

Til: Nærings- og fiskeridepartementet (postmottak@nfd.dep.no)

Oslo, 05.12.2019

Høring: - Utkast til forskrift om kapasitetsøkning i norsk lakse- og ørretoppdrett 2019/2020

Naturvernforbundet: Utkastet til forskriften er verken bærekraftig eller lovlig; Hele trafikklssystemet må endres betraktelig.

Konklusjon

Det er kjent at oppdrettsnæringa utgjør den desidert største trusselen mot den atlantiske villaksen, en art som Norge har et internasjonalt ansvar for å bevare. Videre avslører en fersk rapport fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning at kun 20% av 430 norske sjøørretbestander er i «god» eller «svært god» stand, og at lakselusa står for den klart største negative påvirkningen¹. Havforskningsinstituttet meldte nylig at også sjørøya blir hardt rammet; i et forsøk sluttet fisken nesten helt å vokse da den ble infisert med lakselus².

Men det er ikke bare lusa fra oppdrettsanlegg som påvirker villfiskbestander negativt. Rømt oppdrettslaks regnes også som en stor utfordring, og diverse forurensing påvirker et mangfold av marine organismer negativt. **Slik den økologiske situasjonen er langs kysten i dag, der oppdrett utgjør en alvorlig belastning, finner vi det totalt uforsvarlig å øke kapasiteten i norske oppdrettsanlegg med åpne merder. Kapasiteten må bare kunne økes i lukkede anlegg, og bør for øvrig nedjusteres.**

Denne høringsprosessen gjelder forslaget til kapasitetsforskriften 2019/2020, altså saksbehandlingen i trafikklssystemet. Naturvernforbundet ser det likevel som nødvendig å fremholde at vi ser med alvorlig bekymring på konsekvensene av trafikklssystemet som helhet. Med dagens system bestemmes trafikkllysene på grunnlag av kun én miljøindikator (lakselus), og dens effekt på én art (laks). Dette er fullstendig uholdbart, siden flere arter av villfisk påvirkes negativt av mange ulike miljøtrusler forårsaket av oppdrettsanlegg.

I tillegg er terskelen for skifte fra gult til rødt lagt alt for høyt, og tillater i dag at 30% av villfisken dør uten at det får betydning for kapasitetsjustering. Dette er uakseptabelt og tersklene i trafikklssystemet må tilpasses artene og økosystemet, ikke oppdrettsnæringens kapasitetsønsker. Med endringene som det nå legges opp til i den reviderte forskriften bli det dessuten mulig å øke kapasiteten i røde soner, noe som kullkaster hele intensjonen bak trafikklssystemet. **Trafikklysstatus**

¹ <https://brage.nina.no/nina-xmlui/handle/11250/2629316>

² <https://www.hi.no/hi/nyheter/2019/november/lakselus-stoppa-veksten-til-sjoroye?fbclid=IwAR1x6lJbkGcahERKR5waYxUAlvs-Xyzy9CJxrRfsfN3gSnKrvSHBwfJqYy4>

må derfor bestemmes på grunnlag av langt flere miljøindikatorer enn lakselus, og av deres påvirkning på flere ulike villfiskbestander. I tillegg må det bli umulig med vekst i røde soner og nasjonale laksefjorder.

I den første delen av høringssvaret setter vi et mer detaljert søkelys på hvorfor trafikklssystemet ikke fungerer, og spesielt med tanke på de foreslåtte endringene i utkastet til ny forskrift. I andre del argumenterer vi for at den foreslåtte forskriften strider imot norsk lov.

1. Alvorlige innvendinger til trafikklssystemet

1.1 Ikke forsvarlig med ytterligere vekst

Trafikklssystemets hovedoppgave er å tillate vekst i oppdrettsindustrien, i form av økt biomasse (fisk) på lokalitetene. Det er ingen realisme i premisset om at denne veksten skal være «bærekraftig», slik som påstått i høringsnotatet og i formålsbestemmelsen til forskriften. Slik anleggene drives i dag med de omfattende miljøpåvirkningene disse har, er det ikke mulig med en «bærekraftig» vekst. Industrien forårsaker allerede vesentlig skade. Som vist til en rekke ganger tidligere – og også i høringsuttalelsen til kapasitetsforskriften 2017/2018 – medfører særlig oppdrett av fisk i åpne merder en betydelig mengde forurensning i form av fôr, kjemikaler og avføring. I tillegg kommer den alvorlige problematikken knyttet til lakselus og rømning. Disse problemene er på ingen måte under kontroll, og skadeomfanget er ytterligere forverret etter kapasitetsøkningen i 2017/2018. I dag ligger 2019 an til å bli det verste året for rømt oppdrettslaks siden 2011³. Alle nøkkeltall for lus er verre eller på samme nivå som i fjor⁴, og kun Sogn og Fjordane har lavere lusetall. Alle andre fylker har hatt økning.

Det er to typer mengdebegrensninger knyttet til produksjon av oppdrettslaks i et gitt område. Lokalitetsavklaringer bestemmer hvor mange tonn fisk som kan produseres ved de ulike lokalitetene i området. Akvakulturtillatelser er kvoter med en gitt mengde fisk, som oppdrettsselskapene betaler for. Begge måles i maksimal tillatt biomasse (MTB). Trafikklssystemet legger opp til en økning av sistnevnte, altså hvor mye fisk som tillates produsert i et område. I 2017/2018 var tillatt økning på 2%, nå er det spørsmål om en økning på 6%. I en rekke områder er det overhodet ikke forsvarlig med noen form for økning, men med de foreslåtte endringene for 2019/2020 legger man opp til vekst – også i områder som er definert som røde! Dette er totalt uforsvarlig og det motsatte av bærekraftig.

1.2 En omgåelse av pålagte miljøvurderinger

Trafikklssystemet – og kapasitetsforskriften som del av dette systemet – er ikke i tråd med naturmangfoldloven og akvakulturlovens lovbestemmelser om at oppdrettsvirksomheten skal være miljømessig forsvarlig. Det vises til høringsuttalelsen fra Naturvernforbundet i 2017⁵.

³ <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tall-og-analyse/Roemmingsstatistikk>

⁴ <http://statistikk.lusedata.no/Default.aspx>

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---utkast-til-forskrift-om-kapasitetsokning-for-tillatelser-til-akvakultur-med-matfisk-i-sjo-av-laks-orret-og-regnbueorret-i-20172018/id2577796/?uid=b0faf229-85b0-4a1b-8458-930b56ccc434>

Kapasitetsforskriften legger også opp til en saksbehandling som strider imot reglene i forvaltningsloven og naturmangfoldloven. At Regjeringen ikke skal kunne omgå Stortingets lover ved å vedta forskrifter, er et grunnleggende demokratisk prinsipp.

Dagens lovgivning legger opp til at de miljømessige vurderingene etter bl.a. naturmangfoldloven, forurensningsloven og vassdragsloven foretas ved lokalitetsavklaringen. Tidligere ble denne avklaringen gjort i etterkant av at en akvakulturtillatelse var gitt. Forvaltningen hadde dermed mulighet til å vurdere miljøpåvirkningen av den samlede biomassen i området. Ifølge en oversikt fra Fiskeridirektoratet 16.04.18 forelå det lokalitetsklareringer tilknyttet kommersiell matfiskproduksjon med en produksjonskapasitet på 3 137 518 tonn MTB. Det forelå tilsvarende akvakulturtillatelser på 821 817 tonn MTB. Det er altså nesten 4 ganger så stor kapasitet i lokalitetsavklaringer som i akvakulturtillatelser. Det er en viktig grunn til dette. I praksis er det gitt en rekke lokalitetsavklaringer som ikke er forutsatt å benyttes samtidig. Typisk er det gitt lokalitetsavklaringer på det premiss at fisk flyttes mellom lokalitetene i ulike faser av produksjonene, for eksempel ved lusehåndtering.

Når trafikklyssystemet legger opp til en økning i antall produserte fisk i et større område, endrer dette premissene som lå til grunn for de opprinnelige vurderingene av eksisterende lokalitetsavklaringer. Og ettersom man legger opp til å kun bruke lusetall som argumentasjon ved søknad om kapasitetsøkning *omgår* man å måtte gjøre en fullstendig miljømessig vurdering ved den enkelte lokalitet, samt den samlede miljøbelastningen fra oppdrettsfisk i området.

I en masteravhandling ved juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo 25.04.2018 (kandidatnummer 680) er denne omgåelsen av de pålagte miljømessige vurderingene etter trafikklyssystemet presisert:

«Kapasitetsøkningen etter trafikklyssystemet vil derfor isolert sett risikere å ikke bli vurdert opp mot viktige miljøutfordringer og kan derfor være i strid med vurderingen av den samlede belastningen. Dette ble derimot vurdert ved de tidligere tildelingsrundene med objektive kriterier fordi en søker først fikk godkjent en kapasitetstillatelse og deretter måtte søke om en lokalitetsklarering jf. forskrift om løyve til havbruk med matfisk, 2009. Dette tottrinnsystemet vil ikke bli fulgt opp i trafikklyssystemet da en del fiskeoppdrettere allerede innehar den lokalitetsklareringen som behøves for å øke produksjonen. Selv om det dreier seg om en forholdsvis liten økning ved hvert anlegg vil totalbelastningen kunne være stor for produksjonsområdet i henhold til andre miljøutfordringer enn lakselus.

(...)

På den måten foretas det ingen miljømessig forsvarlig vurdering knyttet til andre miljøutfordringer. Det er heller ikke foretatt noen vurderinger knyttet til at søkeres individuelle forhold når det gjelder lokale forskjeller i produksjonsområdet eller at produksjonens lokaliteter er regulert gjennom forskrift om nasjonale laksefjorder og -vassdrag. Det er heller ikke foretatt vurderinger knyttet til om de vassdragene som blir påvirket av en slik vekst er innenfor de reglene kvalitetsnormen for villaks stiller opp.

Tallene viser at det er rom for en omfattende vekst i biomasse kun innenfor rammen av dagens lokalitetsavklaringer. Naturvernforbundet mener at denne omgåelsen av eksisterende lovverk vil gi svært alvorlige miljømessige konsekvenser, og må stoppes.

1.3 Kun én miljøindikator

Som fremholdt ved høringen i 2017, kan ikke vurderingen av miljøbelastningen baseres på kun én faktor, lakselus, slik som angitt i produksjonsområdeforskriften § 8 annet ledd. Det vises til Naturvernforbundets høringsuttalelse til kapasitetsforskriften 2017/2018⁶. Vi vil også presisere at tilstanden til et gitt produksjonsområde i dag bestemmes på grunnlag av påvirkningen lakselus har på kun én art, villaksen⁷. Dette til tross for at det i produksjonsområdeforskriften står at effekten på all vill laksefisk skal vurderes, som også innebærer sjøørret og sjørøye.

Konsekvensene for **sjøørreten** er et eksempel på en viktig miljøindikator som utelates ved vurderingen i trafikklssystemet. Dette ble kritisert av Naturvernforbundet ved forrige høring i 2017. Nå, to år senere er situasjonen enda mer kritisk. I den ferske rapporten «Klassifisering av tilstanden til 430 norske sjøørretbestander» fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning⁸ kommer det frem at kun 20% av bestandene ble vurdert til å være i god eller svært god tilstand (85 bestander). Nesten halvparten av bestandene var i dårlig eller svært dårlig tilstand (208 bestander). At denne miljøindikatoren fortsatt ikke er medregnet ved forslag om ytterligere kapasitetsøkning er svært uheldig. En ekspertgruppe oppnevnt av NFD skriver i en rapport⁹ følgende om lakseluspåvirkning på sjøørret:

Siden bare en del av ørreten vandrer til sjøen, vil redusert vekst og overlevelse redusere fordelene med sjøvandring, og lakselus kan dermed resultere i mindre grad av sjøvandring i områder med høye lusenivå. I ekstreme tilfeller kan dette i teorien føre til at livshistoriestrategien med sjøvandring forsvinner lokalt (Gargan mfl. 2003). Bestander som utnytter små bekker og elver med ustabile miljøforhold i deler av året, og som dermed er avhengige av å være i sjøen for å overleve gjennom ulike perioder (Limburg mfl. 2001), er spesielt sårbare ved økt marin dødelighet.

Oppdrettsanlegg påvirker dessverre også en rekke andre arter enn sjøørret, sjørøye og villaks. **Øvrige fiskearter** som lever rundt merdene inntar avfallsstoffer, **skalldyr** er blitt avlivet ved bruk av lusekjemikalier, og forurensningen endrer sammensetningen av **bunnorganismer** og således hele **økosystem** rundt merdene. Som eksempel på det siste vises til rapport om forurensning av bunnforholdene ved anlegget til SalMar Farming AS ved Hallarøy Vestre, Frøya kommune i 2017¹⁰:

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---utkast-til-forskrift-om-kapasitetsokning-for-tillatelser-til-akvakultur-med-matfisk-i-sjo-av-laks-orret-og-regnbueorret-i-20172018/id2577796/?uid=b0faf229-85b0-4a1b-8458-930b56ccc434>

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sjoorret-og-trafikkllys/id2645839/>

⁸ <https://brage.nina.no/nina-xmlui/handle/11250/2629316>

⁹ <https://www.imr.no/resources/Kunnskapsstatus-lakselus-sjoaure-trafikklssystemet.pdf>

¹⁰ <https://www.fylkesmannen.no/contentassets/c5d7aa3f9df94204adc4a11b8655afe3/avslag-hallaroy.pdf>

*Det ble registrert 6 356 individer fordelt på 34 arter i de to grabbene på stasjonen. Den forurensningsindikerende flerbørstemarken *Capitella capitata* var dominerende ved stasjonen, med 81 % av individene. Stasjonen ble klassifisert med tilstandsklasse IV, «Dårlig».*

Fylkesmannen i Trøndelag skrev følgende i sitt avslag på søknad om økning av biomasse for anlegget 13.06.2018:

Fylkesmannen har kunnskap om at det er svært viktige forekomster av naturmangfold i området og at bunnorganismer er viktige for det rike fugle- og dyrelivet. Samtidig har vi kunnskap om at anlegget allerede i dag har negative forurensningsmessige effekter også utenfor anleggssonen og inn i viktige områder for naturmangfold. Dette er områder som også har status som Ramsar-område og landskapsvern med dyrelivsfredning. Vi har også kunnskap om at økt biomasseproduksjon fører til økte utslipp, og at dette området topografisk ligger slik til at det er sannsynlig med opphopning av organisk materiale i sedimentene. Vi har også kunnskap om at store utslipp i begrensede resipienter gir nedgang i artsmangfold i sedimentene og en endring av dyrelivet mot dominans av forurensningstolerante arter. Fylkesmannen vurderer det slik at kunnskapen vi allerede har i dag om de negative forurensningsmessige effektene av det eksisterende anlegget er nok til å konkludere med at søknaden om utviding av produksjonen må avslås.

At lovgivers intensjon ikke har vært å frita oppdrettsindustrien for grunnleggende miljøkrav på andre områder enn lakselus kommer også tydelig til syne ved at det i 2013 ble vedtatt endringer til akvakulturloven hvor *“flere av endringene har til formål å styrke hjemmelsgrunnlaget for avbøtende tiltak og redusere risikoen ved rømming av oppdrettsfisk”* (Prop.103 L (2012–2013) kapittel 1). Å vedta et forskriftsverk som vurderer kapasitetsøkning uavhengig av omfang av rømt oppdrettsfisk, er illojalt overfor lovgiver og i strid med akvakulturloven.

1.4 Dødelighet på villaks vektes ikke tilstrekkelig

Produksjonsområdeforskriftens § 8 der kun lakselus brukes som indikator er heller ikke tråd med kravene om miljømessig forsvarlig drift av oppdrettsnæringen. Systemet tillater alt for høy dødelighet av villaks som følge av lakselus. Det vises til vår høringsuttalelse i 2017/2018¹¹.

I høringsnotatet til kapasitetsforskriften er det i pkt. 2.1.1 angitt:

Beslutningen om produksjonskapasiteten bør økes, frysas eller reduseres i et produksjonsområde tas av departementet på bakgrunn av faglige råd. Det følger imidlertid av havbruksmeldingen (Meld. St. 16 (2014-2015)) at dersom data viser en endring i påvirkning de to årene vil myndighetene måtte gjøre grundigere vurdering ut ifra den samlede miljøtilstanden. Det vil her være viktig å ta inn ulike forklaringsvariabler, og

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---utkast-til-forskrift-om-kapasitetsokning-for-tillatelser-til-akvakultur-med-matfisk-i-sjo-av-laks-orret-og-regnbueorret-i-20172018/id2577796/?uid=b0faf229-85b0-4a1b-8458-930b56ccc434>

sannsynlighet for å komme over i en annen kategori, jf. tabell 8.1–8.3 i havbruksmeldingen. Her kan for eksempel parametere som temperatur og salinitet gjøre seg gjeldende. En annen vurdering vil være å se på om datagrunnlaget viser en trend i den ene eller andre retningen. I en helhetsvurdering vil det også kunne være naturlig å se hen til samfunnsøkonomiske konsekvenser av ulike valg. Hvilke produksjonsområder som er karakterisert som "grønne", "gule" og "røde" er foreløpig ikke besluttet, men vil bli kommunisert på et senere tidspunkt.

Naturvernforbundet bemerker at uttalelsen om at det kan være naturlig i "en helhetsvurdering" å se hen til samfunnsøkonomiske konsekvenser av ulike valg, må begrenses til kun samfunnsmessige konsekvenser i form av miljø. Grensene som er satt for tillatt villaksdød er allerede uforsvarlig høye, og departementet plikter å legge til grunn føre var-prinsippet ved vurderingen.

Tidligere erfaring fra fastsettelse av produksjonsområdene gjør dessverre også at Naturvernforbundet i liten grad fester lit til følgende forsikring i høringsbrevet pkt. 5.2:

Tildeling av økt kapasitet vil alltid innebære en økt risiko for ville laksebestander, spesielt med tanke på påvirkning fra lakselus. Tildelingen av økt kapasitet vil imidlertid kun skje i områder der det er vurdert å være rom for dette basert på det beste tilgjengelige vitenskapelige grunnlaget. Vi viser i den forbindelse til den kommende rapporten fra ekspertgruppen som vil vurderer de enkelte produksjonsområdenes status og det kommende rådet fra styringsgruppen, jf. kap 2.1 i dette høringsbrevet.

Naturvernforbundet mener også at «det beste tilgjengelige vitenskapelige grunnlaget» som regel ikke er godt nok, da det grunnlaget som er tilgjengelig allerede er utdatert. Man skal alltid innhente fersk kunnskap tilstrekkelig for formålet. I 2017 ignorerte departementet faglige råd om lakseluspåvirkningen. Tidligere fiskeriminister Per Sandberg begrunnet avviket mellom faglig råd om fargekode for produksjonsområde 7 i Trøndelag slik i pressemelding 30.10.2017¹²:

Min vurdering er i hovedsak den samme som rådene fra styringsgruppen, men etter en helhetlig vurdering har jeg valgt å sette produksjonsområde 7 til grønt. Jeg mener at lusepåvirkningen i området ligger innenfor et akseptabelt risikonivå og at dette kan underbygges av gode faglige vurderinger, sier fiskeriminister Sandberg.

Å tillate et slik omfang av dødelighet på villaks som følge av lakselus, står også i strid mot øvrige forskrifter som nettopp er vedtatt for å verne villaksen. Det vises til kvalitetsnormen for villaks og forskrift om nasjonale laksefjorder. Sistnevnte forskrift paragraf 3¹³ siste ledd fastsetter:

Det er ikke tillatt å øke produksjonskapasiteten på allerede etablerte lokaliteter, eller overføre kapasitet fra akvakulturtillatelser eller felles biomassetak utenfra og inn i en nasjonal laksefjord.

¹² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-skrur-pa-trafikklyset/id2577032/>

¹³ https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-06-22-961/KAPITTEL_2#%C2%A73

Naturvernforbundet tar det for gitt at kapasitetsforskriften tolkes innskrenkende slik at søknader om kapasitetsøkning for tillatelser knyttet til en eller flere lokaliteter i en nasjonal laksefjord, avslås uavhengig av om de øvrige vilkårene er oppfylt. Dessverre er ikke dette tilfelle. Den 9.mars 2018 fikk Rogaland Fjordbruk AS godkjent sin søknad om kapasitetsøkning for akvakulturtillatelse RSS0017 ved å henvise til lusetall ved lokaliteten 11925 Vintraviki¹⁴. Denne lokaliteten ligger innenfor den nasjonale laksefjorden Sandsfjorden, altså i strid med forskriften.

Forskriften må også medføre at det ikke er adgang til å benytte kapasitetsøkning på lokaliteter i nasjonale laksefjorder ved å "sjonglere" MTB mellom lokalitetene som nevnt nedenfor.

1.5 Lite treffende med store produksjonsområder

I 2017 argumenterte Fiskeridepartementet for at noe av hensikten med å dele inn kysten i produksjonssoner og innføre trafikklyssystemet var å kunne vurdere miljøbelastningen mer helhetlig for større områder, da både laks og sjøørret beveger seg over store områder.

Naturvernforbundet mener likevel det er problematisk at vurderingen om å gi tilbud om 6% kapasitetsøkning til et helt produksjonsområde ikke tar hensyn til lokale forhold. Lusepåvirkningen innad i produksjonsområdene er ikke konstant over hele området, og fastsettelsen av produksjonsområder tar ikke hensyn til enkeltlokaliteters nærhet til lakseelver, nasjonale laksefjorder eller lokale sjøørretbestander. Det er derfor svært vanskelig å se at den overordnede tilstanden i ett av de 13 produksjonsområdene er tilstrekkelig treffende for å kunne tilby 6% økning til alle tillatelser i dette området. Videre er det som nevnt høyst uklart hvorvidt vurderinger etter forskriften om nasjonale laksefjorder og kvalitetsnormen for villaks spiller inn når det ikke tas hensyn til lokale forhold.

1.6 Tillatelse vs. Lokalitet

Sammenhengen mellom «akvakulturtillatelse» og «akvakulturlokalitet» er i utgangspunktet svært forvirrende for utenforstående. En tillatelse har en kapasitet på 780 MTB (945 i Troms og Finnmark) og er knyttet opp til én eller flere lokaliteter. En lokalitet har sin egen definerte kapasitet på et vilkårlig antall tonn MTB, og er knyttet opp til én eller flere tillatelser, og disse tillatelsene trenger ikke nødvendigvis tilhøre samme produsent(!).

Et raskt søk på Register for Akvakulturtillatelser viser at flesteparten av tillatelsene er knyttet mot to eller flere lokaliteter, og en overvekt av tillatelsene er knyttet mot 4-8 lokaliteter. Videre er det svært få produsenter, om noen, som kun har én tillatelse. Det legges derfor opp til et system der produsentene i praksis samler alle sine tillatelser i en MTB-pool som fritt distribueres utover de tilhørende lokalitetene, og det eneste produsentene bryr seg om er å ikke overskride MTB ved hver lokalitet, eller til enhver tid ikke overskride sin totale MTB-pool. Det blir umulig å vite om et gitt antall tonn fisk i en lokalitet tilhører den ene eller andre tillatelsen.

¹⁴

https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/drift_av_akvakulturanlegg/kapasitetsokning_2017_2018_oversikt_soknader_behandlet_av_mattilsynet.29846

Med forslaget til ny forskrift blir forvirringen total. Det legges opp til at man kun trenger å bruke lusetall fra én lokalitet som grunnlag til å søke om kapasitetsøkning på tillatelsesnivå. Dersom produsenten får innvilget sin søknad vil den få tilbud om 6% kapasitetsøkning knyttet til en tillatelse på 780 tonn MTB, men ikke utelukkende knyttet til lokaliteten som ble brukt som argumentasjon. Som høringsnotatet sier: *«Endringer på tillatelsesnivået påvirker ikke MTB på lokalitetsnivå. Ønsker oppdretter nye eller utvidede lokaliteter, må dette omsøkes på ordinært vis, jf. laksetildelingsforskriften kapittel 6.»*

Produsenten er, så vidt Naturvernforbundet kan forstå, ikke pliktig til å benytte kapasitetsøkningen i tillatelsen på lokaliteten som ble benyttet i søknaden; økningen går i praksis bare inn i MTB-poolen for alle tillatelsene til produsenten. Dersom det er andre lokaliteter tilknyttet tillatelsen med ledig kapasitet kan produsenten heller velge å øke produksjonen der.

I verste fall kan en produsent i **rød sone** få tilbud om 6% kapasitetsøkning på en tillatelse på grunnlag av lusetall ved en lokalitet som er helt på grensen, og at denne produksjonsøkningen i stedet blir satt til lokaliteter med alt for høye lusetall/for mange kjemiske behandlinger.

Dette er dessverre ikke bare et tenkt scenario. Den 9. mars 2018 fikk Tombre Fiskeanlegg AS godkjent sin søknad¹⁵ om kapasitetsøkning på en av sine tillatelser i Område 4 som var definert som **rød sone** i 2018. Som argumentasjon brukte Tombre tre lokaliteter, 11772 – Moldøyosen, 11771 – Grisholmsundet og 13876 – Litletveitholane. Mattilsynet vurderte at Moldøyosen oppfylte kriteriene, mens Grisholmsundet og Litletveitholane hadde for høye lusetall. Likevel fikk Tombre Fiskeanlegg AS tilbud om generell kapasitetsøkning for sin tillatelse som like gjerne kan benyttes ved de to anleggene med for høye lusetall.

Naturvernforbundet mener at dette er et totalt meningsløst prinsipp som også gjør trafikklyssystemet verdiløst. Det må snarest legges om til et system hvor det er et 1:1 forhold mellom tillatelse og lokalitet.

1.6 Vekst uansett farge

Med endringene som blir foreslått i den nye forskriften blir det svært tydelig at man ønsker vekst uansett miljøstatus, og trafikklyssystemet har ikke lenger en reell funksjon annet enn å automatisk skaffe vekst i grønne soner. Med de tiltenkte endringene nærmest oppfordres alle produsenter, uansett områdets fargestatus, om å få særbehandling basert på sine lusetall og få tilbud om vekst; *«Etablerte aktører i alle produksjonsområder, som oppfyller kriteriene for unntak, vil på basis av nærmere angitte regler bli tilbudt inntil 6 pst. kapasitetsøkning per tillatelse.»*

Med andre ord legges det til rette for vekst i røde soner, slik at betegnelsen «rød sone» ikke lenger er ensbetydende med at produksjonen bør reduseres. Naturvernforbundet mener at en slik praksis er ekstremt farlig for villaks og sjørørret (og sjørøye i nord), som ikke lenger får den tiltenkte beskyttelsen i «gule» og «røde soner».

¹⁵

https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/drift_av_akvakulturanlegg/kapasitetsokning_2017_2018_oversikt_soknader_behandlet_av_mattilsynet.29846

2. Kapasitetsforskriften er ikke i samsvar med lov

2.1 Forsøk på å tilsidesette saksbehandlingsregler i lov

Departementet legger i kapasitetsforskriften opp til en saksbehandling hos fylkeskommunene som ikke er i samsvar med forvaltnings- og naturmangfoldlovens krav til forsvarlig saksbehandling. I kapasitetsforskriften forsøker departementet å instruere fylkeskommunene til å unnlate å foreta selvstendige miljømessige vurderinger ved behandling av søknader. Videre forsøkes fylkeskommunene instruert til å ikke sette vilkår. Se høringsnotatet pkt. 4 og 5.2:

Gjennom utkastet til § 21 har departementet innskrenket fylkeskommunens anledning til å sette ev. vilkår til tildelingen av økt kapasitet. Forslaget til bestemmelse er således i praksis en instruks til fylkeskommunene.

(...)

Fylkeskommunen og Fiskeridirektoratet foretar ingen selvstendig vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven når de treffer vedtak etter tildelingsforskriften. Departementet har foretatt denne vurderingen når tildelingsforskriften fastsettes, og fylkeskommunene og Fiskeridirektoratet er bundet av forskriftens bestemmelser når de treffer vedtak.

Når kapasitetsøkningen kommer i etterkant av lokalitetsavklaringen, må det foretas en ny, konkret vurdering av miljøkonsekvensene på det aktuelle området. Fylkeskommunene plikter på selvstendig grunnlag å følge grunnleggende saksbehandlingsregler i forvaltningsloven, herunder å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes og at vedtakene er tilstrekkelig begrunnet jf. lovens § 17 og § 25. Dersom det er behov for ytterligere undersøkelser av området eller ytterligere informasjon fra søkeren, har fylkeskommunene etter forvaltningsloven ikke bare mulighet til å innhente dette, men altså en plikt til dette, uavhengig av ordlyden i forskriften. Fylkeskommunene er videre pliktige til å legge til grunn naturmangfoldloven når de vurderer kapasitetsøkning, og prinsippene i loven skal fremgå av vedtaket jf. naturmangfoldlovens § 7:

Prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom. Vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen.

2.2 Fylkeskommunene må foreta en selvstendig vurdering

Det må bero på en misforståelse om departementet mener seg kompetent til å be fylkeskommunen fravike lovbestemmelsene Stortinget har vedtatt, siden det er et grunnleggende prinsipp at lovbestemmelser går foran forskrift (lex superior). Kapasitetsforskriftens § 17 om at fylkesmannen i det aktuelle fylket «skal» innvilge tillatelse dersom vilkårene i forskriften er oppfylt, er dermed ikke i samsvar med lov. Dersom saksbehandlingen ikke er i tråd med lovbestemmelsene, eller dersom tillatelse ikke er miljømessig forsvarlig etter akvakulturloven § 9, kan ikke vedtakene anses gyldige.

Fylkeskommunene kan heller ikke legge til grunn at departementet har oppfylt kravene i forvaltningsloven og naturmangfoldloven, slik departementet selv synes å legge til grunn i høringsnotatet. Eventuelle vurderinger gjort av departementet i forkant av kapasitetsforskriften, kan ikke tre i stedet for vurderingene som må gjøres som grunnlag for beslutningene om kapasitetsøkning. Som vist til under punkt 1, er heller ikke departementets vurderinger tilstrekkelig brede til å anses i tråd med verken naturmangfoldloven eller forvaltningsloven.

Fylkeskommunene kan dermed ikke legge til grunn ved sine vurderinger at departementets forskriftsarbeid oppfyller lovkravene til saksbehandlingen, og at tillatelse er miljømessig forsvarlig etter akvakulturloven § 9. Fylkeskommunene plikter dermed å selv foreta vurderingene etter gjeldende lovverk.

Første runde med kapasitetsøkninger i 2017 viser at fylkeskommunene ikke foretok noen selvstendige vurderinger etter naturmangfoldloven, slik de pliktet. Samtlige vedtak fra Finnmark fylkeskommune godkjente kapasitetsvekst uten å drøfte andre miljøutfordringer, lokale forskjeller eller forholdet til naturmangfoldloven eller standarden om miljømessig forsvarlighet. Naturvernforbundet synes dette er urovekkende. **Det forventes at kapasitetsforskriften – dersom den vedtas for 2019/2020 – endrer ordlyden i §§ 17 og 21, slik at disse ikke strider mot alminnelige saksbehandlingsregler. I motsatt fall plikter fylkeskommunene selvfølgelig å tolke forskriften innskrenkende på disse punktene slik at de kan oppfylle lovkravene til forsvarlig saksbehandling. Naturvernforbundet vil vurdere å varsle fylkeskommunene om deres plikter dersom forslaget til kapasitetsforskriften skulle bli vedtatt uten endringer.**

2.3 Konkrete vurderinger etter naturmangfoldloven

Både fylkeskommunene og Nærings- og fiskeridepartementet som klageinstans er altså bundet av naturmangfoldloven § 7 som regulerer saksbehandlingen ved utøvelse av offentlig myndighet. Forsikringen i høringsbrevet fra departementet om at både føre var- prinsippet og andre forpliktelser etter naturmangfoldloven er ivaretatt, har som vist til ovenfor ingen realitet. Det er også umulig for departementet å ha foretatt alle de nødvendige vurderinger opp mot lokale forhold, herunder samlet belastning i lokale områder, som kreves etter naturmangfoldloven. Henvisingen i høringsnotatet pkt. 5.2 til stortingsmeldingen fra 2014-2015 sier heller ingenting om hvordan departementet angivelig har vektlagt og vurdert til informasjonen om øvrige skader voldt av næringen:

Det nye systemet for justering av produksjonskapasitet i norsk lakse- og ørretoppdrett, der næringens samlede påvirkning innenfor et produksjonsområde vurderes, bygger på prinsippet om samlet påvirkning. Norsk lakse- og ørretoppdrett påvirker miljøet også på andre måter enn utslipp av lakselus, herunder gjennom rømming av oppdrettsfisk og utslipp av næringsalter, legemidler, klimagasser mv. Håndteringen av disse og andre utfordringer er nærmere drøftet i Meld. St. 16 (2014-2015) kap. 6.1 og 10.2.

Det skal fremgå av vedtakene om kapasitetsøkning at prinsippene i naturmangfoldloven § 8 til 12 er fulgt, herunder føre var-prinsippet i lovens § 9. I tillegg trekkes frem som særlig viktig:

§ 8 Kunnskapsgrunnlaget

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet

Lovbestemmelsen begrenser seg ikke til kunnskap om dødelighet for villaks som følge av lakselus. Fylkesmennene plikter å bygge på kunnskap som også gjelder lokale forhold om arter, bestander, økologisk tilstand på lokalitetene og den samlede effekten av for eksempel forurensning i det aktuelle området. Risiko for skade er som kjent stor ved utøvelse av oppdrettsvirksomhet i åpne merder. Dette gjør at det stilles strenge krav til kunnskapsgrunnlaget. Kravene skjerpes dersom det er tale om lokaliteter i nærheten av viktige lakseførende elver, nasjonal laksefjord eller verneområder. Også kunnskap fra lokale fiskere og andre brukere av naturen skal vektlegges.

§ 10.(Økosystemtilnærming og samlet belastning)

En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for

Det er ikke tilstrekkelig å vurdere produksjonsområdet som ett økosystem i denne sammenhengen. Som nevnt ovenfor er det heller ikke tilstrekkelig å se hen til lokalitetsklareringen som foreligger. I etterkant av lokalitetsavklaringen kan det ha skjedd både en endring i det lokale økosystemet, herunder økt påvirkning fra annen forurensning, herunder økte utlipp fra oppdrettsvirksomhet.

Vennlig hilsen Naturvernforbundet

Maren Esmark
generalsekretær

Ingvild Fonn Asmervik
fagrådgiver naturmangfold