



Nærings- og fiskeridepartementet
postmottak@nfd.dep.no

Saksbehandler: Maria L. Seivåg
e-post: fmnomse@fylkesmannen.no
Tlf: 75531605
Vår ref: 2014/7548
Deres ref: 14/8781
Vår dato: 6.1.2015
Deres dato: 7.11.2014
Arkivkode: 542.1

Hørings svar - Vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett

Fylkesmannen i Nordland viser til høringsbrev av 7.11.2014 fra Nærings- og Fiskeridepartementet angående fremtidig vekst i norsk laks- og ørretoppdrett. Høringsnotatet tar utgangspunkt i at dagens tildeling av konsesjoner ikke gir en ønskelig sammensetning av forutsigbarhet og miljømessig bærekraft i veksten. Det legges videre fram tre alternativer:

- 1) Modifikasjon av dagens tildelingsrunder, der skjønsmessige kriterier fjernes;
- 2) Fast årlig vekstrate; eller
- 3) Et system basert på handlingsregler.

Vi mener kunnskapsgrunnlaget for høringsnotatet, slik det er beskrevet i notatets kapittel 4-6, er dekkende og til dels solid. Imidlertid finner Fylkesmannen i Nordland flere motsetninger mellom denne kunnskapen og notatets resterende kapitler som vi vil kommentere. Fylkesmannen i Nordland forutsetter i vår uttalelse at vekstmodellen som til enhver tid er under anvendelse i forvaltning av oppdrettsnæringen ikke er til hinder for at forurensningsmyndigheten kan treffe tiltak. Dersom høringsalternativ tre blir implementert forutsetter vi også at handlingsreglene ikke legger føringer for tiltak hjemlet i forurensningsloven på lokalitetsnivå, samt at de alminnelige prinsippene for beslutningstaking i naturmangfoldloven §§ 7-12 blir tillagt vekt.

Alternativer for fremtidig vekst

Fordi alternativ 1 formodentlig kun vil innebære mindre endringer fra dagens ordning, vil Fylkesmannen i Nordland ikke kommentere denne løsningen nærmere. Alternativ 2 (fast vekstrate) gir i utgangspunktet en betydelig forutsigbarhet for næringen, men må i sin grunnleggende form anses som særdeles uheldig ut fra et miljøperspektiv. Selv lave, årlige vekstrater kan på et senere tidspunkt føre til at resipientenes tåleevne overskrides uten synlig forvarsel. Høringsnotatet erkjenner også at det i realiteten må eksistere en form for miljøregulering av næringen selv om det ikke skjer direkte gjennom vurdering av vekst. Dermed vil forutsigbarheten som søkes oppnådd gjennom fast vekstrate ikke være reell. Vi anbefaler på dette stadiet at alternativ 2 skrinlegges, all den tid det ikke er foreslått en realistisk balanse mellom forutsigbarhet og tilstrekkelige tiltak for å ivareta miljøhensynet.

Alternativ 3 baserer seg i stor grad på arealutvalgets rapport «Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær» og vies stor plass i høringsnotatet. Alternativets inkludering av handlingsregler er interessant, men vil være krevende å

implementere på en måte som kan tilfredsstillere næringens ønske om fleksibilitet samtidig som forutsetningen om miljømessig bærekraft er oppfylt. Fordi høringsnotatet tydelig fokuserer på muligheter og begrensninger i dette ene alternativet vil også Fylkesmannen i Nordland sin tilbakemelding dreie seg om elementer ved alternativ 3.

Indikatorer for miljøbelastning som følge av oppdrettsvirksomhet

Fylkesmannen i Nordland er enige i departementets uttalelse om at miljøhensynet skal ligge til grunn for eventuelle tilbud om vekst i næringen. Notatet fremmer primært forslag om to konkrete indikatorer for miljøtilstand; lakselus og en uspesifisert indikator for utslipp. Ifølge departementet er lakselus som miljøindikator tilstrekkelig utviklet til å implementeres i en vekstmodell i nær fremtid. Fylkesmannen i Nordland vil anbefale at en lakselus-indikator standardiseres slik at den både reflekterer mengde lus i merd samt målt lusebelastning på villfisk. Per dags dato er det ikke utviklet en god indikator for utslipp av organisk materiale fra oppdrettsanlegg. Med organisk materiale menes her summen av oppløste næringssalter og partikulært materiale. Det vil være krevende å finne en slik indikator som er i stand til å dekke store og økologisk komplekse arealer, slik utsettssonene og produksjonsområdene foreslått i alternativ 3 vil være.

Departementet beskriver utslipp av organisk materiale som et fremtidig problem, gitt projisert vekst i næringen. Fylkesmannen i Nordland vil i denne sammenheng påpeke at elvetilførselsprogrammet, som er Norges bidrag til OSPAR sitt program, viste at 70 % av fosfor og 32 % av nitrogen tilført Norskekysten i 2013 kom fra fiskeoppdrett. Fylkesmannen i Nordland mener at det derfor er viktig at utslipp av næringssalter og partikulært materiale inkluderes som en indikator i et eventuelt system for handlingsregler allerede fra oppstart av.

Målinger av f. eks. TOC (totalt organisk karbon) i sediment vil være en god indikator på organisk belastning, men kun dersom de foretas der sediment akkumuleres. Dette krever god kunnskap om bunntopografi og strøm/spredning. Det er allerede utfordrende å posisjonere gode prøvestasjoner av fjernsonen på lokalitetsnivå (MOM C-undersøkelser), og problemet med representativitet vil være betydelig for større områder. Fornuftige områdeavgrensninger og prøvetaking på flere representative stasjoner kan imidlertid lette på dette problemet. Parallelt med næringsstoffer bør andre aktuelle stoffer, særskilt kobber, inngå som en del av et sett med enkeltindikatorer for utslipp. Det vil også være naturlig å skjele til kvalitetsparameterne innenfor Vanddirektivet, der det allerede er lagt ned en del arbeid. I denne sammenheng vil vi imidlertid påpeke at den regionale vannovervåkingen kan føre til at en overvåking slik alternativ 3 legger opp til vil gi dobbelregulering. Vi vil også påpeke viktigheten av å fastsette gode referansestasjoner dersom hele eller deler av alternativ 3 blir en realitet.

Når det gjelder rømming av oppdrettslaks skriver departementet at det vil være vanskelig å bruke dette som en indikator i et handlingsregelsystem fordi det ikke er nær sammenheng mellom produksjonsvolum og rømt fisk, samtidig som rømt fisk kan spres over store områder (slik Fylkesmannen leser det; mellom flere produksjonsområder). Det er på høring en forskrift som skal få på plass en utfiskingsordning etter forurenser betaler-prinsippet, og departementet indikerer at det derfor er overflødig å inkludere rømming som indikator i et handlingsregelsystem. Det er Fylkesmannen i Nordland sin holdning at aktører i oppdrettsnæringen må gjøres ansvarlig for egen drift, og vi er skeptisk til at rømming som indikator utelukkes fra et handlingsregelsystem. Selv om sammenhengen mellom

produksjonsvolum og rømming ikke er entydig og sterk i mindre regioner, vil produksjonsvolumet være viktig for det samlede omfanget av rømming. Dersom stort omfang av rømming i en region skaper problemer for villaksbestander i naboregionene, bør dette vektlegges tungt. Med tanke på at rømming er en av de største truslene fra oppdrettsnæringen mot vill anadrom fisk, er det ønskelig å gi næringen insentiv til å minke risikoen for rømming så langt det er mulig.

Som høringsnotatet helt riktig påpeker, er det ikke alltid et lineært forhold mellom økt belastning (påvirkning) og miljøendringene som følger. Dette er kjent kunnskap innen økologi. Derfor er det vanskelig å forstå høringsnotatets beskrivelse av en utslippsindikator der «...påvirkningen må henge sammen med produksjonsmengde, slik at endringer i kapasiteten reflekteres i endret miljøpåvirkning.» Det er naturlig å forvente en viss sammenheng mellom økt belastning og miljøendringer, men Fylkesmannen i Nordland mener det er viktig å være oppmerksom på at selv en mindre økning i belastning kan gi store utslag i miljøfaktorer dersom man nærmer seg eller overskrider resipientens tåleevne. Hensynet til miljø og bærekraft må i dette tilfellet gå foran næringens behov for forutsigbarhet.

Soneinndeling og tilstandsvurdering

Havforskningsinstituttet har foreslått å dele landet inn i 11-13 produksjonsområder, noe som gjør at de fire foreslåtte utsettssonene i hvert produksjonsområde nødvendigvis vil være store og økologisk komplekse. Som nevnt gjør dette det vanskelig å finne en enkeltindikator for utslipp som vil være representativ for hele sonen. Det er Fylkesmannen i Nordland sin mening at disse utsettssonene igjen bør være delt inn i underområder av økologisk relevant størrelse og etter naturgitte forhold som bunntopografi og strømforhold, slik at det kan tas representative prøver. Gjennomsnittet av tilstanden i underområdene bør kunne gi en akseptabel vurdering av tilstanden i utsettssonene.

Vi vil sterkt advare mot forslaget om å bruke gjennomsnittet av tilstanden i de fire utsettssonene til å oppnå én enkelt tilstand i et produksjonsområde. Dette er ikke i tråd med føre-var-prinsippet og vil gjøre terskelen for nødvendig reduksjon i MTB kunstig høy. Det gjør også at det er vanskelig å avdekke eventuelle overbelastninger på indikatorer som følger ikke-lineære sammenhenger. Føringer for hvorvidt aktørene i ett produksjonsområde blir tilbudt vekst eller pålagt reduksjon i MTB bør baseres på den utsettssonen som har dårligst tilstand. I og med at tillatelsene ifølge høringsnotatet vil kunne flyttes fritt innenfor ett produksjonsområde vil dette være et insentiv for aktører som driver på uegnede lokaliteter til å omorganisere produksjonen. Her må den kollektive ansvars- og fellesskapsfølelsen til aktørene i ett produksjonsområde kunne påkalles.

Fylkesmannen i Nordland mener at en fornuftig inndeling av kysten i produksjonsområder krever kunnskap i en grad som ikke foreligger per i dag, f. eks i form av modellering av strømforhold. Det vil også være en utfordrende øvelse for forvaltningen å avklare hvordan et regelverk slik departementet legger opp til skal sameksistere med kommunenes arealplaner/kystsoneplaner og plan- og bygningsloven. Vi mener også det bør tas nøye hensyn til områder med store naturverdier. Så langt det er mulig bør de viktigste områdene skjermes helt eller delvis fra oppdrett, for eksempel ved at disse får funksjon som branngater mellom utsettssoner og/eller produksjonsområder.

Administrasjon av vekst og reduksjon

Ifølge høringsnotatet vil det innenfor alternativ 3 kunne åpnes for å unnta enkeltaktører/-lokaliteter for reduksjon ved dårlig tilstand i et område, dersom det kan dokumenteres at driften ikke påvirker den spesifikke miljøutfordringen som har gitt dårlig tilstand. Vi ber departementet være særdeles varsom ved fastsettelse av slike unntaksregler. Det er viktig at det ikke er forvaltningen som sitter med bevisbyrden i slike saker. Her kan man tenke seg en «worst case»- situasjon der alle aktører i et produksjonsområde nyter godt av vekst i MTB ved god områdetilstand, mens utstrakt bruk av unntaksregler gjør at kun et fåtall enkeltaktører/-lokaliteter må redusere MTB ved dårlig tilstand i det samme produksjonsområdet. Innenfor det foreslåtte alternativ 3 – der rød tilstand skal tilsi reduksjon, gul tilstand en uendret situasjon, og grønn tilstand skal utløse tilbud om vekst – bør det også tas høyde for at vurdering av samlet belastning i ett produksjonsområde kan gi insentiver til å drive suboptimalt slik at området havner i gul tilstand. Dette fordi grønn tilstand kan åpne for nyetableringer og vekst hos konkurrenter.

Når det gjelder trappetrinnene for vekst og reduksjon – både med tanke på størrelse og frekvens – er Fylkesmannen i Nordland av den oppfatning at de må fastsettes slik at de fanger opp resipientenes responstid og evne til restitusjon. Det bør velges en lav-middels risikoprofil, der prosentatsen for vekst er noe lavere enn prosentatsen for reduksjon. Som høringsnotatet fastslår er sammenhenger i naturen ofte ikke-lineære, og en resipient som over en tid tåler gradvis økt belastning kan plutselig overstige sin tåleevne og kollapse. Derfor må forvaltningen kunne gi en rask respons i form av tilstrekkelig reduksjon i MTB. Det er etter Fylkesmannens vurdering uheldig både med for lang eller for kort frekvens på vurderinger om vekst/reduksjon, enten perspektivet er økologisk eller økonomisk. Vi vil foreslå at slike vurderinger foretas hvert 2.-3. år.


Dersom næringsaktørene oppfatter at indikatorer og kriterier er i stadig endring, er Fylkesmannen i Nordland enig med departementet om at dette vil minke opplevd forutsigbarhet og kan føre til uvillighet til å investere i ny teknologi etc. Når det gjelder høringsnotatets alternativ 3 er det likevel viktig at forutsigbarhet for næringen ikke vektes så tungt at det ikke er anledning til endring av handlingsreglene når ny kunnskap tilsier dette. Det kan være fornuftig å åpne for revidering av handlingsreglene/indikatorerne etter en fastsatt frekvens. Dersom vurderingsfrekvensen er relativt høy, kan handlingsreglene/indikatorerne vurderes hver 2. gang, og dersom frekvensen er relativt lav bør det åpnes for revidering ved hver vurdering.

Konklusjon

Det er Fylkesmannen i Nordland sin mening at det per dags dato er noen fundamentale utfordringer ved å skulle implementere alternativ 3 for vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. Det gjenstår for det første mye arbeid for å oppnå et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag slik at en fornuftig inndeling av områder kan foretas, jf. naturmangfoldloven § 8. For det andre vil ordningen, slik departementet legger opp til, nødvendigvis innebære en betydelig grad av dobbelforvaltning. Ifølge høringsnotatet vil de foreslåtte ordningene kun gjelde MTB på konsesjonsnivå, men Fylkesmannen i Nordland kan vanskelig se at det i praksis vil være en klar grense mellom konsesjonsnivå og lokalitetsnivå. Dette vil være uheldig i en forvaltning som allerede er komplisert. Vi vil igjen fremheve viktigheten av at forurensningsmyndigheten kan treffe sine beslutninger uavhengig av eventuelle endringer i hvordan vekst i oppdrettsnæringen skal vurderes.

Vi ser og anerkjenner at handlingsregelsystemet har potensiale til å være en forbedring fra dagens miljøovervåkning av oppdrettsnæringen jf. MOM-systemet, men mener samtidig at ordningen per d.d. er umoden og vil kunne føre til overregulering. I systemet som er foreslått vil det nødvendigvis finnes store usikkerheter, og disse er etter det Fylkesmannen i Nordland kan se hverken ivaretatt eller påpekt i høringsnotatet. Ved eventuell implementering av alternativ 3 er det viktig at naturmangfoldloven §§ 8-12 legges til grunn, både ved områdeinndeling og fastsettelse av grenseverdier o.l. Når det gjelder forutsigbarhet for oppdrettsaktørene, er det vår holdning at forutsigbarhet må være uløselig knyttet til miljøtilstand, uavhengig av hvilken ordning for vurdering av vekst og reduksjon som til enhver tid eksisterer.

Med hilsen


Hill-Marta Solberg
Fylkesmann


Roar Høgsæt (e.f.)
fylkesmiljøvernshjef

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.

Kopi:

Klima- og miljødepartementet

Miljødirektoratet

Fiskeridirektoratet Region Nordland

Nordland fylkeskommune

Mattilsynet

Kystverket

postmottak@kld.dep.no

post@miljodir.no

postmottak@fiskeridir.no

post@nfk.no

postmottak@mattilsynet.no

post@kystverket.no

