



FYLKESMANNEN I FINNMARK
Miljøvernavdelingen

FINNMÁRKKU FYLKKAMÁNNI
Birasgáhttenossodat

Fiskeri- og kystdepartementet

Postboks 8118 dep
0032 OSLO



Deres ref

Deres dato
10.02.2011

Vår ref
Sak 2011/689
Ark 542.0

Vår dato
09.08.2011

Saksbehandler/direkte telefon: Eirik Frøiland - 78 95 03 11

Høringsuttalelse - rapport fra et ekspertutvalg om effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen

Vi viser til høringsbrev fra Fiskeri- og kystdepartementet datert 10. februar 2011.

Fylkesmannen har lest rapporten, og gir kommentarer til de deler som er relevante for vår rolle i akvakulturforvaltningen, samt områder som er av spesiell interesse for Finnmark fylke. Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at en likelydende uttalelse tidligere er oversendt til Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet.

Fylkesmannen har kommentarer til følgende kapitler:

Kapittel 5

5.1

Kapittelet gir en grei oversikt over sykdomssituasjonen i norsk oppdrettsnæring. Finnmark er nevnt under avsnittet om lakselus, hvor det skrives at villfisk i fylket for øyeblikket ikke synes å ha utfordringer i forhold til denne parasitten. For store deler av Finnmark er nok dette riktig, og det er sannsynlig at lav sjøtemperatur til en viss grad bidrar til dette, men kun i områder hvor tettheten av oppdrettsfisk er moderat til lav.

Fylkesmannen i Finnmark vil påpeke at lusenivåene på villfisk i den mest oppdrettsintensive fjorden i fylket sannsynligvis er over bærekraftig nivå. Dette i følge Havforskningsinstituttets lakselusovervåking på villfisk, og de siste forskningsresultater for lakselustoleranse hos sjørøye (Tveiten et al., 2010). Da anleggene i området rapporterer at de overholder tiltaksgrensene, må situasjonen skyldes at fjorden har en av de høyeste tetthetene av oppdrettslaks i landet, eller at tiltaksgrensen er for høy.

Fylkesmannen har også registrert at gjennomsnittsnivået for lus i fylket på senhøsten 2010 var høyere enn i flere andre fylker lenger sør, som Nord-Trøndelag og Rogaland. Et oppdrettsanlegg i den kaldeste delen av Finnmark måtte i følge Mattilsynet avluse to ganger denne høsten.

Lakselus vil utvilsomt ha påvirkning på bestander av villfisk også i Finnmark, når tettheten av vertsdyr øker. Denne sammenheng er påpekt i rapporten på sidene 64 og 83. Lav temperatur har blitt trukket frem som en sikkerhet mot luseproblemer i Finnmark, jf. FKDs høringsnotat av 18. november 2010 til forslag om forskrift om kapasitetsøkning. Data fra luseovervåkingen tyder imidlertid på at effekten av lavere temperatur oppveies ved økt tetthet av fisk, og rapporten fra Gullestad-utvalget peker på tetthet av vertsdyr som den viktigste faktoren for skadelige virkninger av parasitter på regionalt nivå.

Samtidig er det påvist egenskaper ved lakselusas biologi som gjør lav temperatur fordelaktig for spredning av lus over større avstander, gjennom vesentlig lengre utviklingstid fra naupliestadiet til det infektive copepodittstadiet (Boxaspen & Næss, 2000). Lakseluslarver som ikke finner en vert vil derfor dø etter 2-3 uker ved 10 grader, mens overlevelsen øker til over 2 måneder i frie vannmasser ved 4 grader. Fylkesmannen mener denne kunnskapen bør legges til grunn når man nå skal foreslå tiltak for å oppnå en bærekraftig arealbruk. For deler av Finnmark, hvor man er i en oppbygningsfase, har man fortsatt muligheten til å etablere en slik struktur, i motsetning til resten av landet, hvor oppnåelse av bærekraft synes å måtte kreve kostbare omstillingsprosesser.

5.6

Gjennomgangen av risikofaktorer som presenteres her, antyder at det kan oppnås mye på fiskehelsesiden, ved omlegging av dagens regelverk og næringens egne driftsrutiner. Kunnskapen om strømforholdenes betydning for hva som er tilstrekkelig smittehygienisk avstand mellom anlegg, viser at dagens praksis med faste avstandskrav ikke gir den beste arealutnyttelsen. Konsekvensene er smittespredning via sjøvann, men sannsynligvis også for strenge avstandskrav i noen tilfeller.

Tetthet av fisk har stor betydning for fiskevelferd og fiskehelse, men dagens regelverk ivaretar dette kun på merd- og anleggsnivå. Regelverket har ikke tatt hensyn til betydningen av regional biomasse for spredning av eksempelvis lakselus. Dette fører i noen områder til en skadelig og uholdbar spredning, både til villfisk og andre oppdrettsanlegg.

FKDs forslag om en regional MTB for Hardangerfjordsystemet, gjennom Hardangerfjordforskriften som nå er til behandling, er et skritt i riktig retning i så måte. Omtalen av tetthet som risikofaktor i Gullestad-utvalgets rapport, taler for en implementering av samme tankegang i regelverk for alle landets regioner. Selv om man har kommet til at skoen trykker mest i Hardanger for øyeblikket, og at situasjonen er bærekraftig i Finnmark, så har alle regioner sin tålegrense. Det vil være fornuftig å forsøke å definere denne grensen preventivt gjennom modellering fremfor å bruke miljøvirkninger som indikatorer. Som i Hardanger, vil sistnevnte tilnærming sannsynligvis føre til mange år med en uholdbar, ikke-bærekraftig situasjon i flere regioner, før det er mulig å reversere utviklingen gjennom lovfestede omstillinger.

Brakklegging av lokaliteter og områder som smittesaneringsiltak er grundig omtalt i rapporten, og forskjellige driftsmodeller blir diskutert. Utvalget peker på usikkerheten rundt hva som er tilstrekkelig sonestørrelse ved områdebrakklegging. Fylkesmannen savner at utvalget også diskuterer effekten av temperatur i denne forbindelse, når man har kunnskap om at frittlevende stadier av lakselus har vesentlig lengre overlevelse ved lavere temperatur. Dette kan ha betydning for både områdestørrelse og brakkleggingsperiodens varighet.

Kapittel 6 Miljøpåvirkning fra akvakultur

Kapittel 6

6.1

Utvalget peker på at sammenhengene mellom strøm, vannutskiftning og oksygenforhold på den ene side, og de totale utslippene i samme område på den andre siden er komplekse, og arbeidet med å klarlegge alle disse ikke har nådd et stadium som har gjort det mulig å trekke konklusjoner som det er enighet om mellom relevante fagmiljøer. Fylkesmannen mener at det må tilføres ressurser som er tilstrekkelige til å fremskaffe kunnskapen som gjør at disse konklusjonene kan trekkes.

Vannforskriften

Fylkesmannen ser fram til at i Vannforskriftens neste planperiode skal alle vesentlige påvirkninger tas med i i karakteriseringen og vurdert i tiltaksprogrammene. Først da vil man få en helhetlig tilnærming til å nå de fastsatte miljømålene.

6.3

Sjøfugl, havørn og hubro

Utvalget peker på at det er lite kunnskap om mulige effekter av ulike former for akvakultur på sjøfugl. Stellerand har vinteropphold i Varangerområdet i Øst-Finnmark, og er en av tre fuglearter som Norge har et særlig ansvar for i henhold til Bonnkonvensjonens liste 1. Denne listen inneholder trekkende dyrearter hvor hele bestanden, eller deler av den, står i fare for å bli utryddet. Stellerand henter sin næring i tarebeltet langs kysten, og det er ingen kunnskap om hvordan denne arten vil påvirkes av akvakultur.

Kapittel 10

10.1

Fylkesmannen støtter forslaget om å etablere strømkatalog for hele kysten og fjordene. Bølgeforhold og eksponering av vind er også viktig informasjon som bør tas med.

10.3

Fylkesmannen støtter utvalgets forslag til en kartlegging av kystsonen. Dette vil kunne føre frem til en samlet planlegging og helhetlig forvaltning av kystsonen hvor det tas hensyn til både bruk og bevaring.

10.4

Forslaget om etablering av produksjonssoner med utsettssoner, og koordinering av utsett og brakklegging, kan bidra til redusert smittespredning og bedre fiskehelse. Fylkesmannen er positiv til forslaget. Vi mener at dette er gjennomførbart i Finnmark, hvor det per i dag i hovedsak er få men store aktører, som i større grad enn ellers i landet opererer i områder hvor de er eneste aktør.

Fylkesmannen registrerer utvalgets usikkerhet omkring hvor mye man kan oppnå i forhold til lakselus, da det vil kreve store soner for å få ønsket effekt. Situasjonen er imidlertid slik at næringen har begrensede virkemidler i forhold til lusebekjempelse, og man er i ferd med å miste noen av de få man har gjennom resistensutvikling. Derfor bør soneinndelingen så langt det er mulig skaleres slik at den gir reelle muligheter for å redusere lakseluspopulasjonene gjennom brakklegging, selv om dette byr på utfordringer for næringen.

Fylkesmannen mener det er for snevert å kun fokusere på bedre fiskehelse ved etablering av produksjonsområder. Vi savner fokus på overgjødslingsproblematikk, og spredning av miljøgifter og kjemikalier, i utvalgets forslag. Vi mener det må ses på den samlede belastningen til et fjordområde når produksjonsområder skal etableres. Vi viser her til tankegangen bak naturmangfoldlovens § 10.

Angående utvalgets utpeking av naturlige barrierer, så vil Fylkesmannen bemerke at Nordkapp ligger på Magerøya, og at det er stor produksjon av laks i sidefjorder til Magerøysundet mellom Nordkapp/Magerøya og fastlandet. Nordkapp er derfor ikke en opplagt naturlig barriere mellom Måsøy og Porsanger. Sværholthavøya derimot, og havområdet mellom Magerøya og Nordkinn, danner en barriere på 60 km mellom lokalitetene i Nordkapp kommune og lokalitetene i Laksefjorden.

10.5

Utvalget mener etableringen av en ny lokalitetsstruktur bør baseres på fagkunnskap, i motsetning til en avveining av brukerinteresser. Alle søknader om lokalisering, innenfor kommunenes vedtatte akvakulturområder, blir i dag vurdert i forhold til kunnskap om de faglige kriteriene som utvalget lister opp. Lokalitetenes plassering i forhold til hverandre er derimot styrt av kommunenes kystsoneplanlegging, og den handler først og fremst om avveining av ulike brukerinteresser, opp i mot kommunens næringspolitiske strategi.

Fylkesmannen er på generelt grunnlag positiv til innføring av en mer helhetlig og kunnskapsbasert kystsoneplanlegging, og ser dette som en forutsetning for å nå regjeringens mål om bærekraft. Men vi vil påpeke at det ikke er tilstrekkelig å ta utgangspunkt i akvakulturlovens og matlovens hjemler, vi mener også at det må tas hensyn til naturmangfoldloven og forurensningslovens hjemler.

10.7

Behovet for "kriselokaliteter" synes å være begrunnet med minimering av tap for bedrifter som opplever sykdomsutbrudd. Utvalget åpner for at slike "kriselokaliteter" kan plasseres i områder som en kommune ellers ikke ville disponert til akvakultur. Forslaget synes å være fundert på en oppfatning av at det finnes mange lokaliteter som er egnet for oppdrett, men som av andre hensyn ikke tas i bruk til dette formålet. Fylkesmannen tror ikke dette vil være tilfelle i Finnmark. Vårt inntrykk er at egnede arealer for oppdrett i fylket er begrenset, basert på at søknader om lokalisering innenfor områder avsatt til akvakultur, likevel ofte står i konflikt med andre brukerinteresser.

Fylkesmannen mener at alle lokaliteter som skal brukes til akvakulturformål, må være klart etter de samme faglige kriterier, og med overveiende sannsynlighet tåle permanent drift uten å gi uakseptabel miljøpåvirkning. Dersom et selskap opplever sykdomsutbrudd, og taper produksjonsmessig på dette fordi selskapet har full utnyttelse av alle andre lokaliteter, må tapet anses som en del av risikoen med å drive med merdbasert oppdrett. En kompensasjon for dette tapet, i form av en kriselokalitet på bekostning av miljø og andre brukerinteresser, synes ikke rimelig.

10.9

Fylkesmannen registrerer at Finnmark er den regionen som over tid har hatt størst prosentvis produksjonstap innen lakseoppdrett. Større fokus på årsaker og tiltak knyttet til produksjonstap kan kun være positivt – samfunnsøkonomisk, for næringen selv, og for miljøet. Fylkesmannen støtter forslaget om innføring av en bedre modell for beregning av produksjonstap.

10.10

Forslaget om innføring av plikt til å rapportere settefiskens opprinnelse har lav kostnad, men kan gi store gevinster dersom dette bidrar til økt kunnskap om smittespredningsveier, årsaker til tap tidlig i produksjonsfasen, forbedringspotensial i rutiner for brønnbåttransport m.m. Det vil også øke sjansene for å oppklare opprinnelsen til rømt oppdrettsfisk. Fylkesmannen støtter forslaget.

10.12

Fylkesmannen deler utvalgets bekymring over høyt produksjonstap over lang tid. Men etter vår oppfatning er årsaksforholdene bak disse tapene såpass varierte, sammenvevde og uoversiktlige, at den foreslåtte handlingsregelen ikke kan innføres innen overskuelig fremtid. Utvalget fokuserer på sykdomsrelatert tap, eksempelvis PD. I områder med massive utfordringer som følge av vannbåren smitte av sykdom, så synes forslaget å ha noe for seg. Men når Finnmark har det største tapet i landet, uten at dette kan relateres til den relativt gode sykdomssituasjonen i regionen sammenlignet med Vestlandet, så ser vi ikke at en liten reduksjon i MTB skal kunne løse tapsproblemet i fylket. Fylkesmannen observerer at oppdrettsaktørene i Finnmark jobber hardt med å bli selvforsynte med smolt, og oppfatter at næringen selv ser dette som det mest effektive strategiske grepet for å redusere dødeligheten.

Utvalget peker på tap som følge av sykdom som hovedårsaken til den dødeligheten som kan lede til at produksjonen i et område må reduseres (s. 164). Likevel foreslår utvalget at tap som følge av destruksjon av fisk i sykdomsbekjempelse, ikke skal regnes med i tapstallet som skal legges til grunn for justering av MTB (s. 161). Dette oppfattes som selvmotsigende, og er merkelig nok det eneste konkrete eksempelet utvalget gir på tapsårsaker som skal unntas. Fylkesmannen ville funnet det mer naturlig å unnta dødelighet etter utsett av smolt av dårlig kvalitet, uten sykdom, eksempelvis ved ufullstendig smoltifisering.

Utvalget foreslår at handlingsregelen skal innebære en relativt lav trinnvis reduksjon av MTB ved utslag på tapsindikatoren, noe som begrunnes med at oppdretteren skal ha stabile rammebetingelser. Dette står i kontrast til andre deler av utvalgets rapport, hvor det sies at forvaltningen må bygges på kunnskap om fiskehelse og miljø. Fylkesmannen mener at all reduksjon i produksjonen må begrunnes ut i fra kunnskap om bærekraft, enten dette betyr 2 % eller 100 %. Utvalget ser for seg at eventuelle oppjusteringer, ved lave tapstall, skal foregå i større prosentvise steg sammenlignet med eventuelle reduksjoner, uten at dette begrunnes. Fylkesmannen ser ikke logikken i dette.

Det er hevet over enhver tvil at produksjonen i deler av landet må reduseres for å nå regjeringens mål om bærekraft. Samtidig kan det være rom for vekst i andre regioner. Fylkesmannen mener denne veksten vil komme uansett, der det er rom for dette, og vi registrerer for øyeblikket høy investeringsvilje innenfor vår egen region. Vi ser ikke at det er nødvendig å åpne for miljøbettinget flytting for å utnytte det potensialet som eventuelt skulle finnes i nord. Vi minner igjen om at de høye tapstallene i Finnmark står i et misforhold til forventningene til potensialet for vekst i fylket, dersom utvalgets forslag om justering av MTB basert på tapstall blir innført. Det ville i så fall ført til en reduksjon av MTB i 10 av de siste 12 år, og muligens 12 av 12 dersom Kontali-metoden for tapsberegning legges til grunn.

10.13

Fylkesmannen er på generelt grunnlag positiv til en omlegging av strategien for å unngå bestandsregulerende effekter av lus. Behovet for en omlegging skyldes at dagens regulering, i form av tiltaksgrenser gitt som maksimalt tillatt gjennomsnittlig lusetall på lokalitetsnivå, på ingen måte ivaretar regjeringens målsetning. I mange tilfeller ivaretar luseforskriftens krav heller ikke den nødvendige kontrollen med at akvakulturlovens- og naturmangfoldlovens bestemmelser overholdes, i forhold til denne formen for påvirkning. Innrapporterte data viser at lusenivåene målt på villfisk kan overstige bestandsregulerende nivå, uten at tiltaksgrensene brytes i noen av anleggene i området. Dermed er det nødvendig å finne nye indikatorer, og å se større områder i sammenheng, slik utvalget foreslår.

Fylkesmannen mener lusedata helt ned til lokalitetsnivå bør offentliggjøres, og vi ser ingen grunn til å begrense innsynet i denne informasjonen til tilsynsmyndighetene, slik utvalget foreslår. Dette er informasjon som rapporteres som følge av krav i luseforskriften, og det vil styrke næringens legitimitet å vise åpenhet rundt egen miljøpåvirkning. Miljøstatus på

lokalitetsnivå offentliggjøres i dag på fiskeridirektoratets nettsider. Tallene fra nasjonal overvåking av lus på villfisk er offentlig tilgjengelig i rapportform. Offentliggjøring av lusedata bør sees i lys av miljøinformasjonsloven.

Utvalget innrømmer at tiltakene som foreslås utløst gjennom handlingsregelen, først og fremst er innrettet etter villaksens smoltutvandring, og dermed ikke vil gi den samme beskyttelse av sjørret og sjørøye. Fylkesmannen mener dette viser et utilstrekkelig ambisjonsnivå hos utvalget, sett i forhold til regjeringens mål for bærekraft. Regjeringens strategi er ikke begrenset til beskyttelse av vill laks, og det samme gjelder for naturmangfoldloven.

Fylkesmannen mener at handlingsregelen, og indikatorer som skal utløse tiltak, må være tilpasset grenser for bestandsregulerende effekt hos alle arter av vill anadrom fisk. I Finnmark er det sjørret og sjørøye som blir påvirket av lakselus, mens påvirkning på smolt av vill laks så langt ikke er dokumentert. Dette kan imidlertid endre seg med endret lokalitetsstruktur.

10.14

Fylkesmannen registrerer at det har vært en positiv utvikling i antall rapporterte rømningsepisoder de senere år. Denne utviklingen er ikke like synlig i på gyteplassene i elvene som overvåkes. Fylkesmannen støtter derfor utvalgets tilråding om å opprettholde fokuset på en null-visjon, blant annet gjennom rømningskommisjonens arbeide. Utvalgets forslag til handlingsregel har høyt fokus på utfisking av rømt fisk i elvene. Dette er selvfølgelig et virkningsfullt tiltak når det lykkes, men Fylkesmannen stiller spørsmålsteget ved gjennomførbarheten, med tanke på det omfanget problemet har, i form av antallet vassdrag som er påvirket. Videre er mange vassdrag av en slik størrelse vannføringsmessig, at ingen form for felle kan etableres og holdes i drift ved høy vannstand. Innfanging av rømt fisk i elvene bør utføres der dette er mulig, men vil aldri kunne oppfylle målet regjeringen har satt.

Fylkesmannen er overbevist om at det er mulig å oppnå lavere rømningstall ved enda sterkere fokus på preventive tiltak, basert på rømningskommisjonens analyser av årsaksforhold.

I Finnmark oppgis predatorskader som en vanlig årsak til hull i not. Spesielt selarten havert blir utpekt som en problemart. Derfor virker det nærliggende å fokusere på teknologi. Det finnes sterkere utstyr på markedet enn det som til vanlig brukes i norsk lakseoppdrett, og innføring av strengere krav til styrken på notposer vil kunne ha effekt mot alle årsaker til rift i not.

Uhell i forbindelse med arbeidsoperasjoner, eksempelvis notskifte, har blitt utpekt som en type rømningsårsak hvor det finnes forbedringspotensiale. Mange av disse rømningene skyldes ulike former for menneskelig svikt, og kan forhindres gjennom gode systemer for risikohåndtering. Her kan det vises til andre næringer med høyt fokus på sikkerhet, hvor opplæring, trening og strenge rutiner for alle arbeidsoperasjoner fungerer som sikkerhet mot uhell. Det er grunn til å tro at næringen kan forhindre flere rømninger gjennom bedre kunnskap og opplæring i riktig bruk av utstyr, bevissthet omkring sikre grenser for belastning av utstyret, etablering av grenser for maksimal strømstyrke og bølgehøyde for den enkelte operasjon m.m.

10.15

Fylkesmannen støtter forslaget om å ikke tillate ny vekst gjennom tildeling av nye tillatelser eller gjennom generell økning av MTB før evt. produksjonsområder er etablert.

10.18

Fylkesmannen ser også behovet for å utvikle metode for å overvåke hardbunnslokaliteter.

Med hilsen

Stig Moen
seksjonsleder

Eirik Frøiland
overingeniør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og derfor uten underskrift.