

Miljøverndepartementet
Avdeling for naturforvaltning
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Deres ref
12/3755

Vår ref
11/486-

Dato
04.03.2013

Høringssvar - kvalitetsnorm for villaks

Fiskeri- og kystdepartementet viser til deres brev av 15.01.2013 angående forslag til kvalitetsnorm for villaksbestandene i Norge.

FKD støtter prinsippet om en kvalitetsnorm for villaks. En slik kvalitetsnorm kan være en rettesnor og veileder for ulike sektormyndigheter i deres arbeid. Tiltak for å nå målene i normen vil imidlertid kunne ha store samfunns- og næringsmessige effekter. Det er derfor viktig at fundamentet for kvalitetsnormen er faglig solid og at den er gjenstand for tverrsektoriell enighet.

Stortingsmeldingen fra fiskeri- og kystministeren om *Norge som verdens fremste sjømatnasjon* vil omtale bærekraftsindikatorer for lakselus og rømt oppdrettsfisk med tilhørende grenseverdier og tiltak. Vi mener derfor det er viktig å få til en ordning der bærekraftsindikatorene for havbruksnæringen og kvalitetsnormen for villaks integreres slik at de to ordningene virker sammen – ikke mot hverandre – og at de to ordningene kan gjøre bruk av hverandres datagrunnlag. Dette forutsetter at havbruksforvaltningen og miljøforvaltningen i tråd med gjeldende rolle- og ansvarsdeling videreutvikler samarbeidet om metoder, overvåkning og grenseverdier. Det forutsettes at forvaltningen av de to ordningene legges opp på en slik måte at det blir en dynamikk mellom havbruksforvaltningens basisovervåkning og kvalitetsnormen, og at overvåkning, klassifisering og metodeutvikling skjer i samarbeid mellom de aktuelle etatene og aktuelle kunnskapsmiljøer.

Miljøverndepartementet skriver i høringsbrevet at kvalitetsnormen skal være

retningsgivende for myndighetsutøvelse. I dette legger FKD at normen skal være et av flere verktøy forvaltningen kan bruke i vurderingen av ny eller endret aktivitet langs kysten og i vassdrag. Hvordan resultater fra ulike kartleggingsverktøy benyttes, og hvilke samfunnsinteresser som veier tyngst, vil alltid være gjenstand for en vurdering. Denne vurderingen er det de ansvarlige sektormyndighetene som må gjøre. Det legges også til grunn at eventuelle tiltak må hjemles i det aktuelle sektorregelverk, da kvalitetsnormen ikke innehar noen hjemmel om pålegg av tiltak. Dersom andre samfunnshensyn veier tyngre enn hensynet til villaksen, og dette medfører at normens målsetting ikke kan nås, vil MD slik det er beskrevet i art. 8, nedjustere målsetningen i henhold til den vurderingen de aktuelle sektormyndighetene har gjort.

FKD legger videre til grunn at kvalitetsnormen og klassifiseringene gjort etter denne, vil erstatte det såkalte "lakseregisteret" som pt ligger på hjemmesidene til Direktoratet for naturforvaltning.

Om operasjonaliseringen av kvalitetsnormen

Miljøverndepartementet foreslår i høringsbrevet at 99 villaksbestander skal klassifiseres etter normen. Uten at det står eksplisitt i høringsbrevet, kan det forstås som om dette er de samme 99 elvene som ble kategorisert på bakgrunn av andel rømt oppdrettsfisk i NINA Rapport 782. Etter samtaler med MD under høringsperioden forstår vi det slik at dette ikke nødvendigvis er gitt, men at MD ønsker å klassifisere rundt 100 elver basert på praktiske og faglige vurderinger. Vi vil peke på at havbruksforvaltningens basisovervåkning må benyttes som grunnlag for å velge elver/bestander som skal klassifiseres. Oppdaterte analyser eller fortløpende gjennomføring av nye analyser der basisovervåkingen varsler om økt sannsynlighet for uakseptabel miljøpåvirkning er viktig for at forvaltningen skal kunne sette inn tiltak.

Fiskeri- og kystdepartementet er fornøyd med at normen baseres på molekyllærgenetiske markører som mål på genetisk påvirkning fra oppdrettslaks. Vi må allikevel påpeke at dette er et område som er under utvikling i forskermiljøene, og den genetiske kartleggingen ligger etter den kartleggingen som er gjort på innslag av rømt oppdrettsfisk i ulike vassdrag. Det kan derfor virke som om at MDs målsetting om å klassifisere ca 100 norske villaksbestander etter normen er noe optimistisk. Dersom ikke MD har planer om å sette inn ekstra ressurser for å fremskynde arbeidet med genetisk kartlegging, vil den første klassifiseringen sannsynligvis måtte avvente en god stund. Vi foreslår at man nedjusterer dette antallet, og heller klassifiserer bestandene løpende de første årene. Dette for at det ikke skal gå lang tid fra normen blir vedtatt til den første klassifiseringen kan publiseres.

Ved økt overvåkning vil myndighetene tilegne seg mer kunnskap om den genetiske integriteten til enkelte bestander. Dette kan medføre at det er mer hensiktsmessig å redusere overvåkingen av noen elver og heller konsentrere seg om andre. Vi ser for oss at overvåkingen reduseres i elver som har vist en stabil tilstand over gjentatte målinger, elver som har blitt klassifisert som *God*, og der det ikke skal ha vært

hendelser som kan ha påvirket elvene, eller elver som er nedklassifisert i henhold til normen.

I høringsbrevet foreslår Miljøverndepartementet at de samme bestandene skal klassifiseres på nytt etter 5 år. FKD forutsetter at operasjonaliseringen av kvalitetsnormen blir dynamisk slik at den også på dette planet integreres med bærekraftsindikatorerne for havbruksnæringen. Vi ser derfor ikke nødvendigvis et behov for reklassifisering av alle bestander etter 5 år så lenge målet etter art. 5 skal oppnås innen 10 år. Det vil være mer rasjonelt å reklassifisere de bestandene der det ved første klassifisering ble avdekket dårlig tilstand og/eller der det er satt i gang avbøtende tiltak, slik at effekten av tiltakene kan vurderes. Elver som blir klassifisert som *God* kan man dermed vente med å reklassifisere til det har gått 10 år, så sant det ikke gjennom basisovervåkingen til havbruksforvaltningen avdekkes nye behov. Tilsvarende kan også elver der man på grunn av hensynet til andre samfunnsinteresser velger å fravike normen, få redusert hyppigheten av reklassifiseringene. På denne måten vil man oppnå en bedre ressursutnyttelse og i løpet av en 10 års periode kunne ha muligheten til å klassifisere flere elver. Hovedklassifiseringen bør gjøres hvert 10. år.

I høringsbrevet skriver Miljøverndepartementet at de *”legger til grunn at kunnskapsgrunnlaget som er nødvendig for å vurdere de ulike villaksbestandene etter kvalitetsnormen i all hovedsak er tilgjengelig og allerede blir benyttet i de ulike avveiningene villaksforvaltningen gjør i dag”*. Vi forutsetter at MD med dette ikke viser til det såkalte ”lakseregisteret”. Så vidt vi er kjent med er det ikke publisert genetiske analyser av mer enn 21 elver (Glover *et al.* 2012), men både NINA og HI arbeider med genetiske analyser i et større utvalg elver. FKD legger derfor til grunn at kunnskapsgrunnlaget for de genetiske analysene er under opparbeiding og at det vil legges inn ressurser for å bedre dette grunnlaget i årene som kommer.

I sin behandling av kvalitetsnorm har Vitenskapelig råd for lakseforvaltning (VRL) anbefalt at bestander som er etablert eller reetablert med fremmed fisk de siste 100 år bare skal klassifiseres i forhold til kvalitetsnorm for gytebestandsmål. Denne anbefalingen har ikke kommet med videre i arbeidet med kvalitetsnorm hos Direktoratet for naturforvaltning og Miljøverndepartementet. Vi etterspør en nærmere begrunnelse for dette. Det virker naturlig at man tar forbehold for bestander som ikke kan antas å være genetisk unike. Påvirkning av rømt oppdrettsfisk vil uansett fanges opp av vurderingen av menneskelig påvirkning og i indikatorarbeidet til havbruksmyndighetene.

Nærmere om forslaget til kvalitetsnormen

Artikkel 6 i kvalitetsnormen etablerer kun en kjensgjerning. Fiskeri- og kystdepartementet foreslår å stryke denne artikkelen, eventuelt bake den inn i art. 5, dersom meningen skulle være at midlertidige endringer ikke er til hinder for en opprettholdelse av målet til normen.

Vedlegg I forklarer hvordan de to delnormene skal sammenfattes. Det er lagt til grunn en modell der den dårligste av de to vurderingene er helt styrende. Fiskeri- og kystdepartementet er enig i at man skal legge vekt på de områdene som er problematiske, men mener det er uheldig at den foreslåtte modellen legger all vekt på den dårligste vurderingen. Dette differensierer i liten grad mellom elver, og vi foreslår derfor en noe mer realistisk tilpasning til modell. Den dårligste vurderingen vil i vårt forslag også være styrende, men ikke dominere resultatet fullstendig. På denne måten vil man kunne differensiere elver som er gode på ett område, men dårlige på ett annet område med elver som er dårlige på alle områder. Det vil dermed bli lettere å se effekt av tiltak. Grensen for måloppnåelse vil ved bruk av denne modellen bli minimalt endret.

Gytebestandsmål og høstingspotensial					Genetisk integritet
Svært god	God	Moderat	Dårlig	Svært dårlig	

Når det gjelder inndeling i kategorier for de enkelte parametrene i normen, bør det legges til grunn at det fremdeles er store usikkerheter med de enkelte metodene, spesielt høstingspotensial og genetikk, men også gytebestandsmål. Det er derfor viktig at det ikke legges opp til for mange kategorier, men at hver enkelt kategori er stor nok til å romme metodens usikkerhet. Grenseverdier og antall kategorier henger på denne måten tett sammen, og må vurderes av fagetatene mer spesifikt. Dersom antall kategorier i de enkelte delene av normen reduseres, må sammenfatningen av delnormene tilpasses dette. Etter hvert som metodene blir sikrere bør grenseverdier og inndeling revideres.

Vedlegg II – Høstingspotensial og gytebestandsmål:

Fiskeri- og kystdepartementet mener at hele kvalitetsnormen bør være basert på naturfaglige kriterier, og at også høstingspotensialet skal vurderes etter slike kriterier.

Bare på denne måten vil normen beskrive en objektiv tilstand for villaksen. Da det i art. 5 ligger inne en mulighet til fravikelse fra normen i tilfeller hvor hensynet til andre samfunnsinteresser veier tyngre, ser vi det naturlig at politiske målsetninger vedrørende interessene til rettighetshavere og fritidsfiskere samt lokale ringvirkninger av laksefisket er en del av disse samfunnsinteressene. Det er i høringsbrevet uklart om det ligger inne en politisk vurdering i fastsettelsen av høstingspotensial (se høringsbrevet s. 9 og 10), men slik vi tolker kvalitetsnormens vedlegg II-b er det de naturfaglige kriteriene som ligger til grunn. Avveiningen av hvor stor andel av et overskudd av villaks som skal kunne høstes, vil slik kunne gå på bekostning av målsettingen og dermed behandles etter art. 5 annet ledd.

Generelt sett er beskatningsnivået for enkelte bestander basert mye på skjønn, og det mangler mye data for blant annet sjøoverlevelse for at høstingsnivå skal kunne bestemmes på et mer objektiv grunnlag. Fordi høstingspotensialet bestemmes av så mange forhold, vil det være naturlig å anta at dette vil kunne variere mye fra år til år. Vi viser her også til grundigere gjennomgang i innspill fra blant andre Fiskeridirektoratet.

Usikkerheten rundt grenseverdiene blir derfor også større, slik at antallet kategorier bør begrenses. Det forutsettes at vurderingen for når den samlede faktoren *gytebestandsmål og høstingspotensial* bør anses som oppnådd er faglig godt fundert, og at en politisk avveining av hvor stor andel av et overskudd som skal kunne høstes først gjøres i etterkant, og ev. medfører fastsetting av lavere målsetning etter art. 8.

Grenseverdier for genetisk innblanding:

I rapporten "*Forslag til førstegenerasjons målemetode for miljøeffekt (effektindikatorer) med hensyn til genetisk påvirkning fra oppdrettslaks til villaks, og påvirkning av lakselus på villlevende laksebestander*" har Havforskningsinstituttet foreslått grenseverdier for genetisk påvirkning basert på genetiske analyser av parr (ungfisk) der graden av genetisk påvirkning settes som "lav" hvis >90% av ungfisken kan regnes som vill, som *Moderat* hvis mellom 90 og 75% kan regnes som vill og "sterkt påvirket" hvis <75% kan regnes som vill. I NINAs Rapport nr. 782 er det foreslått tilsvarende grenseverdier, og skillet mellom klassen *God* og klassen *Hensynskrevende* ble i denne rapporten satt nær den naturlige feilvandringssraten for laksen. I kvalitetsnormen er disse grenseverdiene satt mye mer konservativt, slik at tilstanden regnes som *God* først når man kan påvise 0% genetisk oppdrett i gytebestanden eller <3% genetisk oppdrett i ungfiskbestanden.

Det er uklart for FKD hvorfor det er så store forskjeller mellom de ulike grenseverdiene. Det stilles spørsmålstegn ved de grenseverdiene som er satt for genetisk innblanding for oppdrett da det å skulle bevise at det er null innblanding sannsynligvis vil være tilnærmet umulig med dagens metoder. Dette vil igjen måtte medføre at ingen elver vil kunne klassifiseres bedre enn *Moderat*. Det virker også underlig at man har fått strengere grenser når man benytter genetiske markører, som skal være et mer eksakt verktøy, sammenliknet med de grenseverdiene som er lagt til grunn når genetisk innblanding er modellert basert på andel rømt oppdrettslaks, som er

vist å være en mer usikker metode. Vi viser her til grundigere gjennomgang av dette i innspill fra blant andre Havforskningsinstituttet.

Dette må løses før en kvalitetsnorm kan fastsettes. Vi foreslår å samle fagmiljøene fra Havforskningsinstituttet og NINA slik at de kan komme til enighet om et forslag til hvilke grenseverdier som bør gjelde, også på bakgrunn av at metodene har utviklet seg siden de nevnte rapportene ble skrevet. Kvalitetsnormen legger opp til en inndeling i 5 klasser for genetisk integritet. Havforskningsinstituttet har foreslått et lavere antall klasser (henholdsvis *Lav*, *Moderat* og *Høy* sannsynlighet for varige genetiske endringer) i sin rapport om bærekraftsindikatorer. Fiskeri- og kystdepartementet foreslår at fagmiljøene også kommer med en samlet vurdering av hvor mange klasser det er hensiktsmessig å benytte sammen med vurderingen av grenseverdier.

Vedlegg – Vurdering av menneskelig påvirkning av villaksbestander

I ingressen til vedlegget står det at vurderingene skal gjøres på bakgrunn av én laksegenerasjon, minimum 5 år. Fiskeri- og kystdepartementet ser det som positivt at man ser på flere år i sammenheng, men forutsetter at dette betyr at man i vurderingen tar inn over seg en utvikling av påvirkningsfaktorene der det finnes flere målinger i løpet av perioden, og ikke baserer seg på en gjennomsnittlig påvirkning. Dette bør presiseres i ingressen. Når det gjelder indikatorene for rømt oppdrettslaks og lakselus er det havbruksmyndighetene som har ansvar for å overvåke dette. Metodene for overvåkning er under stadig utvikling, og vi forutsetter derfor at kvalitetsnormen på dette feltet oppdateres i samsvar med den utviklingen som skjer her. Vi viser også her til en grundigere gjennomgang i innspill fra blant andre Havforskningsinstituttet.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Miljøverndepartementet skriver i høringsbrevet at *"kvalitetsnormen forutsetter ikke styrket forskning og overvåking, men skal bygge på eksisterende og tilgjengelig kunnskap"*. Fiskeri- og kystdepartementet kan ikke forstå at kvalitetsnormen kan gjennomføres uten en betydelig styrking av både forskning og overvåkning. De genetiske metodene som skal benyttes er nylig etablert og må videreutvikles. Dette arbeidet må det støttes opp under. Slik overvåkingen er skissert med genetiske analyser av rundt 100 bestander forutsetter dette en betydelig økt overvåkning fra dagens nivå. Fiskeri- og kystdepartementet forutsetter at Miljøverndepartementet følger opp med nødvendige ressurser.

Havforskningsinstituttet estimerer en kostnad på rundt 15-18 mill per år i 5 år for å gjennomføre en basisovervåkning av 120 elver der genetiske undersøkelser av 2/3 av elvene inngår. Havforskningsinstituttet understreker også at analysene vil måtte bli mer omfattende i de elvene der det mangler historiske prøver å sammenlikne med, noe som kan påvirke både kostnadene og hvor mange elver det er mulig å analysere. De presiserer videre at metodene for dette ikke er ferdig utviklet ennå.

Fiskeri- og kystdepartementet mener derfor kostnadene på 7 millioner kroner for den første klassifiseringen er grovt underestimert. Dagens overvåkning baseres på andel rømt laks i elv og i 2012 ble totalt 36 elver undersøkt, Havforskningsinstituttets budsjett til denne overvåkingen lå på rundt 5 millioner, i tillegg til at NINA antas å ha brukt omtrent tilsvarende. Det er derfor noe uklart hvordan Miljøverndepartementet skal kunne klassifisere et stort antall elver hvert 5. år uten å legge frem et grundigere kostnadsanslag. Fiskeri- og kystdepartementet mener derfor at de økonomiske rammene må drøftes og klargjøres nærmere før en kvalitetsnormen kan fastsettes, og at det må beskrives hvordan man ser for seg at kostnadene vil fordeles i flere år fremover. Det må også beskrives hvilke kostnader som påløper for de ulike delnormene. Videre står det i høringsbrevet at kostnadene skal dekkes innenfor de til enhver tids gjeldende rammer for Miljøverndepartementet. Sektoransvaret tilsier at overvåkning av lakselus og rømt fisk tilligger henholdsvis Mattilsynet og Fiskeridirektoratet. Betyr dette at Miljøverndepartementet vil stille budsjettmidler til rådighet for andre sektormyndigheter til å gjennomføre den overvåkingen som må legges til grunn for en klassifisering av tilstrekkelig faglig omfang?

På et mer overordnet plan vil Fiskeri- og kystdepartementet også bemerke at Miljøverndepartementet viser til at de økonomiske konsekvensene av normen ikke kan beskrives før tiltakene er utformet. Det er i prinsippet riktig, men det finnes en del eksempler på hva tiltak for å redde villaksen kan koste innefor felt som tilligger Fiskeri- og kystdepartementets sektoransvar. Gyrobehandling av Vefsna koster mer enn 100 mill kr. Havbruksnæringa bruker om lag 1 mrd kr pr år for å bekjempe lakselus av hensyn til villaks og sjørret. I forbindelse med tidligere høringer av forslag til biomasseregulering i Hardangerfjorden er regional reduksjon i verdiskapning på 500 mill -1,5 mrd kr antydnet av høringsinstanser. I tillegg til at flere hundre arbeidsplasser kunne gå tapt. Fiskeri- og kystdepartementet vil også peke på at dersom det offentlige skal iverksette tiltak overfor for eksempel havbruksnæringen, som kan få store samfunnsøkonomiske konsekvenser må kravet til dokumentasjon være tilsvarende stort. Ved små konsekvenser kan man lempe på dokumentasjonskravet.

Som motvekt til dette savner vi en vurdering av de samfunnsøkonomiske og samfunnsmessige gevinstene med innføring av normen.

Avslutningsvis vil vi si at vi er positive til en kvalitetsnorm for villaks som et av flere verktøy for forvaltningen. Integrert med bærekraftsindikatorene for havbruk ser vi for oss at kvalitetsnormen kan være en del av en dynamisk overvåkning av miljøpåvirkninger fra oppdrettsfisk på villaksen. Det er en forutsetning at de administrative og økonomiske konsekvensene utredes bedre, slik at operasjonaliseringen av normen blir tilpasset gjeldende budsjettammer. Det forutsettes også at grenseverdier og inndeling i klasser omforenes av de aktuelle fagetatene i samarbeid.

Vi tar forbehold om ytterligere kommentarer på et senere tidspunkt, når MD har fått bearbeidet høringsuttalelsene.

Med hilsen

Vidar Landmark
ekspedisjonssjef

Yngve Torgersen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.