



NORGES JEGER- OG FISKERFORBUND

Det Kongelige Miljøverndepartement
Avdeling for naturforvaltning
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Vår ref: 510.0/øf-2012

Deres ref:

Hvalstad, 13.2013

Høringsuttalelse vedrørende forslag til kvalitetsnorm for villaks

Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF) viser til brev fra Miljøverndepartementet av 15.1.2013 vedrørende høring av kvalitetsnorm for villaks (deres ref.: 12/3755).

Villaksen blir første art som skal gis en kvalitetsnorm etter naturmangfoldloven fra 2009. På sikt skal alle bestander omfattes og ut fra objektive kriterier sikres minimum god kvalitet. Alle relevante offentlige sektorer skal samkjøres og forpliktes til å bidra

NJFF vil for ordens skyld peke på den samtidige prosessen som pågår for å operasjonalisere regjeringens mål for en bærekraftig havbruksnæring. Effekten på ville bestander av laksefisk er sentralt i bærekraftstrategien, og både akseptable nivåer og effekter av lakselus og rømt oppdrettslaks er forsøkt konkretisert i forslaget til «bærekraftindikatorer» utarbeidet av Havforskningsinstituttet og Veterinærinstituttet. Vi ser det som helt vesentlig at kriteriene som legges til grunn for akseptabelt avvik i genetisk integritet og akseptabel effekt av lakselus i hhv kvalitetsnormen for villaks og bærekraftindikatorer for havbruksnæringen, stemmer overens. Uansett bør det av hensyn til villaksen være prinsippene i kvalitetsnormen for villaks som legges til grunn for operasjonaliserte bærekraftsindikatorer.

NJFF støtter sterkt opp om intensjonen om at kvalitetsnormen for villaks skal være et verktøy for å nå målene i villaksforvaltningen, slik de er nedfelt i «laks- og innlandsfiskloven», i «naturmangfoldloven» og i St.prp. nr 32 (2006-2007) «om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder».

NJFF har tro på at kvalitetsnormen vil bidra til økt kunnskapsbasert forvaltning av villaks både i og utenfor nasjonale laksefjorder og vassdrag. Sammen med eksisterende vurdering av gytebestandsoppnåelse, vil forhåpentlig kvalitetsnormen skape en standardisert metode for hvordan laksebestanders tilstand skal vurderes. Dette vil være et viktig verktøy både for nasjonal og lokal forvaltning, og gjøre det enklere både å forankre avbøtende og forebyggende tiltak, samt å treffe med disse for å styrke sårbare laksebestander. Samtidig er innføring av kvalitetsnormen et viktig signal om at beskyttelse og styrking av norske bestander har prioritet.

NJFF har imidlertid enkelte kritiske innvendinger til forslaget. Høringsnotatet vier mye plass for å forklare den gode bakgrunnen og den gode intensjonen med normen. Derfor er det bekymringsfullt at normens artikkel 5 ser ut til for lett å åpne for avvik fra normen dersom andre viktige samfunnsinteresser skulle tale for det. Ikke minst gjelder det avvik som kan

medføre en svekkelse av det vernegrunnlaget man har lagt opp til gjennom etableringen av nasjonale laksevassdrag (NLV), og laksefjorder (NLF).

Stortingets viktigste beskyttelsestiltak for villaksen, NLF og NLV ble som kjent ikke det verktøyet «Villaksutvalget» håpet på da de ga sine anbefalinger i 1999. Særlig gjelder dette fjordene. Selv om villaksutvalgets intensjoner mht NLF kun ble fulgt opp i svært begrenset omfang, så er dette fortsatt å anse som et svært viktig regime som må opprettholdes inntil en eventuelt får det erstattet av noe som i større grad ivaretar villaksens interesser mht menneskeskapte utfordringer i sjøfasen. I elvene har imidlertid tiltaket gitt god beskyttelse mot nye vannkraftutbygginger, men har gitt dårlig beskyttelse mot lakselus og rømt oppdrettslaks. Stortinget skal gjøre en evaluering i 2017 og kan da velge å vektlegge villaksen enda sterkere. Inntil dette, er NJFFs holdning at vi ikke må bruke den kommende kvalitetsnormen for å redusere tiltaket NLV/NLF, men heller bruke normen for å eventuelt få alle bestander i NLV opp på svært god eller (i verste fall) bare god tilstand.

Kommentarer til enkelte artikler

Artikkel 1 – Formål og virkeområde

Artikkelens andre ledd sier at normen skal gjelde for villaksbestandene som omfattes av lakse- og innlandsfiskeoven, men sier samtidig at 99 laksebestander skal klassifiseres etter normen. Her er det uoverensstemmelse. Vi mener artikkel 1 må redegjøre for de kriteriene som skal legges til grunn for utvalget av elver, og at den avveiningen som man etter artikkel 5, annet ledd ønsker å gjøre mot andre samfunnsinteresser må foretas i forbindelse med utvelgelsen av de laksebestandene normen skal gjelde for. Dette vil styrke beskyttelsen av bestander som er omfattet av normen.

Det faglige grunnlaget for de vurderinger som ligger bak de foreslåtte grenseverdiene er presentert i temarapport nr 1-2011 fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning - «Kvalitetsnormer for laks – anbefalinger til system for klassifisering av villaksbestander». NJFF erkjenner disse faglige vurderingene som et godt utgangspunkt for å lage grenseverdier som skal klargjøre hva som er en god miljøkvalitet for villaks og dermed gi myndighetene et godt grunnlag for forvaltning av bestandene og for å vurdere de menneskeskapte faktorene som påvirker bestandene. NJFF erkjenner imidlertid også at det fortsatt er et betydelig behov for stadig å forbedre det faktagrunnlaget som ligger bak det som i stor grad må kunne betraktes som modeller som gir et relativt skjønnsmessig utfall. Det er derfor et stort behov for å presisere at en må ha en kontinuerlig prosess mht å forbedre presisjonsnivået til modellene slik at de i størst mulig grad gir et resultat som er reelt i forhold til det fisken faktisk opplever og de bestandsnivåer og annet en beregner.

Artikkel 2 – Normens innhold

Reproduksjon, høstingspotensiale og genetisk integritet er viktige og målbare faktorer som det skal gå an å lage grenseverdier for. NJFF støtter dette arbeidet og erkjenner at en de seinere årene har kommet langt. Det må allikevel igjen påpekes at en her legger opp til nokså store avgjørelser basert på det som i stor grad må kunne kalles teoretiske modeller der inngangsdata i en del tilfeller nok bør forbedres betydelig.

NJFF er opptatt av at de grenseverdier som eventuelt settes er så faglig gode som mulig. De må også være etterprøvbare slik at en ved avvik som skyldes modellene får justert grenseverdiene slik at de samsvarer bedre med virkeligheten. NJFF kan ikke se at det er laget noen plan for etterprøving av de teoretiske modellene, men forutsetter at dette er et arbeide som må gjøres for å få troverdige grenseverdier i alle de vassdrag en tar inn i ordningen.

Gytebestandsmål og høsting

Villaksbestandene må forvaltes bærekraftig for å sikre villaksen som en del av naturmangfoldet, og for å sikre gode bestander som gir rom for langsiktig bærekraftig høsting. Pålitelige gytebestandsmål (GBM), slik at en over tid har god oversikt over hvilket høstingspotensiale som foreligger og hvilken høsting som faktisk skjer, vil være vesentlige for en god forvaltning og en aktiv bruk av bestandene.

Høstingspotensial er et viktig mål i villaksforvaltningen. Dette er blant annet nedfelt i formålsparagrafen i lov om lakse- og innlandsfisk:

"§ 1. Lovens formål.

Lovens formål er å sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder samt andre ferskvannsorganismer forvaltes i samsvar med naturmangfoldloven og slik at naturens mangfold og produktivitet bevares. Innenfor disse rammer skal loven gi grunnlag for utvikling av bestandene med sikte på økt avkastning, til beste for rettighetshavere og fritidsfiskere."

Høsting av villaks har lange kulturelle tradisjoner i Norge, og er i dag først og fremst viktig i form av rekreasjonsfiske for et stort antall mennesker både i elv og sjø, men også i form av næringsvirksomhet i elvedalene og i sjøen. Et godt høstingsoverskudd er derfor viktig for mange mennesker i Norge. Villaksbestander med et stort høstingsoverskudd er i tillegg en god buffer mot nåtidige og framtidige trusselfaktorer/negative påvirkninger.

NJFF er opptatt av at både i dag og i fremtiden har en forvaltning/regulering av beskatningen som forhindrer selektiv fangst. Dette for å minimere sannsynligheten for at bestandene utsettes for langvarig skjebbeskatning som kan medføre en uheldig seleksjon.

NJFF mener at høstingspotensialet må tillegges stor vekt. Høstingsnivået i % av normalverdi må være over 90 % for at kvalitetsnormen skal være oppnådd. Det vil være tilfeller der det er et høstbart overskudd og har vært det over lang tid, men der dette nivået på grunn av negative påvirkningsfaktorer er langt under det høstingspotensialet bestanden burde hatt. Dette gjør at en må gå inn med tiltak der andre menneskeskapte faktorer enn høsting i elv/sjø «spiser» av det naturlige høstingsgrunnlaget.

Artikkel 3 – Kvaliteten til villaksbestander

NJFF mener artikkel 3, annet ledd må tas ut. Tilstandsklassene er nødt til å bety det samme i alle elver. Vi mener det er prinsipielt bedre å gi en riktig klassifisering og godta avvik fra kvalitetsnormen enn å regne kvalitetsnormen for oppnådd ved lavere kvalitet enn god. Avvik fra normen blir ivarettatt av ledd i artikkel 7 og 8.

Høringsforslaget åpner opp for at kvalitetsnormen også anses oppnådd når en villaksbestand har dårligere enn god kvalitet dersom dette skyldes at produksjonskapasiteten i vassdraget er redusert på grunn av fysiske inngrep, herunder vannkraftanlegg og tillatt drift av disse iverksatt før normen trådte i kraft.

Dette kan fort oppfattes som et forsvar for å ikke skulle rette opp i «gamle synder». NJFF kan ikke akseptere at kvalitetsnormen uten videre viker til side i regulerte vassdrag. Mange regulerte vassdrag har et stort potensial for forbedringer både mht vannføringsregime og elvehabitat. Disse kan realiseres ved revisjon av konsesjonsvilkårene eller gjennom frivillige avtaler. Dette

bør konkretiseres i kvalitetsnormen, slik at normen ikke kan benyttes som argument for å gjøre mindre enn en reelt sett kan uten at vesentlige samfunnsinteresser berøres unødig mye.

Likeledes finnes det svært mange tilfeller på at store grusuttak til dels har ødelagt store deler av vassdrag negativt. NJFF har tro på at en strengere praksis på dette feltet, samt en plan for å gjenskape gode leveforhold for anadrom laksefisk, vil være svært kvalitetsfremmende i mange tilfeller.

NJFF erkjenner at det finnes tilfeller der det ikke vil være mulig å oppnå god kvalitet. Det vil, i tillegg til redusert produksjonsområde, ofte være vassdrag der reguleringen i seg selv over tid har utøvd en seleksjon på bestandene. I slike tilfeller mener vi det er prinsipielt feil å anse kvalitetsnormen for oppnådd. Da bør man heller fastslå at normen ikke er oppfylt, men at man ut i fra gjeldende kunnskap på vurderingstidspunktet aksepterer dette – kanskje det bør innføres en egen kategori for denne typen vassdrag.

I tilfeller der en har en sterkt modifisert vannforekomst (SMVF) som alltid vil være et redusert habitat for vill anadrom laksefisk, vil det være naturlig at en søker å oppnå «godt økologisk potensiale» i den aktuelle vannforekomsten (i henhold til vannforskriftens intensjon vedrørende SMVF).

Artikkel 4 – Klassifisering og overvåking av kvalitetsnormen

Det er viktig at operasjonaliseringen av kvalitetsnormen kommer raskt i gang. Et sted må man begynne, men NJFF mener det er noe defensivt kun å inkludere 99 vassdrag i første runde. NJFFs forslag er at en velger det antallet vassdrag en etter en faglig vurdering har utviklet tilstrekkelig presise gytebestandsmål for.

En klassifiseringssyklus på ca én laksegenerasjon (5 år) synes fornuftig. Selv om det nok med hensyn til vannforskriften av taktiske grunner kunne vært satt til 6 år, som er et like «presist» tall som det MFD foreslår. Det synes også fornuftig at en ved jevne mellomrom vurderer hvorvidt det faktisk lar seg gjøre å komme opp på minimum godt nivå ved bruk av de verktøyene en har tilgjengelig. NJFF mener imidlertid det er alt for tidlig å si om en vil lykkes eller ikke allerede etter anslagsvis to laksegenerasjoner. Dette skyldes i første rekke laksens svært kompliserte/utfordrende livshistorie. Det å gå fra en dårlig til en god situasjon på to laksegenerasjoner er i en del vassdrag et svært «hårete» mål. Det er selvfølgelig noe en nær sagt for enhver pris må søke å greie, men realiteten er at en ofte vil trenge langt mer tid for å nå målet. Det at en ikke når målet på kun 10 år er derfor langt fra noe godt argument for å nedprioritere arbeidet for å bedre situasjonen i bestanden.

Det gjør at en nok med fordel må vurdere å se dette over langt flere generasjoner enn to.

Artikkel 5 - Mål for oppnåelse av kvalitetsnormen og Artikkel 8 – Fastsetting av lavere målsetning

NJFF mener artikkel 5, annet ledd må tas ut. Se kommentar under artikkel 1.

NJFF aksepterer at man i et samfunn må forta avveininger der man setter ulike samfunnsinteresser opp mot hverandre, men i dette tilfellet mener vi slike avveininger bør gjøres før man inkluderer elver og vassdrag inn i normens virkeområde. Så snart en bestand er inkludert mener vi avvik for nye inngrep ikke skal kunne aksepteres.

Jfr. vår kommentar under artikkel 3 aksepterer vi at man i visse tilfeller må godta at laksebestanden har en kvalitet som er dårligere enn god, men vi mener dette kun bør gjelde i tilfeller der det er foretatt inngrep før normen trådte i kraft, og da under de forutsetningene om

utredninger som beskrevet i artikkel 7. Nasjonale laksevassdrag og laksefjorder trenger særskilt beskyttelse. Her skal det ikke kunne godtas noen dårligere bestandsstatus enn "god", selv om det er gjort inngrep før normen trådte i kraft.

I artikkel 5 heter det blant annet:

"I tilfeller hvor hensynet til andre viktige samfunnsinteresser veier tyngre enn hensynet til en villaksbestand kan normen fravikes av den aktuelle vedtaksmyndighet."

NJFF forstår høringsforslaget slik at hver enkelt sektormyndighet i verste fall kan vurdere dette fra sak til sak uten at det verken stilles krav om begrunnelse opp mot målene for kvalitetsnormen eller krav om prosess mot villaksinteressene og miljømyndighetene. I henhold til artikkel 8 vil Miljøverndepartementet, om nødvendig, automatisk beslutte en lavere målsetting enn målene i artikkel 3.

"Andre viktige samfunnsinteresser" i denne sammenhengen, vil dreie seg om økonomiske betraktninger. Vi viser da til Stortingsproposisjon nr 32 om Nasjonale laksefjorder og laksevassdrag hvor det heter:

"Det er vanskelig å kvantifisere de miljømessige verdiene av å bevare en naturressurs som både nasjonalt og internasjonalt er truet. Flere viktige aspekter ved villaksen lar seg heller ikke måle i økonomiske termer. De økonomiske verdiene knyttet til næringsinteressene og andre samfunnsøkonomiske verdier av villaksen er derfor i liten grad kartlagt."

På bakgrunn av dette spør vi hvordan departementet har tenkt at avveiningen mot andre samfunnsinteresser skal gjøres, og hvem som skal gjøre det.

I forslaget ser det også ut til at det åpnes for redusert beskyttelse av villaksbestander i nasjonale laksevassdrag og laksefjorder. Dette går NJFF sterkt mot at gjøres!

I høringsnotatet heter det at det skal tungtveiende grunner til for å godta dårligere bestandsstatus enn "God", men at Stortinget allikevel kan gjøre dette. I slike tilfeller skal det vurderes om aktuelle vassdrag må tas ut av ordningen med nasjonale laksevassdrag. Dette er et tvetydig punkt. Hensikten er kanskje å belyse hvor sterk beskyttelse ordningen med nasjonale laksevassdrag faktisk gir villaksen. Dette leses nok likevel av de aller fleste som at man her klart sier at vesentlige villakshensyn må vike der andre samfunns- eller næringshensyn anses viktigere. I forbindelse med denne kvalitetsnormen burde man isteden revurdert og forbedret ordningen med nasjonale laksevassdrag og laksefjorder slik at denne til fulle oppfyller de intensjonene Villaksutvalget opprinnelig hadde med forslaget.

Artikkel 7 – Tiltak for å nå normen

Som følge av forslaget om å ta ut annet ledd i artikkel 3, må teksten i artikkel 7 endres. NJFF mener at man ved enhver klassifisering som viser at bestanden ikke har minimum "god" kvalitet, må foreta den innhenting av kunnskap som artikkel 7 redegjør for. Også i regulerte vassdrag kan det være et klart potensial for forbedringer av laksebestandens kvalitet, som kan realiseres ved revisjon av konsesjonsvilkårene og oppfølging av vannforskriften. Dette bør konkretiseres i kvalitetsnormen.

Dette er en svært viktig artikkel. Gode intensjoner er lite verdt om en ikke har en god plan for å oppnå dem, men gode intensjoner og gode planer er imidlertid enda mindre verdt om det ikke bevilges tilstrekkelig økonomiske midler til å oppfylle og gjennomføre dem.

NJFF synes høringsdokumentene i for liten grad belyser hvordan en ser for seg å finansiere tiltakene som vil måtte følge av å innføre kvalitetsnormen.

NJFF mener departementet i større grad burde beskrevet hvordan en ser for seg å «implementere» krav til ansvar, både for gjennomføring av tiltak og finansiering av disse, fra de berørte aktørene (offentlige og private).

Det brukes i dag godt over 100 millioner kroner årlig på villaksrelaterte tiltak og prosjekter – det meste bevilget over miljømyndighetenes budsjetter. Dette er dels midler som går til å forbedre tilstanden for villaksen (gyro, laksetrapp, habitatforbedringer etc), men i stor grad er det midler som går til å holde liv i bestander som pr i dag er gode men som uten tiltak ville falt kraftig tilbake i produksjon (kalking). Slik NJFF vurderer det vil det være et stort behov for en økt innsats fra flere aktører enn miljøforvaltningen dersom en skal få en god oppfylling av kvalitetsnormen innen anslagsvis 10 år.

NJFF ber derfor departementet lage en utredning som i god detaljgrad viser hvordan en ønsker å gjøre de ulike partene forpliktete både til å ha villaksen høyt på agendaen, men mest av alt forpliktete til å finansiere de tiltak som kreves for å få bestandene opp på et realistisk godt nivå.

Avsluttende merknad

NJFF i det store svært positive til at en får på plass en kvalitetsnorm for villaks, men er opptatt av at en slik norm skal bli best mulig. Mest av alt til beste for villaksen i seg selv, men dernest fordi villaksfiske er en viktig del av det norske friluftslivet som det er viktig å bevare også for fremtidige generasjoner. Det NJFF har av kritiske merknader til forslaget er et uttrykk for dette, og vi ber departementet vurdere å styrke forslaget på disse punktene slik at ikke de gode intensjonene ved forslaget ender med en ordning som svekker forvaltningen av villaksen på lengre sikt.

Avslutningsvis peker vi på kvalitetsnormens sektorovergripende funksjon. Vi anser det som svært viktig at det likevel er Miljøverndepartementet som skal ha retten til en avgjørende stemme i alle vedtak som berører avvik fra kvalitetsnormen.

Vennlig hilsen
NORGES JEGER- OG FISKERFORBUND


Siri Parmann
Fagleder


Øyvind Fjeldseth
Fiskekonsulent