

Nærings- og fiskeridepartementet

Trondheim 21/9-2016

Postboks 8118 Dep.

0032 Oslo

postmottak@fkf.dep.no

Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL) viser til høring om «Forslag til regelverk for å implementere nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett», og takker for invitasjonen til å komme med et høringssvar. NSL viser for øvrig til vårt høringssvar til Meld. St. 16 (2014-2015) «Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett».

Innledning

Hovedprinsippet i forslaget til produksjonsområdeforskrift er at kapasiteten i det enkelte produksjonsområdet reguleres i samsvar med området's miljømessige bærekraft. I første omgang er det er lakselus som skal være indikatoren for miljømessig bærekraft.

Kunnskapsgrunnlaget

En bredt sammensatt forskergruppe konkluderte våren 2016 med at vi «fortsatt mangler avgjørende kunnskap om sammenhengen mellom mengde lakselus i merdene og risiko for uakseptable nivå av lakselus på villfisk». Forskergruppen mener videre at «viktige kunnskapshull må tettes før miljøkonsekvensene kan modelleres sikkert nok til å fastslå om det er grønt, gult eller rødt lys for vekst for oppdrettslaksen».

NSL mener derfor at vi mangler avgjørende kunnskap om sammenhengen mellom mengde lakselus i oppdrettsanleggene og risiko for uakseptable nivå av lakselus på villfisk. Slik forskningen legger opp til innsamling av data og verifisering av metoder i dag, vil det ta uforholdsmessig lang tid før en kan ta juridisk holdbare avgjørelser på basis av den kunnskapen som foreligger.

Så lenge kunnskapsgrunnlaget ikke er tilstede, bør det vurderes om at forvaltningen i større grad bør skje på grunnlag av forhold som havbruksaktørene har kontroll over. Her har tilsynsmyndighetene allerede god oversikt over dynamikken i lusenivåene i havbruksnæringen.

NSL kan ikke akseptere at næringens påvirkning av lusenivå og mortalitet på villfisk tas i bruk som en absolutt indikator og direkte regulering av kapasiteten i havbruksnæringen, all den tid de påpekte viktige kunnskapshull står åpne.

Det faglige grunnlaget for miljøvurderingene blir spesielt avgjørende for vedtakenes lovlighet i de tilfelle der myndighetene vurderer reduksjon av en oppdretters produksjonsadgang på konsesjonsnivå. Dette drøfter regjeringen i Meld. St. 16 (2014-2015) s.66 – 67. Her beskrives regelverket slik at det er en forutsetning for gyldige vedtak at biomassereduksjonen er miljømessig nødvendig. Det vises først til bestemmelsen i akvakulturlovens § 9 om at tillatelser kan endres eller trekkes tilbake «(...) dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til miljøet (...)». Denne bestemmelsen gir ikke adgang til å endre den konkrete tillatelsen der dette ikke er nødvendig av hensyn til miljøet, og spørsmålet om endringens miljømessige effekt vil være et spørsmål der oppdretterne vil ha et legitimt krav om at etterprøvbare fakta legges til grunn for reduksjon på hver enkelt av de aktuelle lokalitetene.

NSL mener at man under ingen omstendigheter kan legge opp til en forvaltningsmodell som gir grunnlag for kollektiv avstraffelse. Uavhengig av hvilke juridiske betraktninger som legges til grunn, mener NSL at dette er problematisk ut fra et generelt rettferdighetsprinsipp.

NSLs forståelse av produksjonsområdene

NSL er positiv til inndeling av produksjonsområder. Havforskningsinstituttet har redegjort grundig for inndelingen, der det enten er skiller som følge av strøm og andre naturlige barrierer som gjør seg gjeldende, eller at det er stor geografisk avstand mellom enkeltlokaliteter som gjør skillet naturlig.

Slik vi oppfatter områdestrukturen, er grensene satt på ut fra hvor man har liten påvirkning fra område til område. Den interne påvirkning mellom de respektive områdenes ytterpunkter er kanskje vanskeligere å påvise. Derfor er det viktig at man ser på indikatorene som et termometer på den totale tilstanden i området og at forvaltningen av enkeltaktørene ikke blir for rigid og sjablongmessig.

Den største suksessfaktoren for at produksjonsområdene skal fungere etter formålet, er at enkeltaktørene tar eierskap til sine respektive områder, og at den forespeilede veksten blir et tungtveiende incitament til å holde en gjennomgående god tilstand i produksjonsområdet. NSL ser at det kan komme noen utilsiktede negative konsekvenser av absolutte grenser og er derfor positive til at det etableres en viss fleksibilitet.

NSL støtter departementets forslag om å redusere mulighetene til å flytte ut av belastede områder og over til mindre belastede områder. For lokalt eide oppdrettere med sterke lokale bindinger vil dette uansett være vanskelig, og fraværet av denne muligheten vil til slutt være en konkurranseulempe i forhold til nasjonale aktører som har drift over flere produksjonsområder. Vi vil også minne om at det er valg av driftsstrategi som i størst grad påvirker tilstanden på lokaliteten og ikke lokaliteten som sådan. At en aktør flytter driften fra et produksjonsområde til et annet er ikke ensbetydende med at man endrer strategi for driften.

NSL har tidligere påpekt at Gullestadutvalgets forslag til sonestruktur blir uhensiktsmessig, der små- og mellomstore bedrifter vil få problemer med organisere driften sin i de foreslåtte utsettssonene med et regionalt brakkleggingsregime. Lokalt eide selskap vil under et slikt regime miste sin lokale tilhørighet og være ute av stand til å benytte sine investeringer store deler av tiden. Dette er ytterligere et argument for at forvaltningen av de her foreslåtte produksjonsområdene bør gjøres så effektiv som mulig, slik at man senere kan unngå en tilnærming som kan akselerere eierkonsentrasjonen i næringen som en følge av Gullestadutvalgets forslag til forvaltning.

Regulering av vekst i produksjonsområdene

Det er vanskelig å gi konkrete anbefalinger om hvordan regulering av kapasiteten i de respektive produksjonsområdene kan gjennomføres, all den tid det fortsatt er så mange ukjente faktorer i både kunnskapsgrunnlag for både utslipp av lakselus, overføring til ville laksebestander og til slutt utmåling av konsekvens for næringen. NSL er i prosess med å utarbeide et eget forslag til hvordan dette kan løses, og vil gå i dialog med fagmiljøene om dette.

NSL mener man i produksjonsområder med drift som kvalifiserer til årlig vekst, skal tildele vekst på konsesjonsnivå. Dette kan gjøres på samme måte i produksjonsområdene, som fem prosent vekst ble tildelt konsesjonene i Troms og Finnmark i 2011.

Veksten kan videre kun komme til anvendelse i det opprinnelige produksjonsområdet konsesjonen tilhører, eller i et produksjonsområde som har fått tilsvarende vekst på sine konsesjoner. Dette gjøres også gjeldende i tilfeller hvor det er aktuelt med interregionalt biomassetak.

Samtidig som man øker kapasiteten i produksjonsområdene, bør det også legges til rette for korresponderende vekst i regionens produksjon av settefisk.

NSL mener videre at unntaksbestemmelsene for enkeltkonsesjoner ikke bør ha en for høy terskel, ettersom god drift må premieres uavhengig av produksjonsområdets generelle tilstand. I produksjonsområder med svekket tilstand vil allikevel reduksjon av MTB på enkeltlokaliteter virke effektivt.

NSL ønsker en modell for forutsigbar vekst, basert på aktørenes felles innsats for god tilstand i produksjonsområdene.

Enkeltlokaliteter og enkeltaktører med gjennomgående dårlig etterlevelse av regelverket må bli pålagt tiltak av et slikt omfang som gir hurtigst normalisering av tilstanden. Dette er helt i tråd med Mattilsynets arbeid med reduksjon av MTB på enkeltlokaliteter og vedtak om utslakting der situasjonen har nådd et irreversibelt omfang. Dette vil under alle forvaltningsregimer tjene som de mest effektive virkemidlene.

NSL er opptatt av at man ikke skal risikere kollektiv avstraffelse ref. problemstillingene som er reist i de innledende avsnittene. En enkeltvis handtering av problemlokaliteter vil således være hjemlet i gjeldende regelverk.

Interregionalt biomassetak og fleksibilitet

Interregionale biomassetak vil innebære en ikke ubetydelig flytting av biomasse mellom produksjonsområder. Dette vil i stor utstrekning redusere godheten i produksjonsområdene som prinsipp. Stortinget har besluttet at de som i dag har interregionalt biomassetak ikke skal miste fleksibilitet, og departementet legger derfor til grunn at disse i liten grad vil få utfordringer med hensyn til innplassering i produksjonsområdene.

For det første mener NSL at de eventuelle konsekvenser som hefter med en tillatelse fra det opprinnelige produksjonsområdet, må følge med over i det produksjonsområdet man skyver biomasse mot. For det andre mener NSL at det må gjøres en kvalifisert vurdering av om det mottakende produksjonsområdet kan ta imot biomassen som er tenkt overført.

Betraktningene rundt interregionalt biomassetak er hovedårsaken til at NSL støtter departementets forslag om at regulering av MTB knyttes mot tillatelse og ikke lokalitet. En tilnærming der man knytter regulering av MTB mot tillatelse er viktig, ettersom dette vil fremme likebehandling. Det vil være en konkurranseulemp for lokalt eide selskap om disse blir låst i et produksjonsområde uten vekst, mens en nasjonal aktør med interregionalt biomassetak kan fortsette produksjonen – sågar med vekst, etter å ha forlatt det opprinnelige produksjonsområdet med de interne utfordringer området måtte ha. Endel virksomheter vil havne i en situasjon der de blir lokalisert i to produksjonsområder i en ellers hensiktsmessig driftsform. En oppdeling i produksjonsområder vil kunne skape utilsiktede konsekvenser, dersom man får virksomheten splittet opp i uhensiktsmessig små deler og at selskapets samlede driftsform blir økonomisk uforsvarlig. NSL støtter derfor alternativ to i høringsnotatets kapittel 6.3.3, der det gis en generell adgang til å utnytte en tillatelse innenfor produksjonsområdet den tilhører og ett tilgrensende produksjonsområde.

Oppsummering

Med bakgrunn i det ovennevnte, kan synspunktene til NSL i denne saken oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Før man kan iverksette regulering av kapasitet med bakgrunn i produksjonsområdets bærekraft, må man etablere tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for både definisjon av produksjonsområdets tåleevne og ikke minst for sammenhengen mellom utslipp av lakselus fra havbruksnæringen og påslag hos de ville laks- og ørretbestandene. Det bør være en åpenbar sammenheng mellom den reelle situasjonen i produksjonsområdets oppdrettsanlegg og eventuelle kapasitetsjusteringer.
- Gitt at man finner tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for kapasitetsjustering, vil NSL støtte en etablering av produksjonsområder ettersom dette vil være en mer hensiktsmessig modell for

områdeinndeling av kysten enn f.eks. arealutvalgets innstilling. Dersom produksjonsområdene håndteres riktig vil aktørene ta eierskap til sitt område og den forespeilede veksten gir gode incitamentter til god drift i produksjonsområdet.

- Hensynet til likebehandling gjør at en videreføring av interregionalt biomassetak også må resultere i en mulighet for lokalt eide oppdrettere å knytte sine tillatelser opp til to tilgrensende produksjonsområder.
- Hensynet til likebehandling gjør at eventuelle justeringer av MTB knyttes til tillatelse, slik at ordningen ikke medfører en konkurranseulempe for lokalt eide oppdrettere som ikke kan forskyve MTB mot et produksjonsområde uten heftelser.



Alf Gøran Knutsen

Leder Oppdrettsutvalget NSL



Svein Reppe

Leder NSL