

Høyringsnotat om fellesansvar for utfisking av rømt oppdrettsfisk

1 Bakgrunn

Regjeringa vil praktisere prinsippet om at forureinar betaler i havbruksnæringa og styrkje arbeidet mot blant anna rømming gjennom forpliktande avtalar med næringa.

Akvakulturlova vart endra i 2013 slik at ho gjev heimel for å påleggje merking og bruk av steril oppdrettsfisk, og etablering av ei samanslutning for å finansiere utfiskingstiltak.

Akvakulturloven §13a. Fellesansvar for fjerning av rømte organismer

Innehaver av akvakulturtillatelse plikter å delta i en sammenslutning opprettet av departementet og å betale avgift til sammenslutningen.

Sammenslutningen skal, med de begrensninger som er fastsatt i forskrift, dekke utgifter det offentlige eller private har med fjerning av organismer som har rømt eller på annen uønsket måte har spredt seg fra en lokalitet for akvakultur. Sammenslutningen skal også dekke utgifter til fjerning av organismer som innehaver av tillatelse er pliktig til å dekke etter § 13, dersom den ansvarlige er ukjent. Dersom den rømte akvatiske organismen kan spores tilbake til en innehaver av akvakulturtillatelse, kan sammenslutningen kreve regress hos den ansvarlige.

Innehavere av akvakulturtillatelse svarer én for alle og alle for én på objektivt grunnlag for sammenslutningens utgifter.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om sammenslutningens ikrafttreden, organisering og virksomhet, herunder om unntak fra plikten til medlemskap, årlig avgift for deltakelse i sammenslutningen og tilleggsinnbetalinger, begrensninger i ansvaret etter annet og tredje ledd og utbetaling.

Manglende innbetaling av avgift for deltakelse i sammenslutningen er tvangsgrunnlag for utlegg.

Det er allment godteke at rømt oppdrettslaks har påverka villaks genetisk. Den rådande hypotesen er at denne genetiske påverknaden mellom anna reduserer den enkelte laksestammen si evne til å tilpasse seg dei lokale forholda. For å stanse vidare negativ påverknad, er det innført tekniske krav til oppdrettsanlegg og driftsrutinar for å førebygge rømming. Andre metodar for å stanse den genetiske påverknaden kan vere å bruke fisk som ikkje kan forplante seg (steril fisk), eller å fjerne rømt fisk frå elva (utfisking). Departementet meiner at det førebels ikkje er grunnlag for å *påleggje* bruk av steril oppdrettsfisk for alle oppdrettarar, sjølv om enkelte oppdrettsselskap er i ferd med å ta slik fisk i bruk.

Det er frå fleire hald reist krav om at ein straks merker all oppdrettsfisk.

Departementet vil peike på at merking av oppdrettsfisk i seg sjølv reduserer verken risiko for rømming eller konsekvensen av rømming. Førebels står ikkje kostnadene med dei eksisterande merkemetodane i forhold til nytten av å kunne spore fisken tilbake til det ansvarlege selskapet, eller aller helst spore tilbake til lokaliteten. Det må takast med at det skal merkast meir enn 200 millionar fisk årleg med dagens produksjonsnivå, slik at merkekostnadene per fisk ikkje kan vere for store. I tillegg bør

dei analysar/undersøkingar som må gjerast for å spore fisken tilbake til det ansvarlege selskapet eller lokaliteten, heller ikkje vere særleg kostnadskrevjande.

2 Forholdet til kvalitetsnorm for villaks

Formålet med kvalitetsnorm for villaks er å bidra til å ta vare på og byggje oppatt viltlevande bestandar av atlantisk laks. Målet er at desse bestandane har ein storleik og ein samansetnad som sikrar mangfaldet innan arten og utnyttar laksen sitt produksjons- og haustingspotensial. Norma er retningsgjevande for styresmaktene og skal klargjere kva som er god kvalitet for villaks. Dermed får styresmaktene eit best mogleg grunnlag for forvaltninga av bestandane og dei faktorane som påverkar bestandane av atlantisk laks. Kvalitetsnorma fastset grenseverdier for kvaliteten til villaksbestandar basert på reproduksjon, haustingspotensial og genetiske integritet.

Dersom klassifiseringa etter kvalitetsnorma viser at ein ikkje har oppnådd god kvalitet for ein bestand, bør det etter naturmangfaldlova § 13 lagast ein plan som kartlegg årsakene og vurderer tiltak. I Kgl. res. om kvalitetsnorm for villaks er det i punkt 6, *Vurdering av menneskelig påvirkning av villaksbestander*, tabellar som fortel om risikoen for påverknad av dei ulike kvalitetselementa, mellom dei er innslag av rømt oppdrettsfisk.

Forslaget som her blir sendt på høyring skal vere med å sikre føreseieleg og lik praktisering av forvaltningstiltak ved innarbeiding av kvalitetsnorm for villaks. Det gjeld også vassforskrifta knytt til rømt oppdrettsfisk i elvene. Dette femner både om *når* slike tiltak skal planleggjast og *kven* som skal dekkje kostnadene, jf. både akvakulturlova § 13a og naturmangfaldlova § 11.

3 Overvaking av førekomst av rømt oppdrettsfisk

Fiskeridirektoratet har ansvar for å ha oversikt over førekomstar av rømt oppdrettsfisk i elver og å foreslå tiltak mot rømning og rømt oppdrettsfisk.

Til no har overvakinga berre dekt eit fåtal elver årleg, og i fleire av elvene har ikkje utvalet vore tilstrekkeleg til å kunne trekkje konklusjonar om innslaget av rømt fisk. Frå 2014 er midlane til denne overvakinga auka mykje. Styrka overvaking skal sikre god kvalitet på arbeidet og at tilstrekkeleg mange elver blir dekt årleg. Likevel kan ikkje dei over 400 lakseelvene i landet overvakast heile tida. Med dagens løyvingar bør ein kunne overvake rundt 80 -100 elver kvart år.

Det er opp til fiskeristyresmaktene i samarbeid med miljøstyresmaktene å bestemme *kva for* elver som skal overvakast frå år til år. Blant elementa i denne vurderinga er kor viktig bestanden er, storleiken på bestanden og resultatata av overvaking tidlegare år.

Det er resultatata frå denne overvakinga som vil avgjere i kva elver det er aktuelt å påleggje at ein planlegg utfisking av rømt oppdrettsfisk etter denne forskrifta som her blir send på høyring.

4 Forureinar betaler-prinsippet

Systematisert utfisking av rømt oppdrettsfisk er hittil gjennomført i relativt liten grad. Utfiskinga har delvis vore finansiert av private elveeigarar, sportsfiskarorganisasjonar eller det offentlege. Dei siste åra har også andre aktørar som miljøfondet til Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) vore med og finansiert slik utfisking.

Regjeringa vil praktisere prinsippet om at forureinar betaler i havbruksnæringa. Det inneber at det ikkje er private elveeigarar eller styresmaktene som skal finansiere utfisking av rømt oppdrettsfisk i elvene, men primært det einskilde oppdrettsselskapet som var ansvarleg for den rømte fisken.

I dag er det ikkje mogleg å gjennomføre dette, fordi ikkje all oppdrettsfisk er merka/kan sporast. Men det blir arbeidd med å utvikle gode merke-/sporingsmetodar som kan gjere det mogleg å gjennomføre ei effektiv utfisking og eit målretta forureinar betaler-prinsipp i framtida.

Forureinar betaler-prinsippet krev difor også ei ordning for å finansiere utfisking der det ikkje er ein identifisert individuell forureinar. Dette må vere havbruksnæringa i fellesskap, som då må dekkje kostnadene med utfiskinga.

Departementet tek sikte på å evaluere den ordninga som det vert gjort framlegg om her, når det er utvikla gode merke-/sporingsmetodar.

5 Nærare om forslaget *Innleiing*

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) har i dag eit miljøfond der selskap som representerer om lag 90 prosent av den totale produksjonskapasiteten i norsk havbruk deltek på frivillig basis, også aktørar som ikkje er medlemmer av FHL. Blant de tiltaka som fondet finansierer er utfisking av rømt oppdrettslaks i einskilde elver.

Departementet har hatt en dialog med FHL om å vidareutvikle ordninga som FHL her har gjort opptaket til, for om mogleg å bruke dette fondet i staden for å opprette ein parallell struktur i regi av det offentlege, eller å påleggje havbruksnæringa ei ny avgift for å finansiere utfiskingstiltak. Basert på denne dialogen vil departementet føreslå at den frivillige ordninga som FHL sitt miljøfond i dag utgjer, blir vidareført og gjort obligatorisk. Dette inneber at det miljøfondet i dag gjer når det gjeld utfisking blir lausrive frå miljøfondet til FHL, og går over til å vere ei samanslutning for heile havbruksnæringa med eiga rekneskapsføring og med oppgåver pålagde av styresmaktene. Ei slik ordning inneber og at rekneskapet til sammenslutninga ikkje tas inn som en del av statsbudsjettet. Dette vil også ta vare på regjeringa sitt ønskje om å styrkje arbeidet mot rømming gjennom forpliktande avtalar med næringa.

Kostnadene med utfisking av rømt oppdrettsfisk bør etter det som er gjort greie for ovanfor primært dekkjast av selskapet som var ansvarleg for den oppdrettsfisken som ein finn att i elvene. Det er som nemnt tidlegare ikkje mogleg i dag, men i organiseringa av finansieringsløysinga bør ein leggje opp til at dette blir gjennomført så

sant det er mogleg å spore fisken tilbake til det ansvarlege selskapet. Sjølv om det ikkje skulle vere mogleg å spore oppdrettsfisken tilbake til det ansvarleg selskapet, bør det vere nokså enkelt å skilje oppdrettslaks og villaks. Dersom den ansvarlege for oppdrettsfisken er ukjend bør finansieringsløysinga sikre at havbruksnæringa i fellesskap betaler for utfiskinga.

Forslaget som her blir sendt på høyring vil sikre at alle deltek i ei finansieringsordning for utfisking, i motsetning til i dag der ikkje alle oppdrettsselskapa deltek i FHL sitt miljøfond. Forslaget sikrar vidare at det individuelt ansvarlege selskapet betaler for utfisking av rømt oppdrettsfisk dersom selskapet er identifisert. Når det ikkje er tilfelle, sikrar forslaget at dei potensielt ansvarlege selskapa (og ingen andre) betaler. Etter kvart som meir og meir fisk kan sporast blir det færre og færre i den sistnemnde kategorien.

Næringa får sjølv ansvar for å organisere og forvalte dei praktiske, juridiske og økonomiske sidene av arbeidet med å gjennomføre pålagte tiltak for å fjerne rømt oppdrettsfisk. I og med at ordninga vil vere basert på overvaking av rømt oppdrettsfisk i regi av det offentlege, vil det sikre fagleg kvalitet på grunnlaget for innkrevjing av avgift og krav om tiltak.

5.2 Samanslutninga

I dette høvet blir heimelen i akvakulturlova §13a brukt til å påleggje næringa å gå inn i ei forpliktande samanslutning (miljøfond) for å sikre finansiering av tiltak for å fjerne rømt oppdrettsfisk. Dette vil sikre at alle deltek i miljøfondet.

Det følgjer av utkastet til forskrift § 2 at alle innehavarar av akvakulturløyve til oppdrett av laks, aure og regnbogeaure skal delta i samanslutninga. Kven som er innehavar og storleiken på løyvet går fram av akvakulturregisteret. Også innehavarar av løyve til særlege formål skal delta, dette gjeld til dømes dei som har løyve til FoU og undervisning, fordi rømming like gjerne kan skje frå slike anlegg.

Det øvste organet til samanslutninga er årsmøtet, jf. § 3. Som det går fram her er det lagt visse oppgåver til årsmøtet. Det er i hovudsak normale administrative oppgåver for eit slikt organ, som val av styre osv. Årsmøtet kan reint praktisk haldast til dømes i samband med generalforsamlinga til Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening eller arrangement *Laksedagene* i regi av Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL). Begge desse tilskipingane blir normalt haldne i første halvår.

Årsmøtet vel styre for samanslutninga etter dei reglane som står i § 4. Det går fram her at havbruksnæringa skal ha fleirtal i styret, medan staten har to representantar som Nærings- og fiskeridepartementet peiker ut. Departementet legg opp til at Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet har staten sine plasser i styret.

Representantane som departementet peiker ut kan veljast som styreleiar og nestleiar. Styret avgjer også kven som skal vere forretningsfører, jf. § 5. Til saman inneber dette at næringa har betydeleg innverknad på korleis samanslutninga skal drivast og korleis pålegga frå styresmaktene om tiltak skal oppfyllast. Samstundes kan staten overprøve forvaltningsvedtak i samanslutninga dersom nokon nyttar høvet dei har til å klage på

avgjerda. Styret skal leggje fram ein årsrapport for Nærings- og fiskeridepartementet som gjer greie for verksemda og rekneskapen til samanslutninga. Rapporten skal vere offentleg tilgjengleg. Nærings- og fiskeridepartementet tar også sikte på å omtale verksemda og rekneskapen til sammenslutninga på høvelig vis i statsbudsjettet.

5.3 Ansvar til samanslutninga

Som det går fram av utkastet er ansvaret avgrensa til dei pliktene som følgjer av forskrifta, jf. § 6 første ledd. Reelt sett er ansvaret dermed avgrensa til tiltaka som er pålagde av styresmaktene. Desse tiltaka går fram av i §§ 7 og 8 og dei blir nærare omtalte nedanfor. Departementet har vurdert, men ikkje funne det tenleg, å påleggje samanslutninga å stille til disposisjon midlar også utover tiltak pålagde av styresmaktene. Styresmaktene har ikkje overvaking i alle elver, og ein fordel med å ha midlar i tillegg til det som gjeld pålagde tiltak, er at det kan vere behov for utfisking også i elver som ikkje er inkludert i overvakinga. Vi meiner likevel at dei viktigaste elvene blir overvaka, og har kome til at det er rimeleg at ansvaret blir avgrensa til utfisking i desse elvene.

Dersom næringa vel å bruke miljøfondet til andre miljøtiltak enn dei som ligg innanfor formålet i § 13a vil det vere frivillig å delta i finansieringa av denne delen av aktiviteten. Her er det spesielt viktig at rekneskapen for den utfiskinga som er pliktig er skilt frå rekneskapen for andre, frivillige tiltak. Det er naudsynt for å ha kontroll med at den pålagde innbetalinga berre er nytta til utfiskingstiltak og administrasjon av desse, og ikkje til andre formål. Eit eventuelt overskot skal ikkje gå tilbake til medlemmene, men setjast av og nyttast til tiltak seinare.

5.4 Innskot av kapital

I § 8 er det gjort greie for korleis avgifta frå deltakarane i samanslutninga skal fastsetjast og drivast inn. Som det går fram av første ledd blir det opp til styret i samanslutninga å fastsetje avgifta. Avgifta skal fastsetjast med det formål at årsresultatet til samanslutninga skal gå i null. Eit eventuelt overskot setjast av til neste års drift. Det er såleis ikkje mogleg for samanslutninga å betale tilbake innbetalt avgift.

Etter § 8 andre ledd skal innehavarar av løyve som nyttar fisk som kan sporast tilbake til innehavaren (selskap) ikkje betale avgift. Føresegna er teknologinøytral, men sporinga som blir nytta må uomstridd innebere at rett selskap kan identifiserast. Bakgrunnen for dette er at i slike høve kan samanslutninga enkelt søkje regress, og risiko for at havbruksnæringa i fellesskapet må bere kostnaden er minimal. Erfaringa fortel oss at det er realistisk å plukke ut 60 – 90 prosent av oppdrettsfisken ved visuell kontroll på elvebreidda. Departementet meiner at når ein foreslår å setje i verk eit slikt tiltak bør ein søkje å få til høgre grad av rett identifisering enn 60 prosent. Dette skulle innebere at fritak for å betale avgift også føreset ei form for fysisk merking av oppdrettsfisken. Departementet ber særleg om høringsinstansane sitt syn på dette. Fritak for avgift er også eit insentiv for oppdrettsselskapa til å ta i bruk sporing/merking av fisk.

Innehavarar av løyve som berre nyttar fisk som ikkje kan formeire seg, får redusert avgift, jf. § 8 tredje ledd. Bakgrunnen for dette er at steril fisk ikkje kan påverke

villaksen genetisk. Steril fisk bør likevel framleis fjernast frå elvene så lenge han held fram med gyteåtfærd, og såleis kan forstyrre gytinga til villaksen. Redusert avgift er dermed eit insentiv for oppdrettsselskapa til å ta i bruk steril fisk.

§ 9 fastset at samanslutninga skal krevje regress dersom det kan dokumenterast kven som er innehavar av den rømte fisken. Beviskravet er sannsynsovervekt, i tråd med vanleg erstatningsrettsleg tankegang. Formålet med å krevje regress er ikkje pønalt, og det skjer også utan at det er konstatert at det har vore noko brot på akvakulturlova med tilhøyrande forskrifter.

Etter § 10 kan det klagast på forvaltningsvedtak i samanslutninga til Fiskeridirektoratet. Dette gjeld i første rekkje vedtak om planlegging og gjennomføring av tiltak etter § 7 og regress etter § 9.

6 Om tiltak pålagde av styresmaktene

Vi foreslår å forskriftsfeste definerte grenseverdier som gjeld når innslaget av rømt oppdrettslaks er så høgt at det *skal* setjast i gang planlegging av utfisking, og når innslaget er så lågt at planlegging av tiltak *ikkje* er naudsynt. Det vil også vere eit område mellom desse nivåa der planlegging av utfiskingstiltak skal *vurderast*, jf. forskrifta § 7, første ledd (sjå tabell 1).

Forskrifta definerer ikkje at tiltaket skal *setjast i verk*. Grunnen er at det er under planlegginga ein må vurdere val av utfiskingsmetode. Metoden må tilpassast det einskilde vassdraget og den einskilde bestanden, og ta omsyn til verknader og kostnader – det vil seie at nytten av tiltaka må vegast opp mot kostnadene. Departementet legg likevel til grunn at det skal ligge føre sterke argument mot å setje i verk tiltak i elver med haustprosent over 15 (tilsvarande årsprosent over 10).

Grenseverdiane samsvarar med verdiane som er sett i Kgl. res. om kvalitetsnorm for villaks. I samband med fastsettinga av kvalitetsnorma var verdiane grundig drøfta og dei har vore ute på allmenn høyring. Miljøstyresmaktene og fiskeristyresmaktene er einige om grenseverdiane. Denne høyringa gjeld difor ikkje grenseverdiane i seg sjølv, men om og i kva grad desse verdiane skal leggjast til grunn for krav om å planleggje utfisking.

Tabell 1: Grenser for når planlegging av utfisking skal setjast i verk

Indikator	Ikkje pålagt å setje i gang planlegging av utfisking	Planlegging av utfisking skal vurderast	Utfisking skal planleggjast
Haustrprosent	< 5 % rømt fisk i elv	5 – 15 % rømt fisk i elv	> 15 % rømt fisk i elv
Årsprosent	< 4 % rømt fisk i elv	4 – 10 % rømt fisk i elv	> 10 % rømt fisk i elv

Departementet vil foreslå at samanslutninga også får ansvar for oppgåva med å planleggje tiltaket og bestemme kven som skal gjennomføre tiltaket, i tillegg til å

finansiere gjennomføring av utfiskingstiltak. Vi foreslår dette sidan det er i samanslutninga si interesse å finne den best eigna kombinasjonen av verknad og kostnad. Departementet legg til grunn at samanslutninga har dialog med rettshavarane og/eller rettshavarane sine organisasjonar i relevante vassdrag i denne prosessen.

Havbruksnæringa får med dette betydeleg tillit frå forvaltninga til at dei set i gang tilfredsstillande tiltak for å få ned innblandinga av rømt oppdrettsfisk. Samstundes er det, gjennom at styresmaktene deltek i styret, opna for ein løpande dialog om korleis samanslutninga handterer ansvaret sitt. Dersom det likevel skulle vise seg at denne ansvarsdelinga mellom næring og styresmakter ikkje gjev tilfredsstillande resultat, er det naturleg å vurdere organiseringa av samanslutninga på nytt.

Når det gjeld kor lenge utfiskingstiltak skal vare, vil departementet vise til Kgl. res. om kvalitetsnorm for villaks der det er lagt opp til at dei ulike påverknadsfaktorane bør vurderast med om lag ein laksegenerasjons mellomrom. Dette inneber at utfiskingstiltak bør gjennomførast fleire år på rad. Nøyaktig kor lenge utfiskinga skal vare bør vurderast i det einskilde høvet.

Det er likevel lagt inn ein budsjett- og ressursføresetnad. Dei første åra kan ein difor bruke litt tid på å setje i gang planlegging og gjennomføring av utfiskingstiltak i nokre elver.

7 Økonomiske og administrative konsekvensar

Utgifter til sjølve overvakinga er allereie innarbeidd i statsbudsjettet, og dette forslaget vil ikkje føre til større økonomiske og administrative kostnader til overvaking.

FHL sitt miljøfond har allereie eit system for handtering av kontingent og utbetalingar av prosjektstøtte som er kostnadseffektivt. Ved å plassere det administrative ansvaret for samanslutninga i havbruksnæringa legg ein til rette for at samanslutninga blir drifta så kostnadseffektivt som mogleg.

Det er vanskeleg å vurdere kor mange elver det vil vere naudsynt å drive utfisking i, fordi det utvida overvåkingsprogrammet som skal leggjast til grunn først blir teke i bruk i 2014. Basert på overvaking av rømt oppdrettsfisk i 61 utvalde elver i perioden 2006 - 2012 ville om lag 15 elver hamne i "raud kategori" i tabell 1, om lag like mange ville hamne i "gul kategori". Dette er betydeleg fleire elver enn det i dag blir finansiert utfisking i.

Kostnadene i dei ulike elvene vil variere, basert på val av tiltak og tilstanden i elva. Ei relativt rimeleg form for utfisking er aktivt fiske eller bruk av dykkarar.

Havforskningsinstituttet har, mellom anna basert på erfaringar frå NINA og UNI Miljø, gjort eit grovt overslag som kjem ut med om lag 2.500 kroner per utfiska oppdrettsfisk i eit vassdrag. I små vassdrag har utfiskingstiltak vore gjennomført for om lag 10.000 kroner, medan det i mellomstore vassdrag har kosta om lag 200.000 kroner per sesong. Eit dyrare utfiskingstiltak er å få på plass ei fiskefelle. Fiskefella i Etne kravde ei

investering på over 1 million kroner, og årlege driftsutgifter på i underkant av 0,5 million kroner.

Eit grovt overslag basert på det vi har nemnt ovanfor viser at dei årlege utgiftene til utfisking kan liggje ein stad mellom 15 og 25 millionar kroner. I starten må dette krevjast inn og dekkast av samanslutninga, men når merking og sporing etter kvart er på plass, vil kostnadene for samanslutninga bli redusert i takt med at samanslutninga krev regress av kjend eigar av oppdrettsfisken.