



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Fiskeri- og kystdepartementet
Postboks 8118 Dep
0032 OSLO

Deres ref
200602445- /CGR

Vår ref
201100533-/MBK

Dato **12 SEPT 2011**

Høring - Rapport fra et ekspertutvalg om effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen

Miljøverndepartementet viser til brev fra Fiskeri- og kystdepartementet av 10. februar 2011 om høring av rapporten "Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær", og vår høringsfrist av 10. september 2011. Vi mener ekspertutvalgets rapport er grundig og god og inneholder viktige tiltak som kan bidra til å styrke næringens miljømessige bærekraft. Våre hovedkonklusjoner er:

- Rapporten gir en utfyllende og god problembeskrivelse.
- Vi støtter hovedgrepet med produksjonsområder, utsettssoner og branngater, koordinert brakklegging, indikatorer og handlingsregler. Vi forutsetter at videre utredning og operasjonalisering må foretas i nært samarbeid med miljøvernmyndighetene.
- Det må være en grunnleggende forutsetning at eventuell miljøbetinget adgang til flytting av produksjonen ikke medfører at miljøtilstanden i andre områder forringes.
- Utvalget foreslår også flere gode, mer avgrensede tiltak. Vi framhever merking av oppdrettsfisk som vi mener bør innføres snarest.
- Vi er enig i utvalgets vurdering at bærekraftsituasjonen nå ikke gir grunnlag for økt total biomasse, men at dette bør avvenne redusert miljøpåvirkning gjennom de foreslåtte tiltak.
- Vi mener at utvalgets forslag som innebærer en kombinasjon av myndighetsstyrte virkemidler og en økt ansvarliggjøring av næringen gjennom felles tiltak er et riktig og viktig skritt på veien mot økt miljømessig bærekraft for næringen.
- Utvalget påpeker risiko for økt forurensning i produksjonsområdene. Forslaget om

utvidet miljøovervåking av samlet belastning er viktig, og miljømyndigheten kan gjennom regulering etter forurensningsloven sette tak for samlet belastning på et område.

- Utvalget trekker fram at lakseoppdrett også kan påvirke vill marin fisk negativt. Miljøverndepartementet mener hensynet til gyteområder for de rødlistede kysttorskbestandene også må tas hensyn til i soneinndelingen.
- I myndighetenes oppfølging av rapporten vil vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-12; jf. § 7, være sentral, og tiltakene må tilpasses vannforskriftens krav om god miljøtilstand og miljøovervåking.

RAPPORTENS BAKGRUNN OG PROBLEMBESKRIVELSE

Miljøverndepartementet mener rapporten (del 1 og 2) gir en god og grundig problembeskrivelse av bærekraftutfordringene knyttet til havbruksnæringen.

Utvalget trekker fram som viktig for bærekraftig akvakultur at reversible konsekvenser bør begrenses, og at det må kunne kreves at en sone/lokalitet skal fremstå som upåvirket etter en tids brakklegging. Videre at de generelle prinsippene om blant annet økosystemtilnærming, tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og anvendelse av føre-var-prinsippet skal legges til grunn. Miljøverndepartementet viser til at prinsipper for bærekraft er lovfestet i naturmangfoldlovens kap. II om Alminnelige bestemmelser for bærekraftig bruk. Miljøverndepartementet påpeker at de miljøretslige prinsippene i naturmangfoldlovens §§ 8-12 jf. § 7 ikke bare skal vurderes i behandling av søknader om tillatelse til og utvidelse av akvakulturvirksomhet, slik utvalget minner om, men ved all offentlig myndighetsutøvelse. Herunder skal prinsippene være retningslinjer i myndighetenes oppfølging av utvalgets rapport, eksempelvis i utarbeidelse av forskrifter, indikatorer og handlingsregler.

RAPPORTENS TILTAKSFORSLAG

Miljøverndepartementet mener de fleste av tiltakene som foreslås i rapporten (del 3) kan være viktige bidrag til økt miljømessig bærekraft. Våre merknader under er ikke uttømmende. Vi tar forbehold om oppfølgingen av utvalgets anbefaling i den videre prosess mellom departementene. Punktene nedenfor er ordnet i samme rekkefølge som i utvalgets rapport og ikke etter prioritert rekkefølge fra vår side.

10.1-10.3 Strømkatalog, hydrografi og havbunnskartlegging

Miljøverndepartementet mener forslaget om etablering av en nasjonal strømkatalog og om kartlegging av kystsonen er gode forslag. Vi støtter også forslaget om å utrede pålegg til næringen om utvidede hydrografiske observasjoner. Vi minner om at forurensningsloven § 51 gir hjemmel til å pålegge den enkelte virksomhet undersøkelser som med rimelighet kan kreves i forbindelse med mulig forurensning og virkninger av den.

10.4-10.5 Produksjonsområder, brakklegging og branngater

Miljøverndepartementet mener hovedgrepet med produksjonsområder og utsettssoner, koordinert brakklegging og branngater kombinert med bærekraftsindikatorer og handlingsregler (jf. kap. 10.11-10.15) kan bidra til vesentlig økt bærekraft.

Størrelse på og lokalisering av produksjonsområder og branngater må utredes i nært samarbeid med miljømyndighetene. Produksjonsområder bør avgrenses i forhold til gradient inn mot kysten i tillegg til nord/sør grense. Branngatene bør lokaliseres slik at de bidrar til styrket beskyttelse av nasjonale laksefjorder og –vassdrag, vandringsveier for laksefisk, gyteområder for torsk og andre sårbare naturverdier og samtidig drar nytte av annet vern så langt mulig. Branngatene må være store nok i forhold til lakselus.

Utvalget påpeker risiko for økt forurensningsbelastning i produksjonsområdene. Vi er enig at det er behov for å kunne beregne bæreevnen til et produksjonsområde i forhold til forurensningsbelastning. Det er avgjørende at maksimal tillatt biomasse (MTB) for området fastsettes innenfor denne rammen. Vi minner også om at nye tiltak må være i samsvar med vannforskriften § 12.

10.9-10.10 Tapsstatistikk og opprinnelsesrapportering settefisk

Utvalgets forslag vil bidra med viktig kunnskap, angis å være lite kostnadskrevende og anbefales gjennomført snarest.

Utvalget påpeker at økende bruk av leppefisk reiser samme spørsmål som for settefisk, og at samme rapporteringsplikt bør gjelde for leppefisk. Miljøverndepartementet mener at flytting av leppefisk mellom regioner og landsdeler kan være en trussel mot det genetiske mangfoldet til leppefisken dersom den rømmer. Rapporteringsplikt i kombinasjon med bedre tapsstatistikk for leppefisk vil være et viktig bidrag til kunnskap om hvor mye leppefisk som rømmer og hvor den stammer fra.

10.11- 10.15 Indikatorer og handlingsregler

Miljøverndepartementet mener i likhet med Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet at forslaget om handlingsregler som prinsipp er godt.

I forhold til tapsbasert indikator og justering av MTB som handlingsregel, minner Miljøverndepartementet om at total produksjon i et område også vil være avhengig av tillatelsene etter forurensningsloven. Vi viser til Klima- og forurensningsdirektoratets høringsuttalelse hvor de påpeker at et nytt sonesystem vil utløse behov for utredning av en annen type regulering fra forurensningsmyndigheten enn dagens vurdering av utslipp fra enkeltlokaliteter. Vi minner videre om at tillatelse etter forurensningsloven kan innstrammes uavhengig av handlingsregelen dersom miljøsituasjonen tilsier det.

Utvalget foreslår å tillate miljøbegrunnet flytting mellom ulike produksjonsområder fra områder med høy til områder med lav tapsprosent. Miljøverndepartementet påpeker at tap ofte kan skyldes forhold som ikke løses ved flytting, og at flytting mellom produksjonsområder kan være i strid med poenget med branngatene. Det må være en grunnleggende forutsetning at flytting av produksjonen ikke medfører at miljøtilstanden i andre områder forringes som følge av dette. Miljøutfordringene som næringen nå har på strekningen fra Rogaland til Nordland må ikke flyttes til Troms og Finnmark hvor naturen nå er mindre påvirket av oppdrettsnæringen enn hva som er tilfelle lengre sør.

Belastninger på villfisken og annet naturmangfold må være en utløsende faktor for reduksjon av biomasse på lik linje med forholdene på innsiden av merdene. Miljøverndepartementet er uenig i handlingsregelen mot genetisk påvirkning fra rømt laks slik den er foreslått, fordi den er basert på en indikator som måler en effekt etter at irreversibel skade har skjedd. Indikatoren må baseres på en risikovurdering.

Miljøverndepartementet er uenig med utvalget om kunnskapsgrunnlaget for å etablere indikatorer for belastninger på villaks. Vi mener at det finnes nok kunnskap til å etablere et slikt system i dag. Miljøverndepartementet har iverksatt et arbeid med kvalitetsnorm for villaks, og dette arbeidet ble presentert for departementene før sommeren 2011. Arbeidet er basert på rapporten "*Kvalitetsnormer for laks – anbefalinger til system for klassifisering av villaksbestander*" av Vitenskapelig råd for lakseforvaltning, hvor blant annet indikatorer og grenseverdier for ulike typer menneskelig påvirkning på villaksen legges fram. Rapporten er kvalitetssikret i relevante fagmiljøer. Indikatorene og grenseverdiene definerer bærekraftige nivåer for påvirkninger på villaks, og må etter vårt syn utgjøre en referanse for arbeidet med å etablere indikatorer for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring.

Miljøverndepartementet har videre notert seg Klima- og forurensningsdirektoratets forslag om utvikling av indikator og handlingsregel også for forurensning, sett i sammenheng med vannforskriftens miljømål. Vi vil eventuelt komme tilbake til dette i arbeidet med oppfølging av rapporten.

Utvalget foreslår også flere viktige tiltak som ikke er avhengig av sonerings- og handlingsregelgrepet. Miljøverndepartementet mener utvalgets forslag om uttak av oppdrettsfisk på gyte plassene i elvene er viktig og må iverksettes. Utvalgets anbefaling om fettfinneklipping er en nødvendig forutsetning for gjennomføringen, og Miljøverndepartementet støtter fullt ut utvalgets vurdering av at en slik merkeordning bør innføres. Om det i tillegg kombineres med individmerking, vil rømt fisk kunne spores tilbake til anlegget slik at det blir lettere å plassere ansvaret på riktig sted. Arbeidet med utvikling av steril oppdrettsfisk bør intensiveres, og om mulig prøves ut i kommersiell målestokk i egnede pilotområder.

Miljøverndepartementet er enig med utvalget i at det ikke bør gis nye tillatelser eller økning i MTB før etter at grunnlaget for en ny og bærekraftig struktur for næringen er fastlagt, med unntak av for lukkede anlegg jf. under.

10.16 Friere etablering av lukkede anlegg i sjø

Miljøverndepartementet støtter en friere etablering av lukkede anlegg forutsatt at nødvendige tillatelser, herunder etter forurensningsloven, foreligger.

10.18 Forsterket miljøovervåking

Miljøverndepartementet er enig i at miljøovervåkingen må forsterkes for å fange opp samlet påvirkning fra flere oppdrettsanlegg på en vannforekomst og i et område. Vi mener det bør utvikles en utvidet standard for dette, som samordnes og tilpasses kvalitetselementer og krav til metoder og standarder i vannforskriften. Overvåkingen bør finansieres av næringen selv. Videre er vi enig i at må det utvikles en standard for overvåking av hardbunn.

10.20 Næringens ansvar

Miljøverndepartementet mener det er viktig å kombinere myndighetsstyrte tiltak og virkemidler med betydelig kollektiv innsats fra næringsaktørene for å løse havbruksnæringens miljøutfordringer. Dersom de foreslåtte tiltakene for å etablere forsvarlige rammer for en bærekraftig næringsutøvelse, herunder etablering av produksjonsområder og handlingsregler, kombineres med at næringen pålegges et betydelig ansvar for felles tiltak som kan redusere miljøpåvirkningen, mener Miljøverndepartementet at dette vil utgjøre et viktig steg i riktig retning for en bærekraftig havbruksnæring. Et viktig eksempel er myndighetspålegg om merking av fisk i kombinasjon med at næringsaktørene pålegges å finansiere uttak av rømt fisk fra gytebestandene.

Vi har notert oss at det allerede er igangsatt flere tiltak i regi av Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, men mener at dette ansvaret bør formaliseres slik at et langsiktig og forpliktende samarbeid sikres. Videre er det behov for en avgrensing mellom hva som er myndighetenes ansvar og oppgaver, og hva som er næringens. I tråd med prinsippet om at *kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver*, jf. naturmangfoldloven § 11, mener departementet at næringen bør pålegges å finansiere hovedandelen av nødvendige avbøtende tiltak, uavhengig av hvem som faktisk gjennomfører tiltakene. En mulig løsning kan være å etablere en myndighetsstyrt avgift som benyttes til gjennomføring av avbøtende miljøtiltak.

10.22-23 Planprosesser

Miljøverndepartementet støtter forslaget om pilotprosjekter for regionale og interkommunale planer for bærekraftig akvakultur i utvalgte kystområder, og understreker at interkommunale planer ikke må erstatte regional planlegging. Videre må en eventuell veileder for planlegging av akvakultur sees i sammenheng med samlet planveiledning for sjø.

10.24 Arealavgift

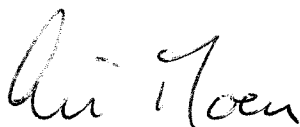
Utvalget anbefaler at kommunenes adgang til å innkreve eiendomsskatt evalueres etter at produksjonsområdene er etablert. Miljøverndepartementet minner om at det kan være andre økonomiske virkemidler som samtidig bør utredes, herunder en mer generell avgift for betaling av økosystemtjenester som næringen gjør bruk av.

10.25 Forskningsbehov

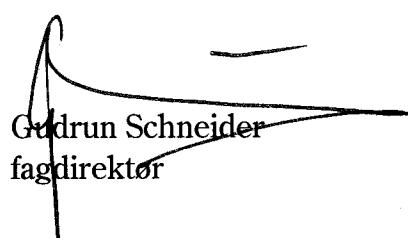
Miljøverndepartementet understreker at blant annet når det gjelder påvirkning av lakselus og rømt oppdrettsfisk på villfisk er kunnskapsgrunnlaget mer enn godt nok til å handle. Basert på *føre-var-prinsippet* jf. naturmangfoldloven § 9, må tiltak for å redusere belastningen på villfisken iverksettes parallelt med at kunnskapen styrkes. Av forskningsbehovene som utvalget trekker fram, vil en før/etterstudie av effekter av lakseoppdrett på økosystem og villfisk, herunder kysttorsk, i en fjord være av særlig stor verdi forutsatt at det sikres et vitenskapelig tilfredsstillende forskningsprosjekt.

Miljøverndepartementet viser avslutningsvis til høringsuttalelsene fra Direktoratet for naturforvaltning, Klima- og forurensningsdirektoratet og Fylkesmennene, som har ytterligere merknader. Vi ser fram til et nært samarbeid om oppfølging av de foreslåtte tiltak i rapporten, og understreker at våre merknader over ikke er uttømmende.

Med hilsen



Eli Moen (e.f.)
fung. ekspedisjonssjef



Gudrun Schneider
fagdirektør

Kopi:

Direktoratet for naturforvaltning
Klima- og forurensningsdirektoratet
Riksantikvaren