



FISKERIDIREKTORATET
Fiskeridirektøren

Fiskeri- og kystdepartementet
Boks 8118 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: Jens Christian Holm
Telefon: 41649170
Seksjon: Fiskeridirektøren
Vår referanse: 11/2192
Deres referanse:
Vår dato: 09.08.2011
Deres dato: 10.02.2011

Att:

HØRING - EKSPERTUTVALG OM EFFEKTIV OG BÆREKRAFTIG AREALBRUK I HAVBRUKSNÆRINGEN. FISKERIDIREKTORATETS HØRINGSUTTALELSE

Det vises til departementets høringsbrev av 10 februar med seks måneders høringsfrist.

Fiskeridirektoratets synspunkter i sammendrag

Arealutvalgets innstilling er et nødvendig og viktig nybrottsarbeid for å kunne sikre en bærekraftig utvikling av norsk oppdrettsnæring. Både utvalgets analyse og prinsippene som ligger til grunn for tiltaksforslagene er i all hovedsak helt nødvendige grep. Direktoratet gir sin prinsipielle støtte til utredningen.

De viktigste tiltaksforslagene er å innføre produksjonsområder og utsettsoner, og å etablere handlingsregler for å håndtere svinn, effekter av lakselus og rømt fisk. Produksjonsområdene og utsettsonene må ha en best mulig naturvitenskapelig forankring. Gradvis innføring vil ha en forventet fiskehelsegevinst forutsatt tilstrekkelig minstestørrelse. Prinsippet bør derfor fastsettes rimelig raskt.

Handlingsreglene reiser forvaltningsmessige problemstillinger som må utredes nærmere. Sammenhenger mellom hensyn, effekter, grenser for uønsket risiko og utløste tiltak må være best mulig underbygget og allment akseptert. Av de foreslåtte handlingsreglene bør handlingsregelen mot effekter av lakselus prioriteres.

Fiskeridirektoratet anbefaler at det iverksettes en betydelig innsats for å utrede det faglige grunnlaget for flere av tiltaksforslagene parallelt med at det nedsettes et partssammensatt utvalg som skal gi råd om hvordan tiltaksforslagene kan gjennomføres effektivt.

Fiskeridirektoratets behandling av rapporten

Fiskeridirektoratet har gjennomført en bred høringsprosess internt i organisasjonen. Direktoratet har gått inn i samtlige deler av den omfattende rapporten, og har gjennomgått de ulike tiltaksforslagene

relativt nøye. En såpass inngående og detaljert prosess har vært nødvendig for å kunne vurdere alle sider ved rapporten.

I denne høringsuttalelsen har direktoratet bare gjengitt prinsipielle og sammenfattede vurderinger samt råd til prosess, for å unngå en altfor omfattende uttalelse. Dette blant annet fordi de ulike forslagene nødvendigvis må fremmes gjennom egne høringer, der direktoratet får anledning til å komme tilbake til det enkelte forslag i detalj. Denne høringsuttalelsen vektlegger derfor de strategisk sett viktigste forslagene (produksjonssoner og handlingsregler) og kommenterer i særlig grad disse.

Fiskeridirektoratets vurderinger - innledning

Direktoratet vil innledningsvis peke på at grunnleggende hovedpremisser for utredningen er regjeringens strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring sammen med strategien for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring. Enkelt sagt legger den første strategien til rette for produksjonsvekst og nytildelinger, den andre for at disse skal skje innenfor tilstrekkelig bærekraftige rammer. Deler av den havbrukspolitiske debatten dreier seg om i hvilken grad det er reelt mulig å gjennomføre dette.

Slik direktoratet ser det har utvalget adressert denne utfordringen gjennom hele sitt arbeid på en god og innsiktsfull måte. Det er også viktig å understreke at utvalget er enstemmig i sin innstilling. Like fullt risikerer utvalgets tilrådninger å bli møtt med innvendinger som nettopp griper inn i premissene som utvalget har hatt i mandatet.

På samme måte som utvalget legger mandatet til grunn for sitt arbeid, legger også direktoratet dette til grunn for sin høringsuttalelse.

Fiskeridirektoratets vurdering av rapportens situasjonsanalyse – grunnlaget for tiltaksforslagene

Fiskeridirektoratet mener at utvalget gir en meget god beskrivelse av situasjonen i norsk akvakulturnæring og de utfordringer næringen så vel som norske myndigheter står overfor. Fiskeridirektoratet slutter seg derfor i hovedsak til denne, selv om noen av sammenhengene som utvalget baserer sine forslag på kunne vært bedre belyst.

Sannsynlig utvikling framover

Utvalget konkluderer med at det i all hovedsak vil være utviklingen innenfor oppdrett av laks og regnbueørret som vil være avgjørende for næringens totale behov for tilgang på egnede arealer. Fiskeridirektoratet er enig i denne vurderingen, men vil sterkt understreke at utfordringene er til dels vesentlig forskjellige i ulike deler av landet. For deler av landet viser risikoanalyser at videre volumvekst ikke kan finne sted i fjord- og kystområder med dagens driftsmåter, uten at det både regionalt og lokalt kan få uakseptable konsekvenser for det marine miljø. I andre områder kan det være grunnlag for betydelig volumvekst uten tilsvarende fare for uakseptable effekter av virksomheten.

Oppfatningen om at næringen de neste årene vil bestå av dagens teknologi og driftsmåter i de områder som i dag utnyttes til akvakultur kan vise seg å ikke stemme. Fiskeridirektoratet er enig i at dette til en viss grad vil kunne gjelde de tillatelser som er i drift i dag, men at det også avhenger av hvordan myndighetene velger å styre.

Utvalget foreslår økt fleksibilitet når det gjelder nye tillatelser til lukkede anlegg i sjø. Det kan ikke utelukkes at forventinger om tildeling av nye konsesjoner for lukkede anlegg i sjø, kan medføre økt interesse og nye konsept som ikke har vært utprøvd tidligere. Et hovedpoeng blir uansett at dersom man tenker at nye driftsformer skal kunne tas i bruk, så må det kreves dokumentasjon for at rømmingssikkerhet, fiskevelferd og andre viktige operasjonelle forhold blir ivaretatt. Det må også sikres at tildeling av tillatelser, gitt til spesielt ønskede driftsmåter, enten må være umulige å konvertere til konvensjonelle tillatelser, eller subsidiært kan tildeles etter konkret vurdering når vederlag er betalt slik som ved dagens konvensjonell nytildelinger.

Fiskeridirektoratet finner beskrivelsen av helse, velferd og sykdom dekkende for både dagens situasjon i akvakulturnæringen og for framtidens utfordringer. Det må likevel påpekes at betydningen av systematisk avl antakelig er større enn det utvalget skisserer. Dette gjelder trolig både generell utvelgelse av robuste individer og avlsprogrammenes resultater og potensiale når det gjelder motstandskraft mot bestemte sykdommer. Videre utvikling av et systematisk avlsarbeid synes å være av stor betydning for framtidig utvikling av norsk fiskeoppdrett.

Fiskeridirektoratets vurdering av tiltaksforslagene generelt og vesentlige prinsipielle sider ved enkelte av tiltaksforslagene

Fiskeridirektoratet gir sin generelle tilslutning til tiltaksforslagene, herunder å opprette produksjonsområder og utsettsoner, samt innføre handlingsregler. Dette ut fra en vurdering av at dagens forvaltningsregime ikke er effektivt nok innrettet for å takle de utfordringene som en bærekraftig utvikling av oppdrettsnæringen gir. Direktoratet oppfatter for eksempel at det er en klar erkjennelse av næringens miljøutfordringer i offentligheten, men samtidig ikke tilstrekkelig forståelse for de forvaltningsmessige utfordringer og konsekvenser.

Dersom tiltak ikke blir iverksatt vil det kunne føre til at potensialet for økt akvakulturproduksjon i Norge ikke blir utløst. Alternativt vil manglende grep innebære at næringens geografiske struktur ikke legges om på en mer fiskehelsemessig robust måte, eventuelt at effektive handlingsregler ikke etableres *før* uakseptabel risiko, eller til og med uønsket tilstand, konstateres.

Vi ser imidlertid at det er noen vesentlige prinsipielle og praktiske utfordringer knyttet til flere av tiltaksforslagene.

Om produksjonsområder

Fiskeridirektoratet støtter forslaget om etablering av produksjonsområder, men ser samtidig at dette reiser visse problemstillinger som krever mer inngående utredning. Det vil også være slik at disse områdene kan tenkes utformet ulikt avhengig av hvilke hensyn som søkes løst med utgangspunkt i produksjonsområdet. Direktoratet tror at en bør være tilbakeholden med "å henge på" nye hensyn etter at områdene er etablert ut fra et bestemt faglig grunnlag og innretning.

Fiskeridirektoratet legger til grunn at det er hensynet til fiskehelse som bør være førende for defineringen av utsettsonene. Disse vil igjen addere seg opp til produksjonsområder.

Produksjonsområdene har en egenverdi selv om det ikke knyttes handlingsregler til dem. Dette fordi koordinert brakklegging av større områder er et viktig verktøy i seg selv, og bør brukes av fiskehelsehensyn i større omfang enn i dag.

Direktoratet vil, uten å redusere den fiskehelsemessige betydningen av utsettsoner, peke på at risikoen for at økt brakklegging og mer sonering logisk sett vil gi høyere individtetthet og produksjonsintensitet. Dette fordi produksjonen innenfor et gitt produksjonsområde vil bli gjennomført innenfor et mer avgrenset område enn tidligere. Direktoratet ser ikke bort fra at dette kan medføre redusert produksjonskapasitet i visse områder.

Fiskeridirektoratet legger til grunn at i hvert fall følgende tiltaksforslag bør gjennomføres så langt som mulig på forhånd:

- 10.1 Etablere strømkatalog for hele kysten og fjorden
- 10.2 Utrede pålegg til næringen om å gjøre hydrografiske observasjoner
- 10.3 Kartlegge kystsonen

Ved å innføre produksjonsområder og utsettsoner innenfor disse igjen vil næringen pålegges vesentlige strukturkostnader. Myndighetene bør derfor ha et sikrest mulig kunnskapsgrunnlag for at områdene er optimalt plassert. Samlet kostnad for næringen vil høyst sannsynlig bli større dersom områdene må justeres på et senere tidspunkt. Dette må holdes opp mot risiko og dermed også mulig kostnad ved å avvente etablering av produksjonsområder i påvente av et enda bedre kunnskapsgrunnlag.

Fiskeridirektoratet legger til grunn at selv en mindre egnet oppdeling i produksjonsområder, gitt tilstrekkelig størrelse, vil ha en gevinst i form av redusert sykdomsrisiko sammenlignet med dagens situasjon. Derfor vil Fiskeridirektoratet advare mot at dette utsettes, men samtidig peke på at med tilstrekkelige ressurser kan kunnskapsgrunnlaget for områdeetablering antagelig økes betydelig på kort tid.

Vannforskriftens innføring av regionale forvaltningsplaner synes å trekke i samme retning som utvalgets forslag og tankegang. I dette ligger også at en må søke å samordne seg når det gjelder områder, men direktoratet understreker at dette ikke betyr at det nødvendigvis er vannregionenes grenser som skal være overstyrende så lenge det faglige grunnlaget sier noe annet. Selv om myndighetsutøvelsen ligger fast, representerer vannforskriften en ny ramme som vil påvirke utviklingen av akvakulturnæringen.

Dessuten vil også marine verneområder, i tillegg til naturgitte barrierer, kunne danne funksjonelle grenser mellom produksjonsområder og/eller soner.

Produksjonsområder og forvaltningens organisering

Det er grunn til å påpeke at utvalget i enkelte av de forslagene som fremmes, i relativt liten grad har vurdert om forvaltningen er organisert hensiktsmessig. Dette er spesielt tydelig når det gjelder hovedforslaget om å dele kysten inn i naturlige soner hvor miljø og strømmønster henger sammen.

De naturlige sonene følger ikke inndelingen av forvaltningen, som dels bestemmes av fylkeskommunens og fylkesmannsembetenes grenser samt regioninndelingen i Kystverket, Mattilsynet, NVE og Fiskeridirektoratet.

Hvis arealstrukturen skal være hensiktsmessig ut fra naturgitte og produksjonsmessige forhold er det helt nødvendig at forvaltning og tilsyn tilpasses dette.

Man kan tilnærme seg dette enten ved å opprette utvalg av forvaltningsorganer for hver sone, benytte allerede etablerte samarbeidsstrukturer eller gjennomføre en permanent omorganisering av forvaltningen.

Små og mellomstore oppdretteres utfordringer knyttet til produksjonssoner

Det er en rekke eksempler på at små eller mellomstore aktører har hele driften lokalisert på et lite område. Dermed risikerer slike innehavere å havne i én utsettsone med alle sine lokaliteter. Spredning av driften på flere soner vil da øke kostnadene for en slik aktør. Samtidig finner vi aktører med sterk og positiv lokal forankring i denne gruppen, og direktoratet antar det vil være fornuftig å legge forholdene til rette for at slike aktører ikke forsvinner ut av næringen.

Fiskeridirektoratet foreslår derfor at det legges til rette for at slike oppdrettere får en form for kompensasjon eller oppside, eksempelvis knyttet til samarbeidsløsninger eller andre former for organisering som må til for å få drift i flere soner. Mer lempelige rammebetingelser må utformes på en presis måte og samtidig ikke medføre en uforholdsmessig kostnad for forvaltningen.

Generelt om handlingsregler som virkemiddel

Kort sagt er en handlingsregel et eller flere forvaltningstiltak som inntreffer når en forhåndsdefinert grense overskrides. Det kan settes opp flere forutsetninger for at regelen skal tre i kraft. Det er videre en forutsetning at den forhåndsdefinerte grensen overvåkes på en hensiktsmessig måte og i et tilstrekkelig omfang. En grunnleggende forutsetning er at det må være klare og dokumenterte årsakssammenhenger mellom det aktuelle hensynet som skal ivaretas, den grensen som overskrides og de forvaltningsmessige handlinger som utløses. Iverksatt på riktig grunnlag og på rett måte mener direktoratet at handlingsregler som sådan kan gi bedre forutsigbarhet og samtidig tilstrekkelig fleksibilitet, og dermed klare forenklingsgevinster.

Den forhåndsdefinerte grensen kan ikke være grensen for den uønskede tilstanden som handlingsregelen legger opp til å unngå. Den forhåndsdefinerte grensen må være den beste og sikrest mulige grensen for uakseptabel risiko for den påvirkningen en ønsker å unngå. Eksempelvis vil uønsket tilstand kunne være konstatert endring i genetisk sammensetning hos yngelpopulasjonen i en bestand, mens den forhåndsdefinerte grensen for risiko kan være et gitt innslag av innvandrende rømt fisk forut for den eventuelle gytingen. Dersom det for et definert område er mulig å sette inn virksomme handlinger *etter* at den forhåndsdefinerte grensen for risiko er konstatert overskredet og *før* den uønskede tilstanden inntreffer (her: den genetiske endringen i avkom), så har en tilfredsstilt ett av flere kriterier for å bygge en god og funksjonell handlingsregel.

Således er den forhåndsdefinerte grensen for risiko for uønsket tilstand vesensforskjellig fra grensen for uønsket eller akseptabel tilstand definert ut i fra miljømessig bærekraft.

Produksjonsområder og handlingsregler som ivaretar regional miljømessig bærekraft må sikres tiltrekkelig lovhjemmel

Etableringen av produksjonsområder og utsettsoner sammen med handlingsreglene ansvarliggjør en geografisk avgrenset gruppe aktører for effektene forårsaket av en eller flere aktører. Ved flere av

handlingsreglene, kan en eller flere av de aktørene som gir den aktuelle effekten til og med befinne seg utenfor området som avgrenser hvem som må svare for konsekvensene. Dersom man ufravikelig legger til grunn at det skal være et beviselig samsvar mellom handlingen og den ansvarlige kan det bli vanskelig å drifte disse verktøyene. Dette er selvsagt ikke i strid med prinsippet om at der årsaken til en overskridelse kan individualiseres, så bør angjeldende aktør ansvarliggjøres.

Utvalget legger imidlertid til grunn, så langt direktoratet forstår, at det er *tålegrensene i et område* som er avgjørende. Dersom disse tålegrensene er overskredet i et område, må effekten(e) reduseres uavhengig av om en kan identifisere den som står for effekten eller kvantifisere det relative bidraget fra de ulike aktørene. Dersom det er mulig å identifisere den direkte ansvarlige uten skadelig forsinkelse, bør selvfølgelig en slik utmåling gjennomføres, men det kan ikke være avgjørende for å hindre uønsket tilstand. Erfaringene som vinnes i arbeidet i Hardangerfjordbassenget (både regelverksutvikling og pilotprosjektet) vil etter direktoratets oppfatning være verdifulle i denne sammenhengen. Det må også legges til grunn at flere effekter er additive i forhold til bestander av vill laksefisk og må håndteres summert slik som naturmangfoldloven fastslår.

Lovgrunnlag og anvendelse av handlingsregler er antagelig enklere å bruke når det gjelder å styre enkeltfaktorer, gjerne av biologisk karakter. Utslag av sammensatte forhold (f. eks. svinn) vil trolig være langt mer ufordrende.

Fiskeridirektoratet ser at det lovmessige fundamentet for en tilstrekkelig effektiv kollektiv ansvarliggjøring må være udiskutabelt. Dersom det kan sannsynliggjøres i tilstrekkelig grad at uakseptabel risiko er tilstede, og at denne er knyttet til oppdrettsaktiviteten innenfor et gitt område, så må forvaltningen ha anledning til å treffe tiltak overfor disse aktørene, selv om det ikke kan bevises at det bare er disse - ei heller at det er alle disse - som står for den uakseptable risikoen. Dette fordi det er en risikovurdering og ikke skyldkrav som må ligge til grunn for en slik vurdering. Denne måten å gå fram på vil stille sterke krav til forvaltningen, både i form av overvåkning, risikovurdering og adekvate tiltak når risiko er så høy at tiltak er påkrevd.

Fiskeridirektoratet er usikker på i hvilken grad handlingsregler kan sikre god utvikling, noe som vil være mer omfattende enn å unngå uakseptabel risiko. Det er mulig at forståelsen og bevisstheten rundt nytteverdien av dette vil endres etter hvert.

Videre må det være sikkert at loven gir et tilstrekkelig handlingsrom for at aktørbildet i et område kan endres. Akvakulturloven §16 gir hjemmel for miljøbegrunnet flytting, men det trengs en bestemmelse som sikrer en fornuftig allokering av lokaliteter mellom aktører slik at soner kan opprettes og fylles med bestemte aktører. Vi antar at dette fundamentet bør kvalitetssikres.

For høy driftsintensitet er ikke tilstrekkelig dokumentert som viktigste årsak til høyt svinn

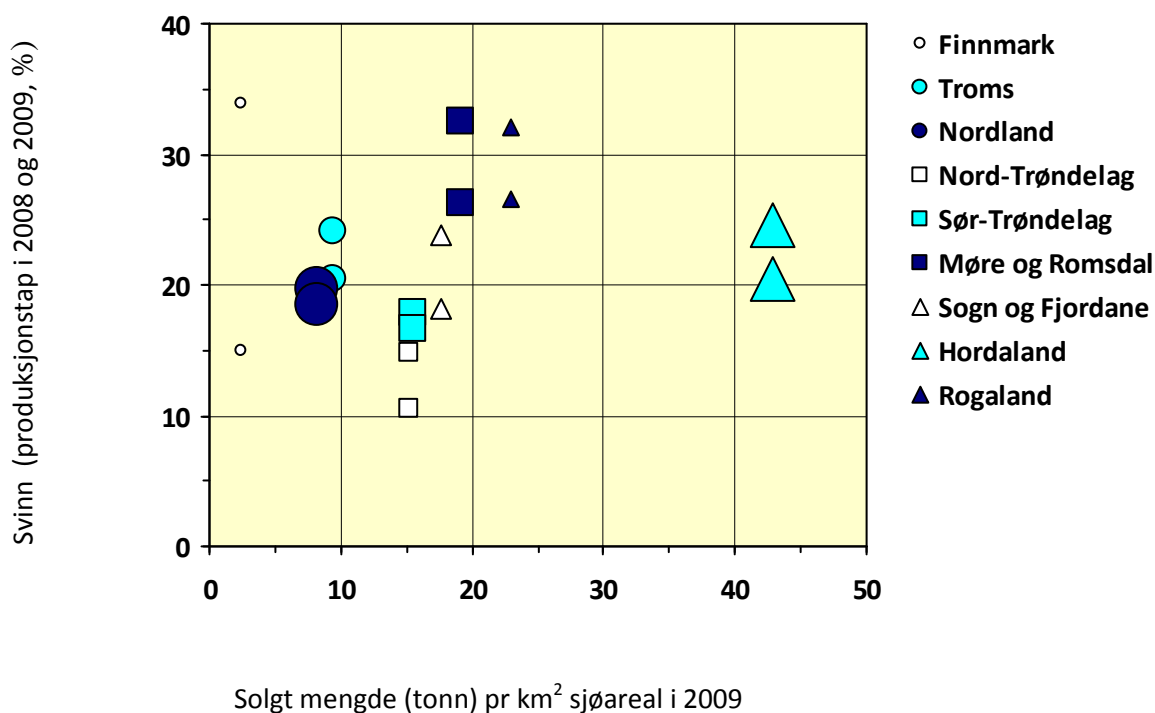
Sentralt i utvalgets arbeid står unødig produksjonstap som ikke kan karakteriseres som bærekraftig, og dermed heller ikke gir en effektiv utnyttelse av sjøarealene. I årene 1987 til 2007 gikk hvert fjerde individ som ble satt ut i sjø tapt fram til slaktet fisk, det årlige produksjonstapet er nesten det samme (23 %). Sammenlignet med det som er oppnåelig, representerer svinn et betydelig økonomisk tap for den enkelte oppdretter, tapt konkurransekraft for norsk oppdrettsnæring og klare indikasjoner på manglende bærekraft. Det er grunn til å spørre hvorfor slike betydelige tap får anledning til å vedvare hos enkelte selskap.

Utvalget peker på at kunnskapsgrunnet rundt svinn er mangelfullt, men sier at det er grunn til å anta at de viktigste bakenforliggende årsakene har sammenheng med følgende faktorer:

1. Vannkvalitet i settefiskanleggene og kvalitet på settefisk som settes ut i sjøen
2. Struktur på plassering og drift av matfisklokalitetene
3. Mengden fisk i anleggene
4. Vannkvalitet og miljøforhold på matfisklokalitetene

Fiskeridirektoratet deler utvalgets bekymring for tapsnivået i produksjonen, og er enig at det er viktig å adressere utfordringen. Direktoratet ser imidlertid at det kan være vanskelig å finne presise handlingsregler som gir ønsket atferd hos aktørene som resultat.

Det er utfordrende å lage gode handlingsregler når årsakene til den indikatoren en ønsker å benytte er såpass sammensatt som tilfellet er. Det er vanskelig å trekke klare konklusjoner på hva som er bakenforliggende årsak til det rapporterte produksjonstapet, et eksempel på dette er gitt i Fig.1.



Figur 1. Svinn (prosent produksjonstap for 2008 og 2009) plottet som funksjon av produksjonsintensitet (uttrykt som solgt mengde i tonn pr km² sjøareal i 2009). Størrelsen på symbolene gir et relativt bilde av den fylkesvise produksjonen. Dersom det var en klar og entydig sammenheng mellom intensitet og svinn, skulle det være en stigende trend fra venstre mot høyre, noe som vanskelig kan ses selv om en ekskluderer enkelte fylker.

Den tilsynelatende mangelen på forventet trend i figuren kan tolkes på flere måter. Det kan være flere bakenforliggende årsaker, noe utvalget selv peker på. Det er i seg selv ikke et argument mot å bruke svinn som utgangspunkt for en handlingsregel, så lenge handlingsregelen adresserer alle de bakenforliggende årsakene på en riktig måte. For å kunne avgjøre om dette er tilfellet, mener Fiskeridirektoratet at det må arbeides mer med å utrede nettopp hvilke bakenforliggende årsaker svinn har, og hvordan de adresseres av denne typen handlingsregler.

Bildet kan også tolkes mer nyansert. Dersom vi legger til grunn at forholdene og dermed den miljøbetingede kapasiteten er ulik i ulike områder, og i tillegg at arealene innenfor et fylke derfor er ulikt egnet, så vil vi kunne tolke av figuren at enkelte fylker enten ikke har en optimal lokalisering av tillatelsene, eller at de har for stor produksjon. Holder vi Finnmark og til dels Troms utenfor grunnet spesielle forhold knyttet til manglende smoltkvalitet, synes et slikt resonnement å peke ut Rogaland, Møre og Romsdal og til dels Hordaland som områder hvor en handlingsregel er mest nærliggende å ta i bruk.

Men direktoratet ser som sagt behov for mer inngående kartlegging av bakenforliggende årsaker, samtidig som den mest sannsynlige tolkningen er såpass sammensatt og trolig ulik for ulike landsdeler. Det betyr igjen at det vil være krevende å etablere aksept for denne typen handlingsregler, og det vil være grunnlag for å hevde unntak og modifikasjoner som svekker noe av fordelene med etablering og bruk av handlingsregel som sådan.

Fiskeridirektoratet mener derfor at det rimelig raskt og med vesentlig innsats må gjennomføres en bred forskningsinnsats for å trenge inn i problemstillingene knyttet til svinn, arealenes egnethet og produksjonsintensitet. Det må også vurderes om det vil være hensiktsmessig å innføre handlingsregelen i sørlige og midtre deler av landet. Det forutsetter imidlertid at handlingsregelen utformes slik at den legger best mulig til rette for ønsket atferd når grensen for aktivering av handlingsregelen er overskredet.

Gir handlingsregel for regional justering av MTB trygghet for redusert risiko?

Dersom, eller når, lovgiver finner å ha tilstrekkelig grunnlag for å innføre en handlingsregel for regional justering av MTB, er det viktig at de forvaltningsmessige handlingene gir trygghet for ønsket atferd hos de aktørene som utsettes for den. Det er dessverre relevante eksempler på at individuell og kollektiv fornuftig atferd ikke er sammenfallende, også når hensikten med en ny regulering er tydelig kommunisert. Dette stiller krav til utforming av enhver handlingsregel.

Utvalget foreslår en handlingsregel hvor tillatelsens omfang i et produksjonsområde (målt som MTB) tas ned dersom samlet svinn i regionen overstiger en viss grense. Tilsvarende skal samlet MTB kunne økes dersom svinnet er under en annen grense. Regelen gjøres treg i den forstand at det må mer enn et enestående årsresultat til for at den utløses, og konsekvensen skal være moderat.

Fiskeridirektoratet mener at det er en risiko for, dersom MTB reduseres, at det enkelte selskap med stor grad av sannsynlighet kan øke utsettets for å kompensere for redusert produksjonskapasitet og dermed inntjening. Oppdretter når med en slik strategi sin MTB raskere og for en større del av året enn tidligere. Dette vil videre føre til flere individer i området, ikke færre, og vil måtte karakteriseres som uønsket i forhold til en handlingsregel som ønsker å redusere et miljøavtrykk som blant er et resultat av antall.

Innføring av utsettsoner vil i seg selv, som tidligere nevnt, kunne skape en lignende effekt dersom dette medfører reduserte arealer tilgjengelig for utsett.

Denne utfordringen kan antagelig repareres ved å begrense utsettets antall, antagelig mest effektivt ved å legge om avgrensende størrelse fra MTB til *utsatt antall*.

Fiskeridirektoratet støtter at handlingsregler må øke eller ta ned kapasitet i et område mest mulig treffsikkert i forhold til den effekten eller risikoen som adresseres.

Grunnlaget for om en handlingsregel slår inn eller ikke kan ikke være egenrapportering

Det er i ulike sammenhenger reist berettigede spørsmål om hvor presise egenrapporteringene for både lakselus og rømming er. Sannsynligvis bør ingen av disse egenrapporteringene benyttes i eventuelle handlingsregler, både fordi de er egenrapporterte, men også fordi de er utslippsmål som ligger for langt unna et sikkert mål for effekt.

Svinn vil, dersom dagens system legges til grunn, også være egenrapportert. Feilrapportering vil fremstå som fordelaktig både for den enkelte og for oppdrettere i et produksjonsområde. Dersom svinn skal ligge til grunn for en handlingsregel, vil det kreve ressurser å overvåke og kvalitetskontrollere innrapporteringen på en annen måte enn i dag. Dette vil ikke kunne gjennomføres med de ressursene som er gitt forvaltningen i dag.

Om anledningen til miljøbegrunnet flytting

Utvalget foreslår at det skal gis økt anledning til å flytte oppdrettstillatelser fra belastede områder til mindre belastede områder. Fiskeridirektoratet har tidligere i ulike sammenhenger gitt støtte til en oppmykning av regelverket under gitte forutsetninger. Dette har delvis sammenheng med at dagens regiongrenser er satt av næringspolitiske årsaker, og at de neppe er like egnet for andre mer miljøbegrunnede formål.

Fiskeridirektoratet ser imidlertid at det hefter utfordringer ved å innføre adgang til å flytte fra en region til en annen dersom miljøtilstanden er uakseptabel der tillatelsen opprinnelig er lokalisert. Miljøbegrunnet flytting krever presis forståelse av bæreevnen, både i det området det er aktuelt å flytte fra og i det området det er aktuelt å flytte til. Det er også slik at en ikke kan anta at bæreevnen i et område hverken er konstant eller at de ulike effektene som virker inn, på eksempelvis vill laksefisk, er innbyrdes konstante.

Dersom en ikke tillater slik miljøbegrunnet flytting, men krever at virksomhetene i et belastet område arbeider seg ned under grensen for akseptabelt miljøavtrykk, vil resultatet kunne gi et press i retning av at virksomhetene driver med høyest miljøkvalitet, at en legger press på utvikling av beste teknologi og praksis og at bedriftene langsiktig tilpasser seg lokale forutsetninger.

På den andre siden virker det ikke logisk eller rasjonelt at allerede etablerte virksomheter ikke skal gis anledning til å flytte til et gitt område, men at det samtidig skal kunne tildeles nye tillatelser i det samme området. Direktoratet ser for seg at det er de samme risikovurderinger som må ligge til grunn. Slik Fiskeridirektoratet vurderer det kan miljøbegrunnet flytting uansett ikke være en rettighet, men gis som en anledning dersom nødvendige forutsetninger er tilstede.

Fiskeridirektoratet finner å kunne støtte utvalgets forslag under bestemte forutsetninger. En miljøbegrunnet flytting må alltid dokumentere en miljømessig totalgevinst. For at forvaltningen skal være i stand til å gjøre de nødvendige konkrete vurderingene, må det være anledning til å pålegge søker en plikt til å foreta undersøkelser og utredninger for å underbygge at den nye lokaliseringen ikke medfører uakseptabel risiko. Fiskeridirektoratet mener at det må vurderes nærmere om konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven er et tilstrekkelig verktøy i denne sammenheng. Om det skal gis anledning til miljøbegrunnet flytting eller ikke må følge av en konkret vurdering for tre geografiske nivå; lokalitet, utsettsone og produksjonsområde. For de to siste er det naturlig at nasjonale årlige risikovurderinger legges til grunn på en slik måte at det verken kan gis nye tillatelser eller tillates flytting til områder som ikke har en tilfredsstillende risikotilstand.

Det må også være en forutsetning at forvaltningen gis tiltrekkelig ressurser til dette arbeidet. Det må videre være en forutsetning at risikovurderingene blir oppdatert årlig og har en tilstrekkelig oppløsning.

Fiskeridirektoratet støtter utvalgets forslag om at det vil være hensiktsmessig at en oppdrettstillatelse for fremtiden skal være knyttet til et produksjonsområde og ikke Fiskeridirektoratets regioninndeling som i dag.

Om handlingsregel for redusert genetisk påvirkning

Utvalget legger til grunn at handlingsregelen baseres på egnede indikatorer som kan kvantifisere den genetiske påvirkningen fra rømt oppdrettsfisk på ville bestander, og en tenker seg at oppdrettsnæringen skal ha ansvaret for å iverksette tiltak for å ta ut rømt fisk i elvene. Utvalget forutsetter at kravet til økt innsats for å få redusert rømming videreføres og at det utvikles steril oppdrettslaks.

Fiskeridirektoratet er enig i utvalgets rent prinsipielle betraktninger, men ser samtidig at utformingen av regelen krever mer utredning.

For det første vil det være helt avgjørende å bestemme hvilke elver som skal overvåkes og således danne grunnlaget for eventuell handling. Fiskeridirektoratet forventer at det vil være motsetninger mellom økonomiske interesser og naturmangfold med hensyn til hvilke elver som skal prioriteres. De utvalgte elvene må også være representative for flere enn seg selv, slik at dersom grensen for (antatt) påvirkning overskrides, så utløses tiltak i en gruppe elver. Antagelig må det et omfattende kartleggingsarbeid til for å etablere hvilke indikatorvassdrag som er representative for hvilke elver. Ut fra dagens overvåkning peker alle utredninger i retning av at flere vassdrag må overvåkes. Selve prøvetakingen må være mer representativ enn i dag (rømt og stedegen laks er ulikt fordelt i tid og rom), og metodene for å påvise (fare for) påvirkning vil måtte være mer presise enn i dag. Det er også vesensforskjell mellom indikator for risiko for kommende påvirkning, og indikator for inntruffet påvirkning. Førstnevnte bør i størst mulig grad være grunnlag for tiltak, sistnevnte vil i større grad verifisere effekten av tiltak. Gjenutsetting fra genbank er et tiltak som bør iverksettes ut i fra sistnevnte indikator.

Indikatoren som skal ligge til grunn for handlingsregelen må være basert på risiko for kommende påvirkning. Hvis ikke vil handlingen som utløses komme for seint i forhold til den påvirkningen en ønsker å unngå; den vil da være inntruffet.

Overvåkningsprogrammet må fastlegges og gjennomføres på en slik måte at både legitimiteten og finansieringen gjøres bedre enn i dag.

Videre reiser det seg et vanskelig spørsmål om hvem som skal ha ansvar for å ta ut rømt oppdrettsfisk i et vassdrag (eller gjøre andre former for tiltak). Det er åpenbart at der hvor rømmingskilden kan identifiseres, så bør skadevolder ta det fulle og hele ansvaret for kostnadene med avbøtende tiltak. Det er i den senere tid kommet forslag til ulike løsninger knyttet til merking og mer omfattende genetisk sporing, for å oppnå at tilnærmelsesvis all rømt laks fra oppdrett kan tilbakeføres til kilde. Dette vil trolig uansett valg av løsning avgrense fleksibiliteten hos settefiskoppdretterne, og vil sannsynligvis ikke kunne verifisere hvor i løpet av produksjonssyklusen (settefisk, transport, matfisk, slakteri)

rømmingen skjer. Dersom en ikke klarer å detektere kilden til et flertall av den rømte fisken, vil det være vanskelig å ansvarliggjøre enkeltaktører for opprydningskostnadene.

Tiltakene som utløses må være tilstrekkelige med hensyn til kvalitet og kvantitet, og direktoratet anbefaler at det må foreligge forhåndsdefinerte effektmål for tiltakene. Offentlig myndighet må – som et minimum – gjennomføre etterkontroll/verifisering. Det må også være mulighet for at det offentlige kan gi pålegg om, eller selv iverksette, ytterligere tiltak for aktørens kostnad dersom effektmålene for tiltakene ikke nås.

Fiskeridirektoratet mener at det må vurderes om det bør utarbeides en norsk standard for slike tiltak, inklusive kompetansekrav for dem som skal utføre dem.

Bærekraftindikatorer må fastsettes og overvåkingsprogram må på plass

Fiskeridirektoratet vil understreke at fastsetting av bærekraftsindikatorer knyttet til genetisk påvirkning, påvirkning fra lakselus og annen sykdom vil være helt sentrale for å kunne verifisere i hvert fall to av de foreslåtte handlingsreglene.

Antagelig vil det være slik at også svinn (dødelighet) bør søkes utviklet som en bærekraftsindikator, først og fremst knyttet til sykdom.

Overvåking av så vel indikatorer for handlingsregler som bærekraftsindikatorer må ha en tiltrekkelig langsiktig og trygg finansiering.

Fiskeridirektoratets råd til videre prosess

Direktoratet ser at det kan være hensiktsmessig å utføre betydelig kartlegging, forskning og overvåking parallelt med å nedsette et partssammensatt utvalg for å gi råd om en effektiv gjennomføring dersom departementet vil legge analysen og hovedprinsippene i utredningen til grunn for den videre akvakulturpolitikken. Arbeidet bør gis en forpliktende tempoplan.

Kartleggingen må omfatte de tiltaksforslagene som må legges til grunn for produksjonsområder og soner. Forskningen må omfatte verifisering av grunnlagene for handlingsreglene. Overvåkingen må omfatte de indikatorene som ligger til grunn for handlingsreglene.

Utvalget må få klare oppgaver knyttet til grunnlaget for hele eller deler av gjennomføringen.

Etter direktoratets oppfatning inneholder utredningen ulike grupper av tiltaksforslag som bør behandles på ulik måte. Disse er:

1. Tiltaksforslag som har selvstendig verdi og som i størst mulig grad bør gjennomføres før de øvrige tiltaksforslagene. Disse omfatter

- 10.1 Etablere strømkatalog for hele kysten og fjorden¹
- 10.2 Utrede pålegg til næringen om å gjøre hydrografiske observasjoner¹
- 10.3 Kartlegge kystsonen¹
- 10.18 Forsterket miljøovervåking av store lokaliteter og grupper av lokaliteter²

¹ Tiltaksforslag som Fiskeridirektoratet langt på vei er enige i er markert med¹

10.21 Statlige forventninger til akvakultur i regionale og kommunale planer¹

Fiskeridirektoratet tilrår en rask oppstart av arbeidet med disse. Resultatene av disse, spesielt 10.1, vil være en forutsetning for å kunne gjennomføre flere av pakkene av tiltaksforslag under del 3.

2. Tiltaksforslag som har selvstendig verdi og kan gjennomføres *uavhengig* av de øvrige tiltaksforslagene, selv om de kan legge til rette for eller forenkler andre prosesser. Disse omfatter

- 10.8 Oppheve laksetildelingsforskriften §34, den såkalte 4-6 regelen¹
- 10.9 Endret beregning og statistikkføring av tap i oppdrett²
- 10.10 Plikt til å rapportere hvor settefisken kommer fra¹
- 10.16 Friere etablering av lukkede anlegg i sjø¹
- 10.17 Oppheve grense på 250 gram for settefisk – friere etablering av akvakultur på land¹
- 10.19 Prioritere søknader om etablering eller utvidelse av settefiskanlegg¹
- 10.20 Anbefaling til næringen om organisering av felles tiltak²
- 10.22 Pilotplaner for bærekraftig akvakultur i utvalgte områder¹
- 10.23 Utarbeiding av veileder for planlegging av akvakultur¹
- 10.25 Forskningsbehov²

Fiskeridirektoratet konstaterer at flere av disse er foreslått, er under forberedelse eller er ønsket. Direktoratet slutter seg til at hensikten som tilkjennevis i tittelen til tiltaksforslagene, men vil samtidig påpeke at vi har synspunkter på flere av tiltaksforslagenes konkrete innhold.

3. Tiltaksforslag som er *innbyrdes eller påfølgende avhengig* av hverandre for å kunne gjennomføres. Disse omfatter

a. Produksjonsområder med egne utsettsoner

- 10.4 Produksjonsområder med egne utsettsoner – koordinert utsett og brakklegging²
- 10.5 Prosess for opprettelse av produksjonsområder og utsettsoner²
- 10.6 Lokalisering, saksbehandling, flytting, samlokalisering og drift²
- 10.7 Lokaliteter til bruk under krise- og sykdomssituasjoner²
- 10.15 Ingen nye tillatelser eller økning av MTB før produksjonsområder er etablert³
- 10.24 Evaluering av eiendomsskatteordningen etter at produksjonsområder er etablert¹

b. Handlingsregler

- 10.11 Handlingsregler – viktig verktøy for god samfunnsstyring¹
- 10.12 Handlingsregel for regional justering av MTB og adgang til miljøbegrunnet flytting²
- 10.13 Prinsipp for utvikling av handlingsregel for å redusere lusepress på villaks og sjøørret²
- 10.14 Etablering av handlingsregel for å sikre villaks mot genetisk

² Tiltaksforslag som Fiskeridirektoratet mener må utredes videre er markert med²

³ Dette tiltaksforslaget mener direktoratet bør omformes til en differensiert vurdering med utgangspunkt i Havforskningsinstituttets risikoutredning

påvirkning fra rømt laks²

Direktoratet støtter etablering av produksjonsområder og produksjonssoner, og at dette verktøyet primært må etableres ut fra hensynet til fiskehelse. Dette må være tuftet på en god geografisk forståelse av horisontal smittespredning, blant annet basert på oppdatert topografisk og hydrografisk kunnskap.

Handlingsregler er et godt og nødvendig prinsipp for å etablere en mer forutsigbar og mest mulig kunnskapsdrevet utvikling av norsk akvakulturnæring. De samme reglene er kanskje de mest utfordrende å utforme. Direktoratet ser betydelige utfordringer når det gjelder hvor godt de lar seg implementere med produksjonsområder eller utsettsoner som geografisk virkeområde. Det er også en del prinsipielle spørsmål knyttet til noen av tiltaksforslagene, og direktoratet anbefaler ut fra en samlet betraktning at handlingsregel for lusepress på vill laks og sjørret prioriteres først. Som utvalget selv er inne på, denne krever en del mer utredning før den kan sendes på høring.

Sluttord

Fiskeridirektoratet ser at det er vanskelig å overskue alle konsekvensene av forslagene og å angi hvordan de skal gjennomføres på beste måte. Forhåpentligvis klarer en å forutse mange av de vesentligste og mest utfordrende problemstillingene. Noe må en antagelig bare erkjenne at en må ta underveis, men det vil være viktig at det gis klare retninger fra myndighetenes side på grunnlag av arealutvalgets innstilling.

Direktoratet ser ikke bort fra at betydelige deler av næringen tidlig vil innrette seg i tråd med det som tydelig signaliseres som samfunnets forventninger. Tvang og pålegg trenger derfor ikke bli et så stort tema som en kanskje ville ha antatt bare få år tilbake. Næringsaktørene har i snitt blitt større og mer samfunnsorienterte og er derfor også bedre i stand til å gå inn i denne strukturomleggingen. Samtidig ligger det vesentlige utfordringer for hvordan en skal kunne gjennomføre effektive tiltak og samtidig ivareta en variert næringsstruktur.

Gode arealplaner blir et helt avgjørende virkemiddel for å få gjennomført en ny arealstruktur i næringen i tråd med utvalgets forslag. Avgjørende for å få gode planer på plass, er at kommunene ser verdien av planlegging og tilrettelegging for havbruksnæringen. Det kan bli en stor utfordring i mange kommuner, og muligheten for å etablere ulike ordninger for å sikre god planlegging og ansvarlig tilrettelegging for havbruksnæringen bør vurderes.

Med hilsen

Liv Holmefjord
fiskeridirektør

Jens Christian Holm
direktør

Kopi til:

Vidar Baarøy

Otto Gregussen

Henrik Hareide

Anne Mette Haugan

Marianne Hufthammer

Frank Jacobsen

Lise Kvinnsland

Terje L. Magnussen

Øyvind Olsen

Per Sandberg

Ragnar Sandbæk

5817 BERGEN