimalt 20 % reduksjon av naturlig høstbart overskudd. Inntil 30 % bestandsreduksjon er vesentlig mer enn 20 % reduksjon i høstbart overskudd. I tillegg er minstekravet i kvalitetsnormens knyttet til samlet negativ belastning fra alle påvirkningsfaktorer. I produksjonsområder der laksebestandene allerede er svekket av andre årsaker, vil det være enda mindre miljømessig toleranse for lakselusrelatert smoltdødelighet.

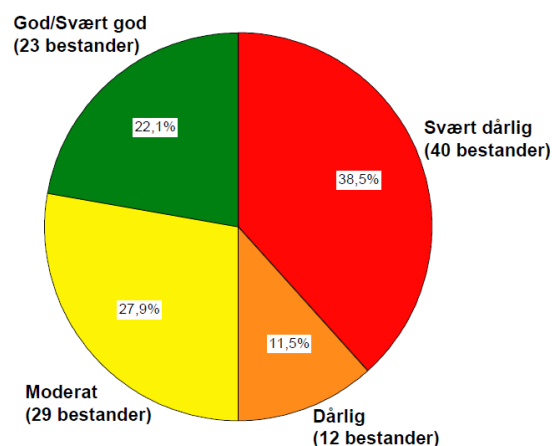
I temarapport 4, 2016 fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning ble 104 laksebestander klassifisert etter kvalitetsnormen for villaks. Resultatet (se figuren til høyre) viser at 81 bestander (78 %) ikke nådde kvalitetsnormens mål om minimum god kvalitet. Laksebestandene i Rogaland og Nord-Trøndelag hadde best kvalitet, mens de i Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms hadde dårligst kvalitet.

Resultatet viser omfanget av den samlede belastningen villaksen utsettes for, og at det er krevende å nå kvalitetsnormen for villaks.

Stortinget har gjennom St. mld 16 (avsnitt 2.7) og Innst. 361, (avsnitt 1.9) fått vite at **Regjeringen vil benytte miljømessig bærekraft som den viktigste forutsetningen for å regulere videre vekst i oppdrettsnæringen.** Dette har Stortinget gitt sin tilslutning til. Da må kvalitetsnormen brukes etter formålet, som er en ivaretagelse og gjenoppbygging av norske villaksressurser, og ikke som utgangspunkt for en planlagt ressursødeleggelse (30 % av utvandrende smolt).

Norske Lakseelver kan ikke se at NFD, verken i høringsnotatet eller i utkastet til forskrift om produksjonsområder har redegjort for hvordan de foreslåtte grenseverdiene for lakselusindikatoren skal bidra til at kvalitetsnormen for villaks skal nås.

Norske Lakseelver krever derfor at NFD kommer med en slik redegjørelse, og setter grenseverdier for lakselusindikatoren som bidrar til at kvalitetsnormen for villaks nås, og i arbeidet med forskriften viser hvordan dette skal skje.



Figur hentet fra VRL, temarapport 4, 2016.
Antallsmessig og prosentvis fordeling av kvalitet for 104 laksebestander klassifisert etter kvalitetsnorm for villaks, fra god/svært god (slått sammen) til svært dårlig. Normens mål er at bestandene skal være i god eller svært god tilstand (tilsvarende grønn sektor).