

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep.

0030 OSLO

Saksbehandler: Jens Christian Holm m. fl.

Telefon: 41649170

Seksjon: Fiskeridirektøren

Vår referanse: 13/1044

Deres referanse: 12/3755

referanse:

Vår dato: 28.02.2013

Deres dato: 15.01.2013

Att:

postmottak@md.dep.no

Elektronisk post

KVALITETSNORM FOR VILLAKS - FISKERIDIREKTORATETS HØRINGSSVAR

Fiskeridirektoratet vil innledningsvis gi sin prinsipielle støtte til at det innføres et best mulig grunnlag for forvaltningen av de viktigste norske laksebestandene.

Det er samtidig viktig at både forvaltningen og en eventuell norm bygger på best tilgjengelige kunnskap, er tilstrekkelig i sin oppbygging, nøkternt inndelt og transparent. Fiskeridirektoratet stiller spørsmål ved om høstingspotensial bør være et sentralt element i normen, og mener at lakseforvaltningen med fordel kan ta i bruk elementer fra bestandsforvaltningen av rent marine fiskearter.

Vi vil understreke betydningen av at det faktisk foretas en reell evaluering av genetisk integritet, og mener at bruk av modeller ikke er tilstrekkelig for å evaluere tilstanden. Direktoratet reiser spørsmål om ambisjonsnivået i høringsdokumentet er hensiktsmessig, og rår til at det gjøres en kritisk gjennomgang av hvilke vassdrag som bør inngå i første runde.

Videre stiller direktoratet spørsmål både prinsipielt og mer praktisk ved måten varige endringer håndteres i den foreslåtte kvalitetsnormen. Direktoratet tilrår at varige endringer generelt må løftes ut av normen.

Direktoratet ser at gytebestandsmål er en kritisk størrelse som med fordel kan får en økt bestandsspesifikk presisjon. Vi anbefaler derfor mer forskning på dette.

Vi anbefaler i tråd med Havforskningsinstituttets risikovurdering at genetisk integritet, elementet som måler påvirkning fra oppdrett, får andre grenseverdier og gjøres tredelt mht oppdeling.

Direktoratet mener også at det så langt ikke foreligger et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å vurdere de ulike laksebestandene etter den foreslåtte normen.

Fiskeridirektoratet mener at grenseoppgangen mellom fiskeriforvaltningens og lakseforvaltningens sektormyndighet er uklart og tildels mangelfullt beskrevet. Direktoratet skisserer sin oppfatning av hvordan dette må forstås på det operative plan. Vi reiser også problemstillinger knyttet til avveining av andre samfunnsinteresser samt forholdet til vannforskriften.

Avslutningsvis påpeker vi at de økonomiske konsekvensene av forslaget trolig er underestimert.

Om selve høringsdokumentene

Fiskeridirektoratet legger for det første til grunn at det kun er Miljøverndepartementets forslag som skal høres. Som et vedlegg B ligger et "Notat 1. DNs anbefaling til kvalitetsnormer for villaks". Dette dokumentet avviker på flere punkter fra hoveddokumentet, og vedlegg B kan følgelig ikke sees på som forslag til høring. Miljøverndepartementet viser til DNs forslag som det faglige grunnlaget knyttet til normen, uten at alle vedlegg til dette notatet er lagt ved høringen. Det er dermed ikke mulig å følge alle de faglige vurderingene som er gjort. Det mangler også, så langt vi kan se, dekkende faglige begrunnelser der hvor Miljøverndepartementets forslag avviker fra DNs forslag. Dette vanskeliggjør arbeidet for høringsinstansene.

Det er også uklart hvordan Miljøverndepartementet tenker seg at fiskeriforvaltningens sektoransvar skal forstås og praktiseres opp mot den foreslåtte normen for vill laks. I en egen boks (høringsdokumentet side 13) er dette tatt opp, men det er heller ikke reelt avklarende når det sies at kvalitetsnormen og FKDs oppfølging av "Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring med førstegenerasjons grenseverdier, vil bli utviklet parallelt, og vil i nødvendig grad ta hensyn til hverandre". For direktoratet er det vanskelig å forstå hvorfor det sendes ut et delvis utdatert høringsdokument kanskje tre måneder før den varslede sjømatmeldingen (antageligvis med FKDs forslag til grenseverdier) kommer. Vi finner grunn til å understreke dette, da parallelle prosesser i ulike departementer etter vår erfaring kan gi risiko for dobbelforvaltning på dette området. Direktoratet for naturforvaltning sin anbefaling ble fremmet overfor Miljøverndepartementet 16. mars 2011, og det kan neppe regnes som en dramatisk merforsinkelse om departementet hadde ventet tre måneder til.

Om selve kvalitetsnormen

På et overordnet plan er det viktig å drøfte om hvorvidt en kvalitetsnorm som skissert av Miljøverndepartementet er det mest hensiktsmessige verktøy for å forbedre forvaltningen av laksebestandene. For det første må det avklares om kvalitetsnormen etter § 13 i Naturmangfoldloven er det juridisk rette verktøyet når formålet med normen går vesentlig lengre enn å sikre biologisk mangfold, nemlig å oppnå et optimalt høstingsoverskudd av laks fra naturen. Det bør derfor vurderes om Lakse- og innlandsfiskloven inntas som hjemmelsgrunnlag sammen med Naturmangfoldloven.

Uavhengig av svaret på dette hjemmelsspørsmålet er det viktig å vurdere om en kvalitetsnorm som foreslått er det best egnede verktøy dersom formålet er en best mulig lakseforvaltning som er både helhetlig, transparent og ikke minst operativ.

Miljøverndepartementet foreslår en kvalitetsnorm basert på (kun) to hovedfaktorer:

- gytebestandsmål og høstingspotensial
- genetisk integritet

Gytebestandsmål og høstingspotensial

Mens genetisk integritet i utgangspunktet kan betraktes som en relativt entydig faktor med hensyn til noen få årsaker som gir virkning, er gytebestandsmål og høstingspotensial et svært sammensatt faktorkompleks som med fordel bør splittes opp. En slik oppsplitting vil bringe større klarhet med hensyn til hvilke faktorer som faktisk kan påvirke produksjonsutviklingen i en bestand, og vil også enklere kunne lede til en operasjonalisering med hensyn til avbøtende tiltak.

Gytebestandsmålet oppfatter vi å være det antall gytende hunner/rognkorn som er nødvendig for at en forutsetningsvis skal kunne få produsert det maksimale antall yngel som en gitt elv er i stand til å produsere. Gytebestandsmålet fastsettes med en margin eller påslag som skal ta høyde for usikkerhet. Et slikt påslag er i tråd med en føre-vår tilnærming. Hvorvidt gytebestandsmålet i praksis er relatert til produksjonsforholdene i den "jomfruelige"¹ elv eller produksjonsforholdene i elven slik den faktisk fremstår i dag synes uklart, selv om forslaget kan tyde på at en har jomfruelig elv i tankene. Dersom det er forskjell på de to målene synes det naturlig i en egen prosess å avklare hvorvidt det er mulig/hensiktsmessig å forbedre gyteforholdene før et endelig og da høyere gytebestandsmål kan fastsettes. I hvilken grad gytebestandsmålet er oppnådd synes å være en velegnet og sentral indikator for forvaltningen av laksebestandene.

Når gytebestandsmålet er fastsatt fremgår det av forslaget at bestandens høstingspotensial kan beregnes. Dette potensialet gir slik vi forstår det uttrykk for den gjennomsnittlige årlige fangst som kan forventes dersom fisken ikke utsettes for andre antropogene påvirkninger enn fangst, gitt at gytebestandsmålet konsekvent etterlevs. Et slikt teoretisk beregnet gjennomsnittlig potensial kan selvsagt være et nyttig verktøy

¹ "jomfruelig" brukes synonymt med upåvirket av menneskelig aktivitet

og utgangspunkt når en skal undersøke og søke forklaringer på hvorfor faktisk fangst kan utvikle seg annerledes enn forventet. Å benytte høstingspotensial, eller vel i realiteten faktisk høsting sett i forhold til potensial, som nøkkelindikator i kvalitetsnormen synes imidlertid langt mer problematisk. For det første må det åpenbart knytte seg utfordringer til hvordan denne teoretiske størrelsen konkret skal beregnes. Perioder med historisk høye fangster kan være et uttrykk for et potensial, men erfaring fra marin ressursforvaltning viser at slike høye fangster vel så ofte er et uttrykk for en periode med overbeskatning som har vært fulgt av en periode med bestandsnedgang. Skulle lakseforvaltningen likevel mene å være i stand til å beregne et teoretisk gjennomsnittlig høstingspotensial basert på historiske data og teoretiske beregninger står forvaltningen likevel tilbake med det faktum at faktisk høstingspotensial, både i det enkelte år og over flere år, vil kunne være gjenstand for store naturlige svingninger, i tillegg til eventuelle menneskeskapte påvirkninger. Ut over naturlig variabilitet vil storskala økosystemforandringer, jf siste tiårs endringer i Norskehavet i bestandene av pelagiske fiskearter og dyreplankton, og mulige konsekvenser for laksen av pågående klimaendringer, åpenbart også kunne påvirke overlevelse i sjøfasen og dermed høstingspotensial på en mer eller mindre varig basis. Derfor vil det være mer enn krevende og trolig i praksis bortimot umulig å skille ulike potensielle påvirkninger fra hverandre og kvantifisere effekten av dem. Høstingspotensial fremstår derfor etter Fiskeridirektoratets vurdering som lite egnet som noen styrende nøkkelindikator i en kvalitetsnorm. Det betyr selvsagt ikke at en ikke skal identifisere potensielle antropogene faktorer som kan redusere et høstingspotensial, og sette inn tiltak for å begrense disse. Slike antropogene faktorer kan være spesifikke for den enkelte laksebestand ved at de reduserer overlevelsen av yngel, eller generelle eller regionale faktorer som reduserer overlevelse i sjø. Store påslag av lakselus under smoltutvandringen som følge av oppdrettsvirksomhet vil være et eksempel på det siste.

Det at negative antropogene faktorer i sjøfasen vanskelig lar seg relatere tilbake til den enkelte bestand taler også mot høstingspotensial som en nøkkelindikator i en kvalitetsnorm.

Et kjennetegn ved mange av de antropogene påvirkningsfaktorene er at forbedringstiltak ikke gir seg utslag i umiddelbare bestandsforbedringer. Det vil ofte ta noe tid før tiltakene slår inn, og spesielt tiltak innrettet mot redusert dødelighet i sjøfasen vil ikke nødvendigvis være veldig treffsikre i forhold til økt tilbakevending til en spesifikk elv.

Det eneste virkemiddel som er treffsikkert for en spesifikk bestand og som vil kunne gi umiddelbare positive effekter på oppnåelsen av gytebestandsmålet og dermed rekrutteringen der dette er påkrevet, er fangstregulerende tiltak. Å sikre maksimal rekruttering i den enkelte elv er den beste måten å sikre grunnlaget for at flest mulig fisk kan returnere etter oppholdet i havet. Reduksjon av andre antropogene påvirkninger enn fangst vil deretter bidra til å øke andelen fisk som returnerer. Vi oppfatter det slik at miljømyndighetene i de senere år har beveget seg i retning av å sette inn

fangstregulerende tiltak tilpasset tilstanden i den enkelte bestand. Vi har ikke detaljert kunnskap om hvor langt man er kommet med hensyn til omfang og prosedyrer for fastsettelse, gjennomføring og kontroll av slike fangstbegrensninger, men vurderer det som et helt sentralt element i en kvalitetsnorm at det fastsettes slike regler og prosedyrer for den enkelte bestand. Erfaringene fra marin ressursforvaltning er at da vi fikk på plass forvaltningsstrategier og regler for kvotefastsettelse for våre viktigste marine fiskeressurser i perioden rundt år 2000, innebar dette et kvalitativt skifte i retning av en mer bærekraftig og føre-vår-basert ressursforvaltning. Vil vi anta at høstingsregler for laks vil innebære et prinsipp om at det kun er andel av bestand utover det som trengs for å nå det fastsatte gytebestandsmålet som til enhver tid kan høstes, uavhengig av negativ påvirkning fra andre kilder.

Det kan som antydnet innledningsvis argumenteres med at høstingspotensialet, dersom det kun er naturmangfoldsbetraktninger som skal legges til grunn, ikke bør inngå i selve kvalitetsnormen. Dette fordi høsting reduserer den mulige gytebestanden, tilsvarende mange andre bestandsreduserende faktorer, og prinsipielt burde bli holdt utenfor selve klassifiseringen av bestanden.

Oppsummert finner Fiskeridirektoratet den foreslåtte kvalitetsnormen i kun to dimensjoner for grov og unyansert og i tillegg lite transparent. I neste omgang er den, med en oppdatering kun hvert femte år, også alt for lite operativ og dynamisk med hensyn til identifisering og prioritering av tiltak. Den synes heller ikke å ha et tilstrekkelig helhetlig perspektiv der dødelighet fra fiske og negativ påvirkning fra andre antropogene kilder ses i nær sammenheng.

I de senere år har en tilnærming til en økosystembasert fiskeriforvaltning vært en viktig satsing for fiskerimyndighetene. Som et verktøy for å skaffe seg oversikt over utfordringer, og for med knappe ressurser å kunne prioritere hvor en bør sette inn tiltak, har fiskeriforvaltningen utviklet to tabeller. Den ene dekker utfordringer knyttet til det enkelte fiskeri, den andre den enkelte bestand. Sett i sammenheng skal disse to tabeller utgjøre et praktisk, dynamisk og operativt verktøy for å møte de økosystemutfordringer fiskeriforvaltningen står overfor. Tabellene oppdateres årlig og gir grunnlag for prioriteringer nedfelt i Statsbudsjett og departementets tildelingsbrev. For en nærmere redegjørelse for dette arbeidet vises til sakspapirene til Reguleringsmøtet i juni 2012, se under Sak 04/2012 på <http://172.21.0.40/www.fiskeridir.no/fiske-og-fangst/sakspapirer-referater/reguleringsmoete-14.-juni-2012>

Bestandsforvaltningen for rent marine fiskearter og for laks har åpenbare forskjeller, men også grunnleggende likheter. Vi vil tro at det kan være elementer som har overføringsverdi mellom de to forvaltningsområdene. I dette konkrete tilfellet vil vi tro at miljøvernmyndighetene vil kunne hente inspirasjon spesielt fra Bestandstabellen. En tabell over laksebestandene vil for eksempel kunne ha kolonner som gir oversikt over tilstand, gytebestandsmål, høstingsregel, teoretisk høstingspotensial, fangst, mulige antropogene påvirkninger etter art i henholdsvis elv og sjø osv. En slik transparent oversikt vil kunne gi grunnlag for en konstruktiv dialog med villaksnæringen og andre

berørte næringer, interesser og sektormyndigheter om prioritering av tiltak for å forbedre forvaltningen av laksebestandene.

Om genetisk integritet

Fiskeridirektoratet støtter at *genetisk integritet* kartlegges med bruk av genetiske markører. Dette fordi det ikke er en lovmessig sammenheng mellom forekomst av rømt laks i en elv og påvist genetisk endring.

Miljøverndepartementet foreslår at 99 norske laksebestander skal klassifiseres etter normen, og denne klassifiseringen skal basere seg på kvaliteten og utviklingen for villaksbestanden de siste fem år, tilsvarende en gjennomsnittlig laksegenerasjon.

Kvalitetsnormen foreslår at genetisk integritet skal kartlegges med bruk av genetiske markører, og at data for innslag av rømt oppdrettsfisk brukes som støtteinformasjon for tolking av data fra genetiske markører. Fiskeridirektoratet kan ikke se at det foreligger genetiske data for å bestemme genetisk integritet i 99 laksebestander, og at det i hvert fall for de første årene implisitt legges opp til størstilt bruk av innslag av rømt oppdrettsfisk. Dette vil, gitt at det ikke alltid skjer en genetisk sporbar endring dersom det observeres rømt oppdrettsfisk i en elv, innebære en overestimering av genetisk påvirkning. Dette vil igjen kunne utløse tiltak og hindre etablering av næringsaktivitet som økt innsats mht genetisk kartlegging kunne ha vist var uberettiget.

Fiskeridirektoratet vil peke på at dersom varslingsindikator (innslag av rømt laks fra oppdrett målt som høstprosent eller årsprosent) viser uakseptabel risiko, så vil det være ett av flere naturlige tiltak å undersøke om genetisk integritet er påvirket. Hvis fiskeriforvaltningens tiltak (jfr forslaget til artikkel 7, andre ledd siste setning) ikke er tilstrekkelige, så vil målingen av genetisk integritet i den aktuelle bestand vise dette spesifikt over tid.

Om operasjonalisering av kvalitetsnormen

Om kunnskapsgrunnlaget og utvalg av laksebestander

Det framgår av høringsdokumentet at Miljøverndepartementet mener det foreligger god kunnskap om situasjonen for de fleste laksebestandene og om effektene av ulike påvirkninger. Fiskeridirektoratet er uenig i den vurderingen. I svært mange tilfeller er påvirkningsbildet og effektene av de ulike påvirkningene komplekse og sammensatte, og de kan være vanskelig å forstå og fordele riktig på rett opphav.

Dette kompliseres selvsagt ytterligere av naturens variasjon og dynamikk. Etter vår vurdering er kunnskapsgrunnlaget mangelfullt (Naturmangfoldloven § 8). En erkjennelse av et mangelfullt kunnskapsgrunnlag, skal ikke på noen måte hemme

iverksettelsen av forebyggende og forbedrende tiltak. Tvert imot, det er i seg selv et viktig premiss for iverksettelse av tiltak. Når det gjelder å sikre bestanders genetiske integritet innenfor vårt sektoransvar, omfatter det både generelle rømmingsforebyggende tiltak og uttak av rømt oppdrettslaks i spesifikke vassdrag.

Det legges til grunn at 99 laksebestander skal vurderes etter normen. Fiskeridirektoratet antar at det er de samme 99 som er modellert mht genetisk påvirkning. Departementet legger til grunn at kunnskapsgrunnlaget som er nødvendig for å vurdere disse laksebestandene etter kvalitetsnormen i all hovedsak er tilgjengelig. Slik vi har oppfattet gjeldende forskning, er det med unntak av noen titalls elver og noen eksperimentelle studier, tilnærmet ukjent i hvilken grad rømt laks fra oppdrett faktisk har krysset seg inn i de naturlige laksebestandene.

Fiskeridirektoratet mener at det foreliggende modellgrunnlaget slik det gjengis ikke er tilstrekkelig, og at det vil være avgjørende å få på plass mer eksakt bestandsspesifikk kunnskap, både om risiko for genetisk påvirkning og verifisering av genetisk integritet.

Fiskeridirektoratet mener at denne modelleringskunnskapen ikke er god nok til at den kan legges til grunn for vurdering av om kvalitetsnormen er fullt ut oppfylt eller ikke. Beste kunnskap er genetiske analyser. Etter vår vurdering bør kvalitetsnormen gjøres gjeldende fullt ut for de elvene hvor forvaltningsinstituttene har tilstrekkelige data på genetisk integritet i første omgang. Den bør utvides til å gjelde andre bestander etter hvert som kunnskapen om genetisk integritet kommer på plass.

Fiskeridirektoratet er opptatt av at kunnskapen om genetisk stabilitet bygd på molekylærgenetiske metoder kommer raskest mulig på plass. Vi frykter at bruk av en sekundær kunnskap som ikke er god nok, sterkt vil hemme mulighetene for å få på plass en tilfredsstillende overvåking av genetisk integritet.

Miljøverndepartementet foreslår at 99 norske laksebestander i første omgang skal klassifiseres etter normen. I utgangspunktet er det bra at disse bestandene står for omkring tre fjerdedeler av en normal årsproduksjon, men samtidig synes det geografiske utvalget å være noe skjevt i retning av at vassdrag sør for Stad synes å være overrepresentert. Vi er generelt usikre på grunnlaget for utvelgelsen av vassdrag og prøvetakingen i vassdragene, spesielt det som skjedde i forrige årtusen.

Miljøverndepartementet varsler at det er aktuelt å utvide antallet på sikt, slik at samtlige reproduserende bestander vil bli omfattet (oppgitt til om lag 400 bestander). Det er antagelig en urealistisk ambisjon. Fangststatistikken for de 384 rapporterte norske elver for perioden 2003-2005 viser at det for en tredjedel av vassdragene ble fanget mindre enn 50 laks årlig. Tilsvarende tall for 362 rapporterte elver i 1984-1986 var at det ble tatt mindre enn femti laks pr år i nesten to tredjedeler (230 bestander). Dersom man legger til grunn at ca 50 % av potensielle gytere blir fanget i elv og 50 % faktisk får gyte,

så er det – og har vært - fare for innavlseffekter i et betydelig antall lakseelver². I et slikt perspektiv må forvaltningen gjøre en tydeligere kost-nytte-vurdering enn det som Miljøverndepartementet legger opp til.

Fiskeridirektoratet vil derfor anta at ambisjonsnivået må settes mer nøkternt enn det departementet legger opp til. Faren med en for høy ambisjon mht karakterisering av antall bestander vil gå ut over kvaliteten på undersøkelsene. Videre har det vist seg at proxyer og modeller så langt har hatt begrenset verdi. Dette gjør at man kan frykte at mer generelle prediksjoner blir brukt sammen med mangelfulle datasett slik at formålet med kvalitetsnormen ikke blir oppfylt.

Om hvordan varige endringer for en bestand håndteres i den foreslåtte kvalitetsnormen

Mange av faktorene som påvirker de laksebestandene er skapt av mennesker. Noen er irreversible i større eller mindre grad, for eksempel klimaendringer, kraftutbygging og andre endringer i elvene forårsaket av utbygginger.

I det faglige grunnlaget, dvs. anbefalingene som Direktoratet for naturforvaltning har utarbeidet fremgår det blant annet i omtalen i punkt 2.1.1 følgende *"Dette betyr at en laksebestand som blir klassifisert i kvalitetsnorm god ut fra dagens tilstandsvurdering klasses ned til moderat når vassdragets produksjonskapasitet, og dermed gytebestandsmål, er redusert med mellom 5-15 % sammenlignet med den opprinnelige produksjonskapasiteten"*.

Tekst med tilsvarende innhold står i normens vedlegg II a, siste avsnitt lyder:

"Inngrep som har medført redusert produksjonskapasitet synliggjøres i kvalitetsnormen selv om det er etablert en ny stabil tilstand og det fra før er gitt tillatelse til inngrepet. Dette gjøres ved at måloppnåelsen i vassdrag hvor vann er bortført klassifiseres etter følgende system:

<i>Netto reduksjon i vanndekt areal (%)</i>	<i>5-15</i>	<i>16-30</i>	<i>31-60</i>	<i>>60</i>
<i>Antall klasser nedskrivning</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>

"

Uttalene her må bygge på at det finnes en type jomfruelig tilstand som skal legges til grunn og at det ikke uten videre tas høyde for endringer i elvene som har en varig

² Jonsson, B. (red), Boxaspen, K., Fiske, P., Gjerde, B., Poppe, T. og Wennevik, V. 2006. Interaksjoner mellom lakseoppdrett og villaks: Oppdatering av kunnskap etter NOU 1999:9. Kunnskapsserien for laks og vannmiljø 2, 80s .

karakter. Fiskeridirektoratet må som sektormyndighet på et område som påvirker laksebestandene i varierende grad, kunne legge til grunn til at formålet med normen er å identifisere hvilke bestander som ikke er i ønsket forfatning, årsakene til det og at det skal kunne være mulig å målrette tiltak. Den mekanismen som beskrives her vil kunne lede til at en bestand kommer ut i en dårlig klasse uten at det er særlig realistisk å sette i verk tiltak som kan bringe den tilbake til den jomfruelige tilstanden på det området som har ledet til nedklassingen. Siden målet er at alle bestander minst skal ha tilstand god antar vi at systemet skal forsøke slik at det kan vurderes tiltak på et *annet* område enn det som er identifisert som årsak for på den måten å bidra til forbedring hen mot den opprinnelige (jomfruelige) tilstanden.

Fiskeridirektoratets sektoransvar omfatter virksomhet som har potensielle effekter som i mange tilfeller ikke er direkte relatert til en enkelt bestand, men som kan ha et mer regionalt og/eller uforutsigbart nedslagfelt. Det er derfor relevant å etterlyse hvilke mekanismer som egentlig er tenkt å bli utløst ved lavere kvalitetsklasse enn god. Hvis forslaget mot formodning ikke legger opp til at det er mulig å kunne sette i verk tiltak på andre områder enn de som har ledet til nedklassifiseringen, så fremstår det som unødvendig å etablere en mekanisme som tar utgangspunkt i en slik type jomfruelig tilstand.

Økosystemer og dermed elver er i kontinuerlig endring. Dersom årsakene er menneskelige aktiviteter som er varige, for eksempel utbygginger (som det ikke er særlig realistisk å reversere), er det ikke særlig meningsfullt å foreta vurderinger basert på en type jomfruelig tilstand for å oppnå resultater i den samlede forvaltningen. Som et minimum bør i hvert fall varige årsaker aksepteres og holdes utenfor når det skal vurderes om normen er nådd.

Hvis forslaget skal forstås slik at virkningen av så dramatiske inngrep som vassdragsregulering pr definisjon skal være løftet ut av normen, så er det grunn til å spørre på prinsipielt grunnlag hvorfor denne formen for inngrep skal gis særbehandling. På den ene siden kan en spørre seg om hvorfor dette skal anses som en i særklasse viktig samfunnsmessig interesse. Departementet gir ingen reell argumentasjon på dette punktet. Isolert sett kan det argumenteres for at også andre inngrep som gir varige endringer også burde kunne falle inn i samme kategori, da de på samme måte som vassdragsutbygging kan være politisk prioritert, også i forhold til hensynene som villaksnormen skal ivareta. Det er på den andre siden etablert og gjennomført mange former for avbøtende eller kompenserende tiltak i forhold til vassdragsreguleringer, slik at det kan hevdes at også vassdragreguleringer kunne ligge innenfor det som normen skal omfatte. Fiskeridirektoratet sin konklusjon er at varige endringer generelt må løftes ut av normen.

I artikkel 6 sies det at "*kvaliteten til en villaksbestand kan midlertidig forringes på grunn av naturlige omstendigheter eller midlertidige endringer som ikke med rimelighet kunne forutses*". Dette må også være bygd på en forutsetning om at det finnes en type

opprinnelig tilstand som vurderingene kan baseres på. Det er først og fremst det at det kun tillates at kvaliteten midlertidig forringes på grunn av naturlige endringer som begrunner dette. Det er lett å forestille seg eksempler hvor det er mulig å forutse naturlige endringer som er av varig karakter. I og med at endringen bare kan tillates midlertidig oppstår spørsmålet om meningen med dette verktøyet er at det skal iverksettes tiltak innenfor en eller flere sektors ansvarsområde for å redusere virkningen av noe naturlig og varig og som skjer uten at vi kan påvirke det direkte. Operasjonelt er dette samme problemstilling som nevnt ovenfor. Det fremstår ikke som fornuftig å bygge opp et verktøy som ikke aksepterer at naturlige endringer kan være varige. Dersom dette ble akseptert ville det antagelig ikke være nødvendig å ha med denne artikkelen. Da ville det vært tatt hensyn til endringene allerede før kvaliteten på den enkelte bestanden ble klassifisert.

Om grenseverdier i normen og vedleggene

Fiskeridirektoratet oppfatter at det hefter betydelig usikkerhet om hvor presist **gytebestandsmålet** for den enkelte bestand er. Utgangspunktet er en matematisk basert vurdering av hvor mange smolt vassdraget kan produsere, tilbakeberegnet til antall gytende hunnfisk/gytte rognkorn.

Som Vitenskapelig råd for lakseforvaltning selv er inne på³, varierer formen på stock-recruitment-kurvene mye mellom de ni laksebestandene hvor en har data (rapporten s 27). Videre opereres det med en forenkling i form av linjær sammenheng mellom gytebestand og rekruttering når gytebestandsmålet ikke er oppfylt. Dette betyr igjen at presisjonen for beregning av oppnåelsesgrad av gytebestandsmålet (spesielt for verdier som ligger vesentlig under 100%) trolig er lavere enn ønskelig.

Det hersker i følge samme rapport også usikkerhet knyttet til kvantifisering av de ulike påvirkningsfaktorene. Faren for å miste informasjon ved å forenkle og samtidig sette eksakte verdier synes absolutt å være tilstede, samtidig som standardiserte grenseverdier er viktige å få etablert. Men de mister mye av sin verdi dersom de faglig sett er for usikre.

Estimatene på faktisk gytebestand bygger blant annet på fangststatistikk (beskatningsrater i fiske), noe som i seg selv medfører usikkerhet.

Fordi gytebestandsmålet er og blir så vesentlig i forvaltningen av laksebestandene, og at det i dag knytter seg vesentlig usikkerhet rundt både til fastsettelse av selve målet, ved den enkelte målingen og rekrutteringspotensialet som følger av en redusert gytebestand, etterlyser Fiskeridirektoratet mer bestandsspesifikk forskning og overvåking mht gytebestand. Dette er en forutsetning for at kvalitetsnormen skal kunne bli tilstrekkelig presis.

³ Anon 2011. Kvalitetsnormer for laks – anbefalinger til system for klassifisering av villaksbestander. Temarapport fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning nr 1, 105 s.

For delnormen **genetisk integritet**, elementet ”% genetisk oppdrett”, så mener Fiskeridirektoratet at Havforskningsinstituttets tilrådning til grenseverdier må følges⁴. Instituttet foreslår en midlertidig tredelt oppdeling basert en kombinasjon av mikrosatellitdata og SNP-data: Grønn (ingen eller svake genetiske endringer indikert), Gul (moderate genetiske endringer påvist, tre eller flere av de benyttede genetiske parametrene viser statistisk signifikant forandring) og Rød (store genetiske endringer er påvist, store og tydelige genetiske forandringer observert over tid for de fleste eller alle de genetiske parametrene). Dette i påvente av en internasjonal vitenskapelig vurdering av et forslag som måler andel upåvirkede individer genetisk og som også innebærer en tredelt skala. Rent faktisk tviler Fiskeridirektoratet på om det er tilstrekkelig kunnskaps- og datagrunnlag samt tilstrekkelig statistisk grunnlag for å operere med femdelt oppdeling som Miljøverndepartementet faktisk gjør, dette argumentet gjelder flere av påvirkningsfaktorene. Fiskeridirektoratet anser for øvrig argumentasjonen for Havforskningsinstituttets forslag å være kjent for Miljøverndepartementet, og finner derfor ikke grunn til å utdype argumentasjonen ytterligere.

Grenseverdiene i forslaget for ”% genetisk oppdrett” synes heller ikke å være i samsvar med nyere tilrådninger fra NINA⁵.

Fiskeridirektoratet foreslår derfor at delnormen i hvert fall på dette området gjøres tredelt.

Gitt vurderingene ovenfor, samt normens foreslåtte anvendelse, mener Fiskeridirektoratet at det så langt ikke foreligger et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å vurdere de ulike laksebestandene etter den foreslåtte normen.

Om hvordan ”Vedlegg - Vurdering av menneskelig påvirkning av villaksbestander” skal benyttes i artikkel 7 tredje ledd

Dersom bestanden ikke har minimum god kvalitet (jfr forslaget til artikkel 3 første ledd), og at eventuelle unntaksbestemmelser ikke slår inn, skal Miljøverndepartementet først samordne innhenting av kunnskap om påvirkningsfaktorer som kan være av betydning for at kvalitetsnormen ikke er nådd, Dernest skal samme departement i samråd med andre berørte myndigheter utarbeide en plan for hvordan kvalitetsnormen likevel kan bli nådd. Som grunnlag for denne planen skal analysen av menneskelig påvirkning gjøres i henhold til *”vedtakets vedlegg Grenseverdier for betydning av menneskeskapt påvirkning.”* Fiskeridirektoratet mener at formuleringen må lyde *”...normens vedlegg Vurdering av menneskelig påvirkning av villaksbestander.”*

Rent umiddelbart kan det tenkes situasjoner hvor den enkelte sektormyndighet åpenbart har et ansvar for å sette inn tiltak lenge før en slik plan er utarbeidet. Det er

⁴ Se Risikovurdering norsk fiskeoppdrett 2012, Fisken og Havet, særnummer 2 – 2012. Se spesielt s 66.

⁵ Diserud, O.H., Fiske, P. og Hindar, K. 2012. Forslag til kategorisering av laksebestander i Norge. Forslag til karakterisering av laksebestander som er påvirket av rømt oppdrettslaks. NINA Rapport 782. 32 s + vedlegg.

viktig at artikkel 7 formuleres slik at den ikke oppfattes som et hinder eller en behagelig anledning til å utsette utøvelse av eget sektoransvar.

Fiskeridirektoratet vil videre peke på ulempen ved at faktoren "Rømt oppdrettslaks" i dette vedlegget foreslås å være "Prosent rømt oppdrettslaks i gytebestand (årsprosent)". Vi mener den primært bør være en klassifisering på grunnlag av genetiske analyser.

For å bruke et tenkt eksempel: gytebestandsmålet er ikke nådd i en bestand, samtidig forekommer laks rømt fra oppdrett i vassdraget. Andelen av denne rømte fisken i gytebestanden blir større enn den ville vært hvis gytebestandsmålet var nådd. Fordi det er konstatert innslag av rømt laks fra oppdrett i vassdraget har fiskerimyndighetene kontaktet rette fagmiljø etter forslaget artikkel 4 og fått utført en genetisk analyse. La oss si at analysen i dette tilfellet ikke viser genetisk påvirkning fra den oppdrettede laksen. Slik vedlegget er formulert må likevel rømt laks fra oppdrett ut fra prosessregelen være å anse som en påvirkning.

Fiskeridirektoratet mener derfor at faktoren "Rømt oppdrettslaks" primært bør være bedømt med genetiske analyser. Det kan aksepteres, forutsatt at prøvetakingen er representativ og omfattende nok, at årsprosent eller høstprosent (varslingsindikatoren) benyttes i påvente av genetisk verifisering. Det bør i så tilfelle også her benyttes en tredelt skala.

Vi er oppmerksom på at Vitenskapelig råd for villaksforvaltning januar 2011 anbefalte at genetiske analyser skulle brukes med forsiktighet i denne sammenheng. Denne vurderingen bør nå gjøres på nytt på grunnlag av ny kunnskap.

Er den foreslåtte kvalitetsnormen et hensiktsmessig forvaltningsverktøy i forhold til fiskeriforvaltningens sektoransvar?

I Ot.prp. nr 52 (2008-2009) om naturmangfoldloven sier Miljøverndepartementet følgende om kvalitetsnormer i begynnelsen av punkt 8.7.6.1 følgende:

"Departementet mener at miljøkvalitetsnormer for naturmangfoldet er et viktig redskap for å konkretisere de mer generelle målene i §§ 4 og 5 og formålet i § 1. Det er også et viktig sektorovergripende virkemiddel, der en ser på påvirkningene under ett og i forhold til en miljøtilstand man er blitt enig om på tvers av sektorene".

Kvalitetsnormer er altså et *sektorovergripende* virkemiddel. Av hjemmelen i naturmangfoldloven § 13 fremgår en klar forutsetning om at sektormyndighetene skal bidra til at målet for den enkelte bestand nås. I høringsnotatet er dette nærmere spesifisert i merknaden til artikkel 7.

Det er ikke drøftet og vurdert om virkemiddelet er hensiktsmessig i en slik sammenheng. Spesielt for årsaker som oftest har en generell eller regional karakter, for eksempel lus og rømming, kan det reises spørsmål om hensiktsmessigheten av et slikt

bestandsspesifikt verktøy. For slike årsaker er den totale påvirkningen i et område som er interessant og som det er mulig å påvirke gjennom forvaltningsgrep. Det pågår allerede omfattende arbeid med tiltak på dette nivået og hvor tungt forvaltningen går inn er ofte resultat av politiske avveininger. Når det ikke er foretatt drøftinger av virkemiddelets hensiktsmessighet er det vanskelig å se om og i tilfelle hvordan det i realiteten vil forbedre den eksisterende forvaltningen. At det kan gi en sektor, det vil si miljøforvaltningen, et virkemiddel som kan bidra til å peke på utfordringer andre sektormyndigheter har ansvar for er vel riktig, men hvordan det vil forbedre forvaltningen på sektormyndighetenes nivå er uklart. Hva ligger det i Miljøverndepartement sin rolle med å klargjøre hvorfor målet for kvalitetsnormen ikke er nådd? Skal Miljøverndepartementet kun beskrive faktum eller granske fiskerisektorenes utøving av sektormyndighet (for eventuell påvirkning fra akvakultur)? Å lage et verktøy som kan lede til at sektormyndighetene må bruke enda mer tid på å begrunne eller i noen tilfeller forsvare sin forvaltning som er et resultat av politiske beslutninger, mot ønsker fra miljøforvaltningen om strengere tiltak synes uhensiktsmessig spesielt ved at det er svært ressurskrevende og heller ikke kan sies å være en helhetlig forvaltning.

Hvor sektorovergripende skal villaksnormen egentlig være?

Under punkt 3.2 i høringsdokumentet fra Miljøverndepartementet beskrives betydningen av normen for forvaltningen. Her står det på side 12:

"Kvalitetsnormen er retningsgivende for myndighetsutøving. I tilfeller hvor hensynet til andre interesser veier tyngre enn hensynet til en villaksbestand kan normen fravikes. ..Normen vil også ha betydning for sektormyndighetenes virkemidler, for eksempel når det vurderes å gi en tillatelse og på hvilke vilkår en slik tillatelse skal gis..."

Forslaget til kvalitetsnormen for villaks er utformet som en kvalitetsnorm med hjemmel i naturmangfoldsloven § 13. I forarbeidene til naturmangfoldsloven, Ot. prp. nr 52 (2008-2009) s. 383, er det sagt at slike normer vil være retningsgivende og *ikke* rettslig bindende.

Men videre på samme side står det at kvalitetsnormer for naturmangfold kan brukes for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven etter § 6-2 i plan- og bygningsloven, og at et vedtak etter naturmangfoldsloven § 13, første ledd i realiteten vil virke som en statlig planretningslinje. I følge Ot.prp. nr 32 (2007-2008) til ny plandel i plan- og bygningsloven s. 196 skal planretningslinjene legges til grunn ved enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter plan og bygningsloven. I loven er det presisert at retningslinjene også skal legges til grunn ved vedtak etter annen lovgivning. I det ligger at retningslinjene gjelder for flere sektorer og er bindende når sektorlovgivningen anvendes innenfor planområdet.

Videre står det under samme punkt i Miljøverndepartementet høringsdokument side 13 "Særlig om akvakultur" under fjerde og femte avsnitt:

"Tillatelse til akvakultur gis av fylkeskommunen etter akvakulturloven og tilhørende etableringsforskrifter – etter at flere sektormyndigheter (Mattilsynet, Fylkesmannens miljøvernavdeling, Kystverket, NVE) har avgjort søknaden etter sitt regelverk og saken har vært forelagt kommunen. I tillegg gir Fylkesmannen uttalelse knyttet bl.a. til naturmangfold, inkl. villaksinteresser, mens Fiskeridirektoratet gjør tilsvarende knyttet til fiskerinteresser.

Det er ikke noe entydig forhold mellom enkeltbestander av villaks og ett eller flere oppdrettsanlegg hva angår de kriterier som nedfelles i kvalitetsnormen, men vurdering av risiko for om en omsøkt tillatelse vil medføre at kvalitetsnormen ikke nås eller vanskeliggjør framtidig måloppnåelse, kan tas med i sektormyndighetenes vurdering."

Akvakulturloven § 16, første ledd, bokstav d bestemmer at:

"Departementet skal foreta en avveining av arealinteresser ved plassering av lokaliteter til akvakultur. Det skal særlig legge vekt på:...d) verneinteresser som ikke omfattes av § 15 bokstav b og c."

I Ot.prp. nr 61 (2004-2005) Om lov om akvakultur s. 69-70 er det redegjort for hva som omfattes av begrepet verneinteresser.

"...Verneinteresser vil normalt være synliggjort ved vedtak om vern eller pågående prosesser med tanke på vern etter naturvernloven eller kulturminneloven. I slike tilfeller vil § 15 komme til anvendelse. Verneinteresser kan videre forekomme uten at disse er eller vil beskyttet i nevnte lover. I disse tilfeller vil departementet inkludere verneinteressene i sin interesseavveining etter § 16."

Etter denne kommentaren kan det se ut som om det er tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å bruke § 16 d i akvakulturloven for å gi et avslag på en søknad om en tillatelse til akvakultur ved å legge kvalitetsnormen for villaks til grunn som retningsgivende.

Dette anser Fiskeridirektoratet som utilstrekkelig avklart i høringsforslaget. Nettopp fordi det hefter betydelig usikkerhet knyttet til rekkevidden av miljøforvaltningens sektorovergripende myndighet og faglig definisjonsmakt (jfr forslagets artikler 7 og 9 og vedlegget om "vurdering av menneskelig påvirkning av villaksbestander"), syns dette å være uheldig fordi det vil være en potensiell kilde til uavklarte grenser mellom ulike forvaltningsmyndigheter. Hvordan skal forvaltningen foreta en risikovurdering av om en omsøkt tillatelse vil kunne medføre at kvalitetsnormen ikke nås eller vanskeliggjør framtidig måloppnåelse? Dersom det er uenighet om den konkrete vurderingen eller kriteriene for klassifiseringen, gir forslaget en entydig forståelse av hvem som til syvende og sist er avgjørende myndighet?

Når hensynet til andre samfunnsinteresser veier tyngre enn hensynet til en laksebestand

I forslaget til normen artikkel 5, andre ledd sies det:

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

Det er altså den aktuelle vedtaksmyndighet, det må bety den aktuelle sektormyndighet eksempelvis fiskeriforvaltningen etter akvakulturloven, som skal foreta denne vurderingen. I henhold til artikkel 8 kan Miljøverndepartementet sette en lavere målsetting for den aktuelle bestanden. Dette kan bare gjøres i forbindelse med at departementet i samråd med andre berørte myndigheter utarbeider en plan for hvordan kvalitetsnormen likevel kan bli nådd, jf. artikkel 7 andre ledd.

På dette tidspunktet vil det trolig for de aller fleste tilfeller være en sterkt redusert adgang til å endre eventuelle tillatelser som er gitt av den aktuelle vedtaksmyndighet. Ikke minst gjelder det siden det allerede er foretatt en vurdering hvor hensynet til laksebestanden er vurdert opp mot den samfunnsmessige nytten av tiltaket. Denne konkrete vurderingen kan vel da vanskelig gjentas med et annet utfall av en annen myndighet og deretter lede til omgjøring basert på vanlige forvaltningsrettslige regler på dette feltet. Hvis det er slik så oppstår igjen det samme spørsmålet som er reist ovenfor, skal tiltak settes i verk på en sektors område for å kompensere for virkningene av vedtak gjort på en annen sektors område? Hvis det ikke er slik så burde det vært tydeliggjort i høringen hvordan dette er tenkt å fungere operativt. Her er det også grunn til å se utenfor forvaltningen. Hva som kan bli konsekvensene for aktører som driver virksomhet som kan tenkes å bli påvirket av denne typen beslutninger er ikke vurdert og beskrevet i høringsdokumentene.

Forholdet til vannforskriften

Fiskeridirektoratet vil også reise spørsmålet om forholdet til vannforskriften § 13 er avklart. Denne bestemmelsen sier at

"Hvis det i medhold av annet regelverk er fastsatt strengere krav, utslippsgrenser, utfasingsmål, mål for beskyttelse eller lignende, enn det som følger av denne forskriften, skal den strengeste bestemmelsen legges til grunn."

Dette kan bety at det legges en strengere norm for hvilke krav eller mål som skal gjelde for en vannforekomst enn de kravene vannforskriften setter. Fiskeridirektoratet vil peke på at blant annet de kongelige resolusjonene som gir føringer for det faglige grunnlaget for forvaltningsutøvelsen i vannforskriften kan bli satt til side når det foreligger en kvalitetsnorm for vill laks.

Vi kan ikke se at dette er drøftet i Miljøverndepartementets forslag.

Om hvordan forslaget til norm må sees i sammenheng med Fiskeridirektoratets sektoransvar for å håndtere risiko for uønsket genetisk påvirkning fra akvakultur

Akvakulturloven skal hjemle fiskerimyndighetenes styringsbehov for sektorutviklingen av miljøregimer og håndtering av miljøutfordringer som følger av akvakulturvirksomhet. Miljøbegrepet i loven er vidt, og dekker både økologiske effekter og forurensing. Bestemmelsene i loven skal sikre at hensynet til miljø ivaretas i alle trinn i produksjonskjeden. I følge St.prp. nr. 32 (2006-2007) "Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevasdrag og laksefjorder" så slår Miljøverndepartementet fast at "*Fiskerimyndighetene har ansvaret for å overvåke rømmingssituasjonen og for å skaffe tilstrekkelig kunnskap om effektene av tiltak mot rømminger.*" I spalten foran på samme side (s. 25) slår samme departement fast at det er fiskerimyndighetene som har ansvaret for "*blant annet tiltak for reduksjon av rømt oppdrettsfisk*".

I lys av dette og de spørsmålsstillinger som Miljøverndepartementets normforslag reiser, mener Fiskeridirektoratet at det må foretas en helt konkret presisering av myndighetsutøvelsen i forhold til akvakultur og normen.

Ut fra gjeldende lovverk så er det fiskeriforvaltningens ansvar å overvåke risiko for genetisk påvirkning fra akvakultur. Ut fra beste kunnskap og en fornuftig forvaltningsmessig innretning bør dette skje ved å overvåke innslaget av rømt laks i relevante deler av representative lakseelver hen mot gyting (se blant annet Rapport fra Havforskningen nr 13 - 2012). Dette gjøres på oppdrag av Fiskeridirektoratet, men skjer også i regi av Direktoratet for naturforvaltning. Kvantitet og kvalitet på undersøkelsene er evaluert av Havforskningsinstituttet og både prøvetakingen i den enkelte elv og utvalget er vurdert å være utilstrekkelig for forvaltningens formål (Rapport fra Havforskningen nr 7 – 2011). Det betyr at det må avsettes økte ressurser i forhold til dagens undersøkelsesnivå for at risiko for genetisk overvåking skal kunne overvåkes med tilstrekkelig presisjon og oppløsning. I lys av raskt framkomne resultater er det fiskeriforvaltningens ansvar å iverksette tiltak for å hindre at uønsket genetisk påvirkning faktisk skjer.

Her får miljøvernmyndighetene også et selvstendig ansvar å vurdere tiltak etter sitt lovverk. Dette fremkommer blant annet av St.prp. nr.32 (2006-2007) hvor Miljøverndepartementet slår fast på side 36 at "*Innslag av rømt fisk kan gjøre det nødvendig å styrke laksebestandene ut over det gytebestandsmålet skulle tilsi. Dette må legges til grunn for reguleringene og kan i praksis innebære reduksjon i beskatningstrykket i både sjø- og elvefisket. I enkelte vassdrag og sjøområder kan det bli nødvendig med betydelige innskrenkninger i fisket og i ytterste fall fiskeforbud.*"

Dersom grensen for risiko for uakseptabel genetisk påvirkning fra rømt fisk er overskredet for en bestand må det, etter Fiskeridirektoratets oppfatning, som ett av tiltakene iverksettes verifisering av om slik genetisk påvirkning faktisk finner sted. Dette er et tiltak som vi vil hevde er av fiskeriforvaltningens ansvar. At det *ikke* nødvendigvis

er en modellbasert lovmessighet som høringsforslaget legger til grunn, er blant annet vist av Glover og medarbeidere i et arbeid fra 2012⁶. Derfor er verifisering av genetisk integritet av vesentlig betydning, både for å klarlegge effekt men også for å evaluere effekt av de andre tiltakene som måtte bli satt inn.

På oppdrag fra Fiskeridirektoratet og Direktoratet for naturforvaltning laget Havforskningsinstituttet og NINA en utredning om indikatorer for genetisk påvirkning av rømt oppdrettslaks på ville laksebestander (Rapport fra Havforskningen nr 5 - 2011). Denne rapporten kom med flere anbefalinger. Basert på de i 2011 tilgjengelige metoder for å kvantifisere genetiske endringer i ville laksebestander som følge av rømt laks fra oppdrett, foreslår rapporten anvendelse av to typer molekylærgenetiske markører:

- Et sett med SNP-markører utviklet for å skille mellom naturlig forekommende laks og laks fra oppdrett, uavhengig av opprinnelse (Karlsson og medarbeidere 2011).
- Et sett med mikrosatellittmarkører. Mange av disse markørene er brukt i populasjonsgenetiske studier av laks fra hele utbredelsesområdet.

Disse to genetiske markørklassene gir litt forskjellige, men gjensidig utfyllende informasjon om status i de laksebestandene. Det er foreslått fra de to forvaltningsforskningsmiljøene å bruke disse markørene til å overvåke et stort antall elver for å kvantifisere genetisk stabilitet i elver spesielt med hensyn til innkryssing av rømt laks fra oppdrett. NINA og Havforskningsinstituttet tar i en senere tilbakemelding til Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet til orde for at det gjennomføres en bred prosess hvor den samlede kompetansen på fagfeltet i Norge utnyttes for å designe et omforent og kostnadseffektivt overvåkingsprogram⁷. Miljøverndepartementets forslag til artikkel 4 andre ledd kan være til hinder for dette. Fiskeridirektoratet foreslår at teksten her endres til en mer fleksibel formulering for å sikre en best mulig gjennomføring.

Fiskeridirektoratet ser det som fornuftig at miljøvernmyndighetene gjennomfører en generell overvåkning av genetisk integritet, men den bør ikke være ensidig rettet mot effekter av oppdrett. Både selektiv fangst og miljøinduserte endringer bør etter direktoratets vurdering også evalueres med genetiske metoder. Tidligere utsettinger (kultivering) kan ha hatt uønskede genetiske effekter som delnormen for genetisk integritet ikke synes å ta høyde for. Fiskeridirektoratet har ikke tilstrekkelig faktabasert

⁶ Glover KA, Quintela M, Wennevik V, Besnier F, Sørvik AGE, et al. (2012) Three Decades of Farmed Escapees in the Wild: A Spatio-Temporal Analysis of Atlantic Salmon Population Genetic Structure throughout Norway. PLoS ONE 7(8): e43129. doi:10.1371/journal.pone.0043129

⁷ Påvirkning fra rømt oppdrettslaks på ville laksebestander – tilbakemelding fra NINA og HI på henvendelse fra Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet av 16.11.2012. Notat utarbeidet av forskere ved Norsk institutt for naturforskning og havforskningsinstituttet under ledelse av Kjetil Hindar (NINA) og Geir Lasse Taranger (HI), 23.11.2012.

informasjon om slike effekter har fått varig karakter, men vil peke på at de ikke bør utelukkes nærmest per definisjon.

Dersom det slås fast at det foreligger genetiske endringer som følge av akvakultur, vil det være fiskeriforvaltningens ansvar fortsatt å vurdere konkrete tiltak (effektreduksjon og/eller avbøtende tiltak), men også å overvåke effektene med høyere oppløselighet.

De administrative/økonomiske konsekvensene av forslaget

Fiskeridirektoratet stiller seg uforstående til realismen i utsagnet "Kvalitetsnormen forutsetter ikke styrket forskning og overvåking, men skal bygge på eksisterende og tilgjengelig kunnskap, men klassifiseringen vil kreve ressurser."⁸ Dette er ikke i samsvar med de faglige råd som Miljøverndepartementet har mottatt fra NINA og HI. I det tidligere omtalte notatet datert 23.11.2012 heter det i konklusjonen at "*Datagrunnlaget som ligger til grunn for å vurdere risiko for akutt påvirkning...er mangelfullt. Det er behov for å forbedre innsamling av data gjennom et kvalitetssikret program og at en øker antall elver i undersøkelsene.*" Dette vil måtte gi økte kostnader. Fiskeridirektoratet mener at Havforskningsinstituttets forslag til basisovervåking av 220 elver bør bli finansiert opp og iverksatt.

Fiskeridirektoratet er også av den oppfatning at kostnadene med den første klassifiseringen av 99 bestander (eller de bestandene som velges som utgangspunkt) blir høyere enn forespeilet dersom det skal foretas en representativ og kvalitetssikret datainnsamling og at denne skal gjøres etter genetiske metoder. Fiskeridirektoratet vil foreslå at dette gjøres raskt selv om det medfører høyere kostnad, og at de bestandene som legges til etter hvert er der hvor varslingsindikatoren angir risiko for påvirkning fra rømt laks fra oppdrett.

Med hilsen

Liv Holmefjord
fiskeridirektør

Jens Christian Holm
direktør

Brevet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift

⁸ Høringsbrevet side 20 fjerde avsnitt

Kopi til:

Gunnstein Bakke

Vidar Baarøy

Aksel Eikemo

Fiskeri- og kystdepartementet

Boks 8118 Dep

0032 OSLO

Peter Gullestad

Henrik Hareide

Sonja Elin Kleven Jakobsen

Lárus Thór Kristjánsson

Geir Martin Kvamme

5817 BERGEN

Olav Lekve

Terje L. Magnussen

Nina E. Vinje

Fiskeri- og

kystdepartementet

Arnt B. Olsen

Anne B. Osland

Ragnar Sandbæk

Karianne Edtem Thorbjørnsen

Vidar Ulriksen

Anne Kjos Veim

Øyvind Andreassen

Miljøverndepartement

et