

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Deres ref: 15/4396
Vår ref: 2016/143905
Dato: 21.09.2016
Org.nr: 985 399 077

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



HØRINGSUTTAELSE – FORSLAG TIL REGELVERK FOR Å IMPLEMENTERE NYTT SYSTEM FOR KAPASITETSJUSTERINGER I LAKSE- OG ØRRETOPPDRETT

Vi viser til høringsbrev datert 24. juni 2016 med forslag til regelverk for å implementere nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett.

Mattilsynet støtter prinsippet, men ser store utfordringer med ordningen

Mattilsynet støtter prinsippet om etablering av produksjonsområder og bruk av indikatorer som grunnlag for forutsigbare handlingsregler for regulering av produksjonskapasiteten i norsk lakse- og ørretoppdrett. Samtidig ser vi at det også er store utfordringer med forslaget. Mattilsynet er bekymret for at et komplisert system for biomasseregulering kan medføre en utilsiktet økning i flytting av sjøsatt fisk. Vi er også bekymret for at forslaget kan medføre en betydelig økt byråkratisering, og behov for betydelig økt tilsynsarbeid for å verifisere tellinger og rapporteringer av lakselus fra oppdrettsanleggene.

Ordningen kan ta hensyn til den samlede belastningen på villfisk

Slik det nå er lagt opp til vil ordningen legge til rette for en regulering av produksjonskapasiteten som tar hensyn til den samlede belastningen av lakselus på ville bestander av laksefisk. Dette gjør ikke dagens forvaltning i tilstrekkelig grad. Ordningen kan legge grunnlaget for en forvaltning av naturressurser (vill laksefisk) som er mer kunnskapsbasert enn dagens reguleringer av produksjonskapasiteten. En slik ordning som tar hensyn til den samlede belastningen av lakselus på ville bestander av laksefisk, vil også kunne legge til rette for en forenkling av regelverket om bekjempelse av lakselus. Grensene mellom produksjonsområdene vil også kunne fungere som effektive barrierer for spredning av smitte, ikke bare spredning av lakselus, men også andre smittestoffer. De vil imidlertid ikke fungere som effektive smittebarrierer uten at ytterligere smitteforebyggende tiltak iverksettes.

Økt fleksibilitet kan uthule grunnlaget for hele ordningen

Den foreslåtte ordningen er veldig kompleks. Det er derfor vanskelig å forutsi alle konsekvenser av ordningen. I høringsforslaget er det alternativer som i ulik grad gir næringsaktørene en fleksibilitet i utnyttelsen av tillatelsene. Det er vanskelig å vurdere hvordan fleksibiliteten vil påvirke ordningen. Det er likevel ikke tvil om at jo større fleksibilitet blir, desto større blir risikoen for at ordningen uthules og at grunnlaget for hele ordningen vil falle bort. Noen av de alternativene som er foreslått for å sikre fleksibiliteten, gir fare for at store deler av gevinsten med ordningen svekkes.

Fare for negative effekter på fiskehelsen og fiskevelferden

Økt fleksibilitet vil svekke grunnlaget for hele ordningen. Samtidig er det fare for negative effekter på fiskehelsen og fiskevelferden dersom fleksibiliteten i utnyttelsen av tillatelsene blir dårligere enn i dag. Det kan føre til mere flytting av fisk som allerede er sjøsatt. Flytting av sjøsatt fisk er en av de største kjente risikofaktorene for spredning av sykdommer. Mattilsynet registrerer at næringsaktørene er i ferd med å tilpasse seg til den kommende etableringen av produksjonsområder. En del aktører ønsker flere eller større lokaliteter enn i dag for å kunne utnytte alle sine tillatelser til enhver tid. Det kan føre til at flere mindre lokaliteter tas i bruk med kortere avstand mellom anleggene, og bryte ned gode etablerte lokalitetsstrukturer hvor koordinert brakklegging praktiseres. Mattilsynet mener derfor at det nødvendig med bedre smitteforebyggende tiltak enn det vi har i dag. For å redusere de negative effektene som forslaget kan få for fiskehelsen og fiskevelferden, bør bl.a. følgende tiltak iverksettes:

- Godkjenning av driftsplaner betinger at sjøsatt fisk ikke flyttes på en måte som innebærer økt risiko for spredning av sykdommer.
- Krav om koordinert brakklegging av naboanlegg (koordinerte brakkleggingsgrupper) håndheves ved godkjenning av driftsplaner.
- Anbefalte minsteavstander ved etablering og utvidelser av anlegg endres slik at det ikke åpner for at anleggene kan ligge som perler på en snor med kort avstand uten koordinert brakklegging.
- Reserverlokalteter som ikke har vært i bruk og er dårlig egnet ut fra hensynet til fiskehelse og fiskevelferd, trekkes tilbake av Fiskeridirektoratet.

Fare for mer administrasjon, byråkrati og offentlig tilsyn

Den foreslåtte ordningen er i utgangspunktet komplisert. Mattilsynet er bekymret for at ordningen vil føre til mer administrasjon og byråkrati. Dette er avhengig av hvordan reglene for unntak fra handlingsregelen og reglene for fleksibel utnytting av tillatelsene blir. Reglene for unntak fra handlingsregelen må ikke bli så omfattende at den både uthuler hensikten med ordningen, og at Mattilsynet må bruke mer ressurser på de som har best kontroll med lakselus. Håndhevingen av ulike krav til antall lus og antall behandlinger er allerede krevende og uoversiktlig.

Telling og rapportering av mengden lakselus på oppdrettsfisk er grunnlaget for varslingsystemet (trafikklyssystemet). God kvalitet på tellinger og rapporteringer fra oppdrettsanleggene må derfor sikres. Krav om at eksterne godt kvalifiserte telle-team skal telle og rapportere lakselus på oppdrettsfisk er aktuelt, og må i tilfelle finansieres av næringsaktørene. Dette må vurderes i forbindelse med endringen av forskrift om bekjempelse lakselus som Mattilsynet nå har startet arbeidet med.

Ordningen krever økt innsats fra Mattilsynet på flere områder

Ordningen vil kreve økt ressursbruk fra Mattilsynet på flere områder:

- God kvalitet på telling og rapportering av lakselus på oppdrettsfisk må sikres. Mattilsynets ressursbruk på dette er avhengig av hvordan nye krav til telling og rapportering fra oppdrettsanleggene blir når endringer i forskrift om bekjempelse lakselus er fastsatt.

- Overvåkningen av villfisk skal verifisere at kvaliteten på varslingsystemet er god nok. Overvåkningsprogrammet må derfor videreføres og videreutvikles.
- Det må brukes tid og ressurser på å dokumentere og kommunisere grunnlaget for trafikklyssystemet for å sikre tilstrekkelig legitimitet til beslutningene som skal fattes om regulering av produksjonskapasiteten. Både næringsaktørene og andre interessenter må kunne forstå grunnlaget for beslutningene. God kommunikasjon om status og utvikling kan legge til rette for et bedre samarbeid mellom næringsaktørene innenfor produksjonsområdene.
- Handlingsregelen innebærer at det kan være driften av et fåtall oppdrettsanlegg som er årsaken til at produksjonskapasiteten på alle tillatelsene innenfor et produksjonsområde må reduseres. Mattilsynets oppfølging av anlegg med dårlig kontroll på lakselus blir derfor enda viktigere enn i dag. Mattilsynet må ha en tett oppfølging og streng håndheving av regelverket om bekjempelse av lakselus for at ordningen ikke skal oppfattes som urettferdig.
- Mattilsynet må bruke ressurser på til tilsyn med tillatelser og lokaliteter som skal kunne få unntak fra handlingsregelen. Hvor mye ressurser som må brukes på dette er avhengig av hvordan reglene for unntak utformes.
- Mattilsynet må bruke mere ressurser på godkjenning av driftsplaner for å redusere de negative effektene som forslaget kan få for fiskehelse og fiskevelferd.

Ytterligere kommentarer til enkelte av kapitlene i høringsnotatet

Inndeling av kysten i produksjonsområder (kapittel 3 i høringsnotatet)

Mattilsynet støtter prinsippene som ligger til grunn for inndelingen av kysten i produksjonsområder. Det nordligste produksjonsområdet er nå delt i to produksjonsområder. Vi ser nå at produksjonsområde 1 som går fra Svenskegrensen til Karmøy også burde vært delt i to. Vi mener det bør opprettes et eget produksjonsområde øst for Jærkysten. I Havforskningsinstituttets rapport står det at det er liten utveksling av lakselus mellom Vest-Agder og Ryfylke. I tillegg er lusestatus fra og med Vest-Agder og østover god. Hvis området 1 blir som foreslått, vil den gode lusestatusen i sør og øst være med å gi Ryfylke en ufortjent god status. Lokalitetene i området øst for Jærkysten vil muligens kunne kvalifisere for unntak fra handlingsregelen. Dette vil bidra til en økt saksbehandling og ressursbruk både for Fiskeridirektoratet og Mattilsynet.

Det er foreslått å flytte fem anlegg ved Sotra for få til en mer effektiv grense mellom produksjonsområde 2 og 3. Mattilsynet mener dette er positivt, men vi ser også at det blir utfordrende å finne alternative plasseringer for disse fem anleggene i produksjonsområde 2. Samtidig ser vi at flyttingen av anleggene også kan få uheldige innvirkninger på sykdomsforebyggende lokalitetsstrukturer i området. Vi ber om at Mattilsynet involveres i denne prosessen.

I produksjonsområde 7 er Skjerstadvjorden helt skilt ut som permanent geografisk unntak. Et alternativ til denne løsningen er at Skjerstadvjorden inntas i produksjonsområdet, men at tillatelsene inne i Skjerstadvjorden gis unntak fra handlingsregelen i forskrift. Mattilsynet er uenig i at Skjerstadvjorden skal skilles ut som permanent geografisk unntak, men er enig i at tillatelsene inne i Skjerstadvjorden kan gis unntak fra handlingsregelen i forskrift. Av erfaring vet vi at problemer med lakselus kan utvikles i nye områder. Dette kan også skje i Skjerstadvjorden. Lusestatusen må også overvåkes i dette området for å fange opp eventuelle endringer. Dersom lusestatusen skulle endre seg i området, er det enklere å gjøre endringer i forskriften om unntak enn å måtte innlemme Skjerstadvjorden i produksjonsområdet. Ordningen bør også legge til rette

for at andre indikatorer enn lakselus kan brukes i fremtiden. Da bør ikke Skjerstadjorden være utenfor hele ordningen.

Innplassering i produksjonsområder (kapittel 4 i høringsnotatet)

Mattilsynet støtter at det åpnes for en mulighet til å flytte tillatelser til andre produksjonsområder forutsatt at man oppnår en miljøgevinst.

Produksjonsområder og fleksibilitet (kapittel 6 i høringsnotatet)

I forslag som Mattilsynet og Fiskeridirektoratet utarbeidet i forkant av høringen lå det inne en forutsetning om at fleksibiliteten bare kunne brukes inn i produksjonsområder hvor miljøtilstanden er akseptabel. Denne anbefalingen er ikke videreført i høringsforslaget. Slik vi ser det innebærer dette at selskaper som har tillatelser både i produksjonsområder med akseptabel og uakseptabel miljøtilstand, vil kunne utnytte en økt produksjon i områder med uakseptabel miljøtilstand. Dersom dette tillates, vil fleksibiliteten øke smittepresset av lakselus i et område hvor risikoen tilsier at det ikke må skje. Dette virker ulogisk og bryter med hovedprinsippet for reguleringen. Det vil være demotiverende og bidrar ikke til ønske om forbedringer hos de næringsaktørene som allerede ligger i området som har fått redusert produksjon på grunn av en uakseptabel miljøtilstand. Departementet foreslår en hjemmel til å fatte enkeltvedtak overfor enkeltaktører som ikke har tilstrekkelig kontroll, men det er etter vår mening ikke tilstrekkelig for å ivareta nødvendige hensyn i et produksjonsområde med en uakseptabel tilstand. Mattilsynet mener at fleksibiliteten bare bør kunne brukes inn i områder hvor miljøtilstanden er akseptabel. Den må i hvert fall ikke kunne brukes inn i områder med uakseptabel miljøtilstand.

I høringen presenteres to ytterligere forslag til innretning på interregionalt biomassetak. Alternativ 1 innebærer en lettelse i kravet om bearbeiding for å få innvilget et mindre interregionalt biomassetak. Det andre alternativet innebærer en generell adgang til å kunne innvilge interregionalt biomassetak for to produksjonsområder. Begge alternativene er nye varianter av ordningen i tillegg til den eksisterende. Dette virker unødig kompliserende samtidig som begge alternativene vil uthule grunnlaget for den nye produksjonsreguleringen. Mattilsynet vil fraråde begge alternativene forutsatt at bedre smitteforebyggende tiltak iverksettes som vi foreslår innledningsvis.

Unntak fra handlingsregelen (kapittel 7 i høringsnotatet)

Mattilsynet mener målet må være at flesteparten av oppdrettsanleggene har så lite lus og begrenset bruk av medikamenter at de isolert sett ikke bidrar til en uønsket påvirkning på miljøet. Reglene for unntak må ikke utformes slik at de i realiteten er det som bør være normen for alle anlegg. Det er uheldig at det nå innføres enda en ny «grense» for lakselus og antall behandlinger. Det fører til enda mer administrasjon og komplisert saksbehandling. Mattilsynet er også bekymret for at unntaksreglene fører til at vi må bruke mere tid på de som har best kontroll med lakselus i hele landet på bekostning av anlegg med høyest risiko. Reglene for unntak må være enklest mulig, og utformet slik at et begrenset antall tillatelser kommer inn under ordningen.

Alternativ 2 i departementets forslag samsvarer med anbefalingene som tidligere er gitt av arbeidsgruppen med representanter fra Mattilsynet og Fiskeridirektoratet. Med enkle tilpasninger til hvilke lokaliteter som er knyttet til de ulike tillatelsene vil langt fler enn ni tillatelser kunne oppfylle kriteriene i alternativ 2. Mattilsynet ser nå at det er store utfordringer med fiskevelferden ved utviklingen av nye metoder. Begrensninger i antall medikamentelle behandlinger vil også kunne ha uheldige innvirkninger på medisinbruken og resistensutviklingen. Det må forutsettes av bruken av medikamentelle behandlinger og alternative metoder for forebygging og kontroll av lakselus er fiskevelferdsmessig og medisinsk forsvarlig. Mattilsynet mener derfor at det ikke bør settes noen

grense på antall medikamentelle behandlinger for å kunne få unntak. Grensen for antall voksne hunnlus bør ikke være høyere enn 0,1.

Dersom grensen baseres på et gjennomsnitt av flere tellinger, blir regelverket enda mer komplisert og uhensiktsmessig. Sikkerheten ved telleresultatet kan heller bli bedre ved at lus telles på flere fisk, eller at det er grunnlagsdata fra tellingene som rapporteres. Det er ikke noe i veien for at oppdretter frivillig teller lus på flere fisk enn det regelverket krever.

Avslutningsvis

Mattilsynet mener at produksjonskapasiteten i oppdrettsnæringen må reguleres på en måte som tar hensyn til den samlede belastningen av lakselus på villfisk. Det er visse mangler i kunnskapsgrunnlaget, og vi ser store utfordringer med forslaget. Mattilsynet mener likevel at det ikke er tilstrekkelig argument for å unnlate å gjennomføre ordningen. Mattilsynet forutsetter at nødvendige tiltak settes i verk for å redusere de negative effektene som ordningen kan få for fiskehelsen og fiskevelferden.

Med hilsen

Elisabeth Wilmann
Direktør – Fisk og sjømat