

Nytt regime for bærekraftig vekst i havbruksnæringen?

Håkan T. Sandersen
Universitetet i Nordland

Levende kyst – levende fjord

29. januar 2015

Bakgrunn



- 2011: Arealutvalgets rapport: Areal til begjær
 - Mitt navneforslag: «Inne til soning»
 - Selvforsynte produksjonsområder (PO) med bufferoner der produksjonen i hvert område styres opp eller ned ut i fra en handlingsregel basert på en bærekraftindikator (tap i produksjonen + lus og rømming) – geografisk differensiering og smittebegrensning
 - Felles MTB justering innen hvert PO, «kollektiv sanksjonering»
 - Minst 4 utsettsoner innen hvert PO
 - Åpnet for miljøbegrunnet flytting fra en PO med dårlig miljøtilstand til en PO med god miljøtilstand

Høringsnotat: «Melding til Stortinget om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett» – Høringsfrist 10. januar 2015

- Tre modeller på høring, men i praksis en konkretisering av Arealutvalgets forslag
- Viktigste forskjeller fra Arealutvalget:
 - Andre indikatorer
 - Antyder færre og større PO
 - Alle tillatelser låses til et PO
 - PO i mindre grad selvforsynte

Høringen

- Åpent høringsnotat: Mest en invitasjon til kritisk idedugnad!
- Spørsmål: Hvordan kan man best videreutvikle potensialet i havbruksnæringen innenfor bærekraftige rammer?
- Premiss 1: Det overordnede konsesjonssystemet for laks og ørret ligger fast
- Premiss 2: Miljøhensyn skal være det eneste vurderingstemaet for om vekst skal tilbys eller ikke
 - Produksjonsproblemer (fiskehelse, rømming, etc.) reguleres i gjeldende regelverk, dvs. utenfor modellen
- Forutsigbare og stabile rammebetingelser viktige for næringa
- Det må fastsettes hvilken miljøpåvirkning samfunnet kan akseptere

Tre alternative vekstmodeller

Dagens modell: Ad-hoc tildelingsrunder med skjønnsmessige kriterier som fastsettes fra gang til gang – tidspunkt og vilkår er uklare

1. Tildelingsrunder med objektive kriterier som fastsettes fra gang til gang
 2. Fast årlig vekstrate
 3. Handlingsregelmodell med produksjonsområder og branngater
- For alle tre alternativene kan vekst skje enten gjennom tildelinger av nye tillatelser eller som økt tillatt biomasse (MTB)

Alt. 3. Handlingsregelmodell med produksjonsområder og branngater

- Fra skjønnsbasert og «tilfeldig» vekst til objektive og forutsigbare kriterier
- Kysten skal deles inn i et antall PO med branngater/bufferoner mellom hvert område
 - Dept.: HI antyder 11-13 produksjonsområder
 - Tillatelsene knyttes til et produksjonsområde
 - Flere utsettsoner med felles syklus og brakklegging innen hvert produksjonsområde
- I hvert PO justeres MTB med handlingsregel ut i fra miljøindikatorer
 - Lus som indikator mest aktuelt, utslipp når det blir relevant
 - Modulbasert: Indikatorer kan byttes/endres når problemene endres
- «Selvstyrt modell» basert på vekst i MTB på konsesjonsnivå i hvert PO ut fra grenseverdier på miljøindikatoren
 - (trafikklysmoell, rødt = reduksjon i MTB, gult = uendret MTB og grønt = økning i MTB) – hhv. uakseptabel, moderat og akseptabel miljøpåvirkning
- Sterke incentiver for å drive miljøvennlig
- Lite politisk handlingsrom

Alt. 3: Valg av miljøindikator

- De aller fleste støtter lus som miljøindikator, noen få mener lus har for uklar årsakssammenheng til å være en god indikator (NFK, FHL (?))
 - FHL og flere mener næringsalter er irrelevant som indikator nå
- En indikator er for lite til å fange opp «alle» miljøproblem
 - Også fiskehelse, fiskevelferd, svinn, rømming og medikamentbruk må vurderes (+arealbruk)
 - Viktig med andre og flere støtteparametre i vurderingene, men som ikke er like tett knyttet opp mot kapasitetsendringer
- Sammenhengen mellom produksjonsmengde og miljøeffekt ofte ikke linjær – for eksempel nær resipientens tåleevne
- Miljøproblemene varierer og har ulik geografisk utbredelse. Problematisk med felles handlingsregler og indikatorer for hele kysten
- Nye miljøutfordringer – og effekter av temperaturendringer – tilsier hyppig revidering av indikatorer og grenseverdier, noe som vil redusere forutsigbarheten
- Produksjonen må gå seint opp, raskt ned
 - Kompleksitet og lang tid før effekter måles tilsier 2-4 år før MTB kan settes opp, mens behov for strakstiltak tilsier at reduksjon i MTB må kunne skje raskt
- Trafikklysmetaforen forvirrer
 - Gult (dvs. uendret produksjon) må være «grønt nok»

Alt. 3: Produksjonsområder

- Bare FMiN, FHL og flere selskap eksplisitt i mot produksjonsområder
 - Inndeling av kysten i PO krever kunnskap man ikke har i dag
- De fleste støtter HI's forslag med 11-13 områder, NSL foreslår «lusesamarbeidets» subregioner, Marine Harvest vil ha FHL's 3 regioner
 - PO må være store for å kunne muliggjøre helhetlig forvaltning og smittevern
 - PO må være små, så ikke problemene kan «vannes ut»
- Forslaget har struktur- og konkurransevridende effekter. Utsettsonene må tilpasses også små og mellomstore selskap, ikke bare de store som er spredd langs store deler av kysten
- Vekst må knyttes til utsettsone-, selskaps- eller lokalitetsnivå, ikke kollektive reguleringer på PO-nivå
- Flere advarer mot å bruke gjennomsnitt av miljøtilstanden i utsettsonene som uttrykk for miljøtilstanden i hele PO. Da kan miljøeffektene kamufleres.
- Området med store naturverdier må brukes som buffersoner (eks. grupper av nasjonale laksefjorder)

Alt. 3: Kollektivt ansvar innen produksjonsområdene

- Vekst må knyttes til utsettsone-, selskaps- eller lokalitetsnivå, ikke kollektive MTB-justeringer på PO-nivå
- Kollektivt ansvar gir risiko for dårlig rettssikkerhet og utilsiktede straffeeffekter
- Kollektivt ansvar forutsetter små produksjonsområder for å sikre tilhørighet, tillit og oversikt
- Modellen kan være konfliktdrivende
- Dept.: Kan åpnes for å unnta enkeltaktører/lokaliteter fra reduksjon ved dårlig tilstand i et område, dersom det kan dokumenteres at disse ikke har bidratt negativt
 - Problematisk med unntaksregler, viktig at ikke forvaltningen får bevisbyrden
 - Sporbarhet gjennom merking av fisk kan kople rømming etc. til selskap

Alt. 3: Administrative og organisatoriske konsekvenser?

- Både inndelingene og selve driften av ordningen gir økt kompleksitet
- Utviklingen av den relativt uferdige modellen vil være ressurskrevende og ta lang tid
- Endringene vil ha store driftsmessige, økonomiske, organisatoriske, juridiske og forvaltningsmessige konsekvenser
 - Eks. grenseendringer i fiskeriregionene, forskriftsendringer
 - Hva med områdene (oppdretterne, kommunene) som havner i buffersonene?
 - Og små oppdrettere som ikke greier omleggingene?
- Hvordan vil den nye ordningen kunne innpasses i forhold til kommunal selvråderett og kystsonoplanlegging etter pbl?
 - Fylkeskommunens rolle i havbruksnæringen?

Noen spørsmål

- Er modellen for kompleks eller for enkel?
 - Greier man å differensiere veksten ut fra miljø og geografisk variasjon?
- Hvor er balansepunktet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet?
- Er det miljø eller oppdrett som vinner i denne modellen?
 - Stor strid om hva som er akseptabel miljøpåvirkning
- Er det politisk støtte for en så radikal og omfattende omlegging?
 - Vil «de virkende» elementene i modellen bli forhandlet bort?
- Øker ordningen arealbehovet?
 - Hva skjer med kommunene i denne modellen?
 - Veksten i nord – gjort opp regning uten vert?
- Er det andre «game changers» på gang?
 - Sykdomsutbrudd, ny teknologi osv.