



Arkivnr: 2014/22282-26

Sakshandsamar: Inge Døskeland, Endre Korsøen

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Fylkesutvalet		29.01.2015

Høyring av høyringsnotat om melding til Stortinget om vekst i norsk lakse- og aure oppdrett

Samandrag

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høyring «Høyringsnotat – melding til Stortinget om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett». Hovudmålet med meldinga er å drøfte korleis Norge kan auka verdiskapinga ved å fremme ein føreseieleg politikk for kapasitetsvekst. Veksten må skje innanfor miljømessig berekraftige rammer, og det vert gjort framlegg om at omsynet til miljø skal vera det einaste vurderingstemaet for om ein skal tilby vekst eller ikkje. I høyringsnotatet vert det presentert tre alternative modellar for vekst i framtida:

1. Ei vidareføring av dagens system med tildelingsrundar
2. Ein årleg prosentvis vekst
3. Innføring av ein handlingsregel basert på miljøindikatorar

Planen er å leggje fram ei melding som kan handsamast av Stortinget våren 2015.

Høyringsfristen er 10.01.2015. Departementet vil ikkje gje utsett svarfrist, og fylkesrådmannen si innstilling med saksframlegget må difor sendast før fristen. Møteprotokoll frå FUV vil bli ettersend når denne er klar.

Forslag til vedtak

1. Hordaland fylkeskommune er grunnleggjande einig i framstillinga av vekst- og berekraftsutfordringane i høyringsnotatet, og meiner forslaga er relevante for å fremje ei meir robust, føreseieleg og miljøriktig forvaltning og teknologi.
2. Hordaland fylkeskommune stør forslaget om å styre vekst etter handlingsreglar basert på miljøindikatorar, og at ein startar med å nytte lakselus og utslepp på områdenivå som berekraftsindikatorar. Samstundes ber ein om at fagetatane sin oppfølging av eksisterande lokalitetsavhengige miljøindikatorar vert styrka.
3. Hordaland har erfaring med fleire forslag om kollektiv reduksjon av produksjon i Hardanger/-Sunnhordland. I praksis er dette særst vanskeleg å gjennomføre, og denne kunnskapen må takast med i det vidare i arbeidet.
4. Hordaland fylkeskommune stør forslaget om å oppeve bindinga for løyva til Fiskeridirektoratet sine administrative grenser og erstatta dette med binding til meir funksjonelle produksjonsområde. Fylkeskommunen må vera delaktig i prosessane for oppretting av produksjonsområda.
5. Hordaland fylkeskommune ynskjer at meldinga til Stortinget i større grad skal vurdere effekten og konsekvensar av lukka oppdrettssystem. Løysingane kan bidra innan alle berekraftsutfordringane som vert trekt opp i høyringsnotatet.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Bård Sandal
fylkesdirektør regional utvikling

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga underskrift.

Vedlegg:

Høyringsbrev – «*Høyringsnotat – melding til Stortinget om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*».

Søknad frå Hordaland fylkeskommune om utsett høyringsfrist.

Avslag frå Nærings- og fiskeridepartementet på søknad frå Hordaland fylkeskommune om utsett høyringsfrist.

Fylkesrådmannen, 19.12.2014

Bakgrunn

Norsk lakse- og aurenæring nærmar seg full utnytting av produksjonskapasiteten. Ytterlegare vekst føreset i stor grad nye løyve eller auka kapasitet på eksisterande løyve. Det er samstundes naudsynt å løyse miljøutfordringane i havbruksnæringa for å leggje til rette for ein mest muleg effektiv og berekraftig produksjon i eit langsiktig perspektiv.

Regjeringa vil legge til rette for ein føreseieleg vekst i oppdrettsnæringa. Ein føreseieleg og forsvarleg vekstpolitikk medfører at den må liggje fast over tid. Regjeringa har difor starta arbeidet med ei melding til Stortinget om vekst i havbruksnæringa. Hovudmålet med meldinga er å drøfte korleis Norge kan auke verdiskapinga ved å fremme ein føreseieleg politikk for kapasitetsvekst. Veksten må skje innanfor miljømessig berekraftige rammer. Ein føreseieleg vekstpolitikk som også tar omsyn til miljøutfordringane, vil styrke næringa si konkurransekraft, og leggje til rette for effektiv ressursbruk og skape trygge arbeidsplassar langs kysten.

Mål med meldinga og premissar

Føreseielege og stabile rammevilkår er av stor verdi for ei næring. Rammevilkåra kan og skal endrast når det er grunnlag for det, men dersom endringar i produksjonskapasiteten skal vera føreseielege, må politikken også liggje fast over tid, helst også over fleire stortingsperiodar. Regjeringa vil difor forankre vekstpolitikken i Stortinget gjennom ei melding.

Hovudmålet med meldinga er å drøfte korleis vi best muleg kan vidareutvikle potensialet som ligg i næringa innanfor berekraftige rammer. Meldinga vil berre omhandle kommersielle akvakulturløyve for matfiskproduksjon av laks og aure. Det er ein føresetnad at overordna konsesjonssystem for laks og aure ligg fast.

Med dagens gjeldande produksjonsteknologi vil naturen alltid sette premissane for korleis havbruksnæringa kan drive, og kva omfang drifta kan ha. Forvaltninga av næringa skal sikre miljøet på ein slik måte at det legg grunnlag for langsiktig næringsutvikling. Skal havbruksnæringa vera underlagt ein føreseieleg vekstpolitikk må det difor også fastsetast kva miljøpåverknad samfunnet skal akseptere.

Føresetnader for vekst

Det er mange faktorar som kan påverke mulegheitene for vekst. Alt frå klima til infrastruktur vil både kunne gje mulegheiter og sette avgrensingar. I tillegg vil næringa vera avhengig av å utvikle både kompetanse og teknologi. Fiskehelse og -velferd er også viktige faktorar, både sett ut frå evna til effektiv produksjon og næringa sitt omdømme. Med dagens produksjonsform er næringa avhengig av ein god miljøtilstand, noko som inneber at eventuell vekst må skje på naturen sine premisser. I tillegg er tilgangen på egna areal avgjerande, samt at det er ein marknad for produktet.

Departementet ser på miljømessig berekraft som den viktigaste føresetnaden for vidare vekst i oppdrettsnæringa, medan marknaden ikkje ser ut til å vera nokon hovudgrunn for at styresmaktene skal regulere produksjonskapasiteten. Departementet kjem med framlegg om at omsyn til miljø skal vera det einaste vurderingstemaet for om ein skal tilby vekst eller ikkje. Det vil sei at omsynet til marknaden eller andre omsyn ikkje skal tilleggest vekt i styresmaktene si vurdering.

Utfordringa ligg i å få til ei føreseielegheit for næringa frå år til år samstundes med at miljøet skal sette premissane for kor stor veksten kan vera. Dersom veksten i havbruksnæringa skal vera miljømessig forsvarleg, må det kunne gjerast ei forsvarleg vurdering av om miljøsituasjonen er akseptabel før vidare vekst skal kunne tillatast. På same måte vil det vera naturleg at produksjonskapasiteten vert redusert dersom miljøsituasjonen ikkje er akseptabel, og det er ein klar samanheng mellom den uakseptable miljøsituasjonen og produksjonsvolumet.

Muleg innretning for kapasitetsendringar

Departementet skisserer tre alternativ for å nå dette målet: 1) Framleis tildelingsrundar med objektive kriterier fastsatt frå gong til gong, 2) ein fast årleg vekstrate, eller 3) eit system basert på handlingsreglar. Det er ulike miljømessige og samfunnmessige konsekvensar avhengig av kva alternativ som vert lagt til grunn.

Alternativet med innføring av handlingsregel er noko heilt nytt. Ved innføring av ein handlingsregel kan landet delast inn i produksjonsområde, der næringa sin miljøpåverknad vert målt opp mot miljøindikatorar som er fastsett på førehand. I område med liten til moderat påverknad på miljøet kan havbruksnæringa sin produksjonskapasitet aukast, medan kapasiteten i område med uakseptabel påverknad kan måtte frysast eller reduserast.

Prinsippa er henta frå arealutvalet sitt framlegg om å dele inn kysten i åtskilte produksjonsområde med tilhøyrande utsettsoner for å redusere smittespreiing. Fylkesutvalet støtta i hovudsak forslaga i rapporten i møte den 23.06.2011 sak 122/11.

Om handlingsregel for justering av kapasitet

Etter departementet sitt syn er det på noverande tidspunkt berre lakselus og utslepp av organiske stoff som er egna som indikatorar i ein handlingsregel for kapasitetsjustering.

Det er fleire miljøfaktorar som departementet meiner er lite egna for å inngå i ein handlingsregel for kapasitetsjustering på konsesjonsnivå. Rømt laksefisk vil for eksempel ikkje nødvendigvis vandre opp i næraste elv. Det er difor vanskeleg å bruke talet på rømt laks i elv i eit produksjonsområde som indikator for å justere produksjonskapasiteten i det same området.

Nokre miljøfaktorar er berre knytt til kapasiteten på lokalitetsnivå. At kapasiteten på ein lokalitet må avgrensast bør ikkje få konsekvensar for korleis kapasiteten på konsesjonsnivå innanfor eit større område vert justert, men kan indikere kva lokalitetar som er godt egna og kva lokalitetar som er mindre godt egna for oppdrett av laksefisk.

Einskilde faktorar (t.d. sjukdom og medikamentbruk) heng godt saman med kor mykje fisk som er i eit område, men vil i mindre grad bli påverka av ein reduksjon av produksjonskapasiteten, så sant ikkje heile området vert brakklagt. Dette er faktorar det kan vera viktig å sjå i samheng med ein eventuell vekst, utan at dei nødvendigvis skal takast inn i ein handlingsregel.

Departementet foreslår at kvart løyve blir knytt til eit produksjonsområde, slik løyva i dag er knytt til ein av Fiskeridirektoratet sine regionar.

Dersom miljøsituasjonen er akseptabel vil næringa få tilbod om vekst. Dersom miljøsituasjonen er uakseptabel vil løyva bli redusert. Departementet foreslår imidlertid at oppdrettarar som kan dokumentere at eit løyve blir brukt på ein slik måte at produksjonen ikkje bidreg til den aktuelle miljøutfordringa, ikkje skal få redusert sine løyve.

Departementet foreslår vidare at det ikkje skal vera tillatt å flytte løyve mellom ulike produksjonsområde, då dette vil redusere incentiva til eksisterande oppdrettarar i eit område til å drive miljømessig berekraftig.

Landbaserte og lukka anlegg

Nærings- og fiskeridepartementet har satt ned ei arbeidsgruppe som skal vurdere korleis produksjonskapasitet for lukka anlegg på land skal handterast i eit vekstperspektiv. Arbeidsgruppa skal særleg sjå på om det at produksjonen går føre seg på privat grunn, gjev grunnlag for at løyve ikkje skal underleggast antalsavgrensinga og kravet om vederlag.

I dei seinare år er det opna for postsmoltproduksjon (stor settefisk 250-1000 gram) innanfor dagens regelverk for settefisk. Det er førebels for tidleg å sei kva effektar ordninga har hatt, og departementet vil fram mot framlegginga av meldinga til Stortinget, vurdere korleis ordninga med å tillate postsmolt produksjon har fungert, og om den bør vidareførast, avviklast eller endrast.

DISKUSJON

Innleiing

Hordaland fylkeskommune er grunnleggjande einig i framstillinga av vekst- og berekraftsutfordringane i høyringsnotatet. Vi meiner forslaga er relevante for å fremje ei meir robust, føreseieleg og miljøriktig

forvaltning og teknologi. Vi oppfatar at dokumentet tek opp i seg varierte og krevjande problemstillingar. Døme er oppheving av forvaltningsgrenser, etablering av heilt nye produksjonssystem, prising av konsesjonar, eigeidomsrett, teknologi, førtilgang med meir. Vi vil difor rå til at ein i den vidare kortsiktige oppfølginga konsentrerer seg om dei viktigaste miljø- og vekstregulerande hindringane.

Lakse- og aureoppdrett er viktige næringar i Hordaland. Fylket vert i nokre samanhengar vurdert som sentralt, men med lågt potensiale for vekst. Forslaga om å kunne dele produksjonen for fylket sine verksemdar til regionar utanfor Fiskeridirektoratet sine administrative grenser er difor viktig. Dette kan dels lette situasjonen for utvikling av mindre verksemdar i næringsssvake delar i fylket og dels bidra til at dei store vert motorar for å nå dei nasjonale måla for utvikling av marin sektor. På same måte som landbaserte verksemdar kan lokalisere seg i den region i landet som er mest tenleg, vurderer vi at oppheving av regioninndelinga vil kunne vere effektivt for berekraftig utnytting av det nasjonale marine verdiskapingspotensialet.

Alternative modellar for framtidig vekst

Høyringsnotatet skildrar tre ulike alternativ. Spørsmålet om vekst i lakse- og aureoppdrett er både kompleks og i tillegg svært dynamisk. I ein slik situasjon trur vi ikkje å låse utvikla til eit bestemt prosenttal vekst er ei riktig løysing (alternativ 2). Vi trur det vil kunne vera rom for vekst i ein eller fleire geografiske område i eit tidsrom og mogleg reduksjon i andre område ut frå omsyn til miljø og lønsam produksjon.

Vidareføring av dagens ordning med sentrale tildelingsrundar er ei betre løysing (alternativ 1). Utfordringa er som nemnt i høyringsgrunnlaget at kriteria som vert gjeve for å få løyve dels ikkje er målbare, berre delvis kan etterprøvast, og dels ikkje kan følgje omsettelege løyve. Vidare er det ei utfordring at tildelingsrundane er utforma som forskrift til lov der fylkeskommunane som ansvarleg for lokalitetsklareringane i liten grad har vore trekt inn i premissutviklinga og forarbeidet. Erfaring frå tidlegare tildelingsrundar, og at det er fri omsetjing av løyve, tilseier at det er vanskeleg å prioritere selskap i tildelingsrunden etter oppfylgning av forskriftsbaserte kvalitative kriterier. Døme er grad av vidareforedling og store/små verksemdar.

Hordaland fylkeskommune er samd med høyringsdokumentet i forslaget om å styre vekst etter handlingsreglar (alternativ 3). Ideelt sett stør vi tanken om å finne indikatorar som styrer vekst og reduksjon ut frå berekraftsgrenser. Vi er einig i at det er utfordrande å identifisere desse indikatorane. Notatet diskuterer ulike handlingsreglar (m.a. sjukdom, svinn, rømming, utslepp av næringsssalt) og foreslår to indikatorar: lakselus og utslepp for å regulere vekst/reduksjon/status quo i eit produksjonsområde. Fylkeskommunen stør forslaget om å nytte lus og utslepp på områdenivå som miljøindikatorar. Det er vidare viktig å intensivere arbeidet med utvikling av indikatorar for å vurdere om ein i framtida kan utvida med fleire egna miljøindikatorar.

Kollektiv reduksjon i produksjonskapasitet

Handlingsregelen sin reaksjon medfører ei kollektiv straff ved at alle aktørane innanfor eit område må redusere produksjonen like mykje. Det er særleg utfordrande å knytte denne type regulering til ei sone der ein har fleire verksemdar som bidreg ulikt til miljøbelastninga, t.d. lakselus. Dei som bidreg i mindre grad vil kunne oppleve sanksjonar og produksjonsreduksjon fordi sona har andre aktørar som underpresterer eller fordi det er ulike produksjonstilhøve innan sona. Gjennomføringa vil kunne bere preg av kollektiv avstraffing.

Hordaland har erfaring med forslag om kollektiv reduksjon av produksjon i Hardangerfjordområdet. Desse erfaringane tilseier at det i praksis er svært vanskeleg å gjennomføre. På denne bakgrunn reknar vi det som viktig at det regionale forvaltningsnivået uansett vert trekt inn i ein tidleg og førebuande fase, både for å kome fram til indikatorar, og for å gjennomføre eventuelle nye ordningar.

Styrking av regelverkshandheving i driftsfasen

Oppdrett av laks og aure vert i dag regulert på konsesjons- og lokalitetsnivå. Det eksisterer soleis allereie eit omfattande regelverk for god og berekraftig drift. Auka fokus på handheving av dette på ein effektiv måte vil kunne ha monaleg positiv miljøeffekt. Eit døme på dette er det noverande arbeidet i Mattilsynet for å redusere produksjonen på lokalitetar som ikkje handterer lakselusnekjemping på ein tilfredstillande måte.

Innanfor gjeldane regelverk i driftsfasen vil det vera langt lettare å gje vekst til «gode oppdrettarar» og motsett unngå problema ved kollektiv avstraffing ved innføring av redusert produksjon. Ein kan innanfor dette systemet vidareutvikle nye indikatorar som til dømes svinn i produksjon, lokal resipientbelastning, verdiskapingseffektivitet, energi og klimavurderingar med meire.

Om produksjonsområde og utsettsoner

Alle lokalitetane i Hordaland er av Mattilsynet allereie i dag delt inn i utsettsoner med felles brakklegging. Soneforskrifta for Sunnhordland har som føremål å nedkjempe lakselus, medan den nordlege delen av fylke er delt inn i smittehygieniske fellesområde med formål å nedkjempe sjukdommen PD. I det vidare arbeidet er det naturleg at allereie etablert soneinndeling vert lagt til grunn og vidareutvikla.

Til liks med næringa og forvaltninga elles er Hordaland fylkeskommune sterkt uroa for dagens situasjon med omsyn til lakselus og resistensutvikling. Vi ser at utfordringa har ført til stor nyskappingsinnsats på mange felt. Døme er forskning på vaksineutvikling, medikamentelle og teknologiske løysingar.

Om det ikkje skjer gjennombrøt på kort sikt vurderer vi styrking av systemet med skilte produksjons- og utsettsoner som ei naudsynt løysing. Dagens soneinndeling er dels styrt av smitteomsyn og grad av vasskontakt mellom anlegga og dels av verksemdsavhengige faktorar. Sonene er med andre ord tilpassa slik at mindre selskap med få lokalitetar skal kunne få sette ut ulike generasjonar og dermed sikre kontinuerleg produksjon. I tillegg har fleire selskap valt å skaffe eller bytte lokalitetar slik at produksjon og utsett kan skje i ulike soner. Dette har medført ein vesentleg kostnad for verksemdene for å etablere sonesystemet slik det fungerer i dag.

Framlegget om produksjonsområde med tilhøyrande utsettsoner og innføring av handlingsreglar betyr at eit løyve ikkje lenger kan vera knytt til Fiskeridirektoratet sine regionar, men til eit produksjonsområde. Hordaland fylkeskommune stør forslaget om å kunne dele produksjonen for fylket sine verksemder til regionar utanfor Fiskeridirektoratet sine administrative grenser. Det er imidlertid vanskeleg utifrå den kunnskapen ein i dag har å kome med innspel til den geografiske avgrensinga av produksjonsområda. Ut ifrå at lakselus på villaksefisk i dag er sett på som hovudmiljøutfordringa til næringa, og kjennskapen til spreingspotensialet til lakselus, bør truleg produksjonsområda vera av ein viss storleik. Hordaland fylkeskommune, som forvaltar av laksetildelingsforskrifta, må vera delaktig i prosessane for oppretting av produksjonsområda.

Lukka anlegg

Hordaland fylkeskommune ynskjer at meldinga til Stortinget i større grad skal vurdere effekten og konsekvensar av lukka oppdrettssystem. Hordaland er engasjert i denne utviklinga i kraft av lokalisering av dei viktigaste oppdrettsselskapa og kunnskapsmiljø både innan teknologi og biologi. Løysingane kan bidra innan alle berekraftsutfordringane som vert trekt opp i høyringsnotatet. I tillegg vil lukka teknologi vere eit tydeleg positivt signal mot marknaden og miljøorganisasjonane. Potensialet er særleg høgt innan produksjon av «stor settefisk» (250 – 1000 gram), bruk av resirkuleringsteknologi (RAS) på land og ved spillvatn-handsaming i lukka system i sjø. Samfunns- og miljøgevinstane ved denne teknologien er vurdert å vere såpass høge at vi ynskjer offentlege incentiv for at næringa så snart som råd skal oppskalere bruken. Døme kan vere at produksjon som dokumenterbart vert gjort i heilt lukka og kontrollerte anlegg ikkje vert gjort gjenstand for vanleg løyveavgrensing (vert gjeve i tillegg til allereie tildelt MTB). Vi trur vidare det vil vere fornuftig å sjå nærare på nye handlingsrom som oppstår ved å gå inn på stor settefiskproduksjon. Dette kan vera ei stor del av løysinga både for miljø- og luseproblematikken og for vekst i næringa gjennom betre utnytting av tildelt produksjonskapasitet (MTB). Venteleg vil ein gjennom denne ordninga måtte gjere vektingar mellom ytterpunktta å ta ut miljø- og smittegevinst (lengre brakklegging på grunn av kortare produksjonstid i sjø) eller å ta ut produksjonsauke ved intensiv drift med kontinuerleg store individ på alle lokalitetar.