



Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 dep
0032 Oslo

Deres ref.

Vår ref / Saksbehandler

14/8223-2 U43 &13
Bente Kristine Aasjord / tlf. 952 78 400

Dato:

12.01.2015

HØRING - MELDING TIL STORTINGET OM VEKST I NORSK LAKS- OG ØRRETOPPDRETT

Høring - vekst i norsk lakse- og ørrettoppdrett.

Bakgrunn:

Som ledd i arbeidet med en kommende stortingsmelding om vekst i havbruksnæringen, har regjeringen sendt på høring et notat der det foreslås hvilke rammer som skal legges til grunn for en effektiv og bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørrettoppdrett. Høringsfristen er 10. januar 2015.

Høringsnotatet og de forslag som høringsinstansene bes å ta stilling til, bygger delvis på konklusjoner og forslag i det såkalte "arealutvalgets" rapport fra 2011 - "Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær"¹. Til grunn for høringen bygger departementet på følgende premisser:

- At den globale etterspørselen etter sjømat vil fortsette å øke.
- At sjømatnæringen er en av få næringer hvor Norge besitter globalt ledende kunnskapsmiljøer.
- At havbruksnæringen estimeres en høy vekst, opp mot en femdobling av lakse- og ørretproduksjonen i 2050.
- At en framtidig vekst skal være sosialt, økonomisk og miljømessig bærekraftig.
- At næringen er konkurransedyktig, subsidiefri, lønnsom og viktig for sysselsetting og bosetting langs hele kysten.

¹ Ekspertutvalg oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fkd/vedlegg/rapporter/2011/effektiv_og_baerekraftig_arealbruk_i_havbruksnaeringen.pdf

Regjeringen ønsker å legge til rette for en bærekraftig og sterk vekst i havbruksnæringen, og høringsnotatet understreker at denne må bygge på en forutsigbarhet der rammebetingelsene for næringen ligger fast over tid. Hovedmålet med meldingen er å drøfte en best mulig videreutvikling av næringen innenfor akseptable bærekraftige rammer. Regjeringen erkjenner at dette er et politisk spørsmål om hvilken miljøpåvirkning samfunnet skal akseptere.

I høringsnotatet foreslås tre ulike alternativer, og felles for disse er at veksten kan komme som nye tillatelser eller økt kapasitet på eksisterende tillatelser:

1. Videreføring av dagens system med tildelingsrunder, basert på objektive kriterier fastsatt fra gang til gang.
2. En årlig prosentvis vekst (fast vekstrate).
3. Innføring av handlingsregel basert på miljøindikatorer og soneinndeling.

Det er alternativ tre som etter departementets mening både vil sikre næringen forutsigbarhet og en best mulig miljømessig bærekraftig vekst, og det er også dette alternativet departementet har valgt å bruke mest plass på i høringen. Departementet inviterer høringsinstansene til å gi innspill til de ulike alternativene, og å komme med eventuelle forslag til andre løsninger.

Nærmere om de ulike alternativene:

1. Fortsatt tildelingsrunder med objektive kriterier.

Hittil har oppdrettsveksten skjedd gjennom "ad hoc"-tildelinger, ved tildeling av nye konsesjoner eller økt tillatt biomasse på eksisterende konsesjoner. Tidligere har man også benyttet tildelingskriterier som økt grad av bearbeiding, fortrinn for mindre aktører og innovasjon. Dette har gitt stort politisk handlingsrom, der myndighetene har kunnet velge om, når og hvilke kriterier som skal legges til grunn. Regjeringen ønsker nå å gå bort i fra skjønsmessige kriterier for vekst, og i stedet legge til grunn objektive kriterier for videre vekst. Dette vil iflg. departementet øke næringens forutsigbarhet.

2. Årlig prosentvis vekst.

Dette representerer å tillate vekst gjennom en gitt årlig prosent. Dette gir svært høy forutsigbarhet for næringen, mens endringer i miljøsituasjonen må reguleres på andre måter. Alternativet vil likevel m.h.p. hvordan forutsetningene for driften blir: Hvilke miljøreguleringer som skal anvendes, vil avhenge miljøsituasjon som har oppstått og vil derfor være vanskelig å forutsi.

3. Innføring av handlingsregel basert på miljøindikatorer.

I dette alternativet styres veksten ut fra en handlingsregel. Her vil et sett av miljøindikatorer være avgjørende. Forutsigbarheten sikres ved allerede fastsatte regler og kriterier som skal være oppfylt før vekst kan tillates. Bærekraft ivaretas gjennom fastsatte miljøindikatorer. Det nærliggende eksemplet på et liknende system kan hentes fra de etablerte handlingsreglene for førevar- grenser knyttet til den norsk fiskeriforvaltning.

Ettersom kysten er langstrakt og med varierende forutsetninger og ulik miljøbelastning, krever handlingsreglene for havbruk en soneinndeling. Indikatorene skal være de samme over hele landet, men vekst vil skje på sonenivå. I områder med liten til moderat påvirkning på miljøet kan produksjonskapasitet økes, mens kapasiteten i områder med uakseptabel påvirkning vil måtte frysnes eller bygges ned. Næringen vil da ha forutsigbarhet på hvilke kriterier som må være oppfylt for at vekst skal kunne vurderes. Usikkerheten for næringen avhenger i flg departementet av om et produksjonsområde klarer å oppfylle kriteriene som legges til grunn. En handlingsregel må tilpasses dagens miljøutfordringer, men systemet må også rigges for fremtidige utfordringer; derfor foreslås systemet modulbasert. Hver indikator som velges må kunne reflektere status for den aktuelle miljøpåvirkningen innenfor et produksjonsområde sett i sammenheng med produksjonskapasiteten, slik at endringer i kapasiteten reflekteres i endret miljøpåvirkning.

Produksjonsområder.

Et indikatorbasert system forutsetter at havbruksaktiviteten forutsetter at miljøpåvirkningene kan måles i de ulike sonene. Dette fordi miljøutfordringene vil variere fra område til område. Handlingsregelen vil derfor gjelde for ett og ett område. Havforskningsinstituttet (HI) har foreløpig anslått at det vil være hensiktsmessig med fra 11 til 13 slike soner. Departementet foreslår at hver tillatelse blir bundet til et produksjonsområde, slik tillatelse i dag er bundet til en av Fiskeridirektoratets regioner. Departementet foreslår videre at det ikke skal være tillatt å flytte tillatelser mellom ulike produksjonsområder, fordi dette vil redusere incentivene til eksisterende oppdrettere i et område til å drive miljømessig bærekraftig.

Valg av miljøindikatorer

Departementet anser de nåværende viktigste miljøutfordringene til havbruksnæringen å være lakselus og genetisk påvirkning som følge av rømming. Det er en sterk sammenheng mellom mengden oppdrettsfisk i sjøen, lusenivå på oppdrettsfisken og lakseluspåvirkningen på ville laksebestander, særlig sjøørret, derfor er lakselus egnet som indikator. For rømming gjelder ikke tilsvarende sammenheng mellom produksjonsvolum og antall rømt fisk. Den geografiske spredningen av rømt oppdrettsfisk er i tillegg stor, med delvis tilfeldig vandringsmønster. I et system som skal virke innenfor produksjonsområder er det iflg departementet derfor vanskelig å bruke rømming som en eventuell indikator. Utfordringen med rømt laks bør derfor håndteres i et separat løp, og det er derfor foreslått en egen forskrift om implementering av «forurenser betalerprinsippet» når det gjelder rømt oppdrettsfisk.

Departementet regner per i dag ikke utslipp fra havbruksnæringen som et miljøproblem, men mener likevel at det bør igangsettes et arbeid med å utvikle en indikator for utslipp som kan implementeres i handlingsregelen. Denne bør innrettes slik at den gir et bilde av utslippssituasjonen på områdenivå, som differensierer mellom de ulike kildene til utslipp.

Departementet mener sykdomsutfordringer som i hovedsak utgjør et produksjonsproblem ikke vil være egnet til å inngå i en vurdering av om produksjonskapasiteten i næringen skal endres, men at slike utfordringer må takles i det enkelte selskap etter gjeldende regelverk og i samarbeid med fiskehelsepersonell. Det er likevel naturlig at legemiddelbruk og resistensutvikling tas med i helhetsvurderingen når en eventuell kapasitetsøkning vurderes.

Problemer med resistensutvikling mot medikamenter vurderer derfor departementet hensiktsmessig å regulere separat uten å knytte den til endringer i produksjonskapasitet. Det legges imidlertid til grunn at indikatorer som i fremtiden skulle bli en utfordring, kan tas inn i et modulbasert system.

På denne bakgrunn konkluderer departementet med at det på nåværende tidspunkt kun er lakselus og utslipp som er egnet som indikatorer i en handlingsregel for kapasitetsjustering.

Vurdering:

Fagforbundet bifaller regjeringens mål og ønske om å legge til rette for en bærekraftig, forutsigbar og forsvarlig utvikling i havbruksnæringen. Vi er likevel sterkt i tvil om at målet vil realiseres med det forslaget som departementet fremmer i høringsforslaget. En viktig grunn til vår tilbakeholdenhet er at høringsnotatet bærer preg av at regjeringen er mer opptatt av å oppfylle ekspansive visjoner om en femdobling av oppdrettsvolumet, enn å oppnå en reell bærekraft i næringen. En annen grunn er at departementet legger til grunn en svært begrenset og uegnet tilnærming til bærekraftbegrepet. Dette kommer vi tilbake til.

I valg mellom de tre alternativene som departementet fremmer, mener Fagforbundet at alternativ tre «Innføring av handlingsregel basert på miljøindikatorer» er det mest hensiktsmessige. Det er dette – med innføringen av tilhørende produksjonssoner - som er mest i tråd med det såkalte arealutvalgets rapport, som Fagforbundet med visse modifikasjoner tidligere har støttet. Vi vil i denne sammenheng påpeke at produksjonssonene ikke bør være for store og at inndelingen gjøres slik at det er naturlige avgrensninger/branngater mellom produksjonsområdene slik at områdene i minst mulig grad påvirker hverandre.

Fagforbundet mener at et system med produksjonsområder og/eller soner må sikre at vekst ikke kan tilbys i soner eller områder som er vurdert å ha høy miljøpåvirkning eller moderat miljøpåvirkning, og at det under ingen omstendigheter skal være tillatt å flytte tillatelser mellom ulike produksjonsområder, fordi det vil redusere incentivene til eksisterende aktører i et område til å drive miljømessig bærekraftig.

I høringsnotatet legger departementet til grunn at bærekraftbegrepet består av tre pilarer; sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft. Dette er i tråd med det bærekraftbegrepet som legges til grunn, både av Brundtlandrapporten og Arktisk råd. I høringsrunden om arealutvalgets rapport (nevnt over), la LO til grunn at havbruksnæringen også må være sosialt og økonomisk bærekraftig.

I departementets vektning mellom ulike hensyn for å legge rammene for videre vekst i oppdrettsnæringen, konkluderer departementet oppsiktsvekkende med at det bare en den miljømessige pilaren i bærekraftbegrepet som skal legges til grunn. Dette begrunner departementet med at den økonomiske bærekraften må ivaretas av næringen selv. Den sosiale bærekraften unnlater departementet å kommentere. Hvorfor sosial bærekraft utelates, begrunnes ikke av departementet. Den videre vurderingen og departementets forslag og konklusjoner bygger dermed på et smalt og naturvitenskapelig miljøbegrep.

Dette mener Fagforbundet er et grunnleggende feilgrep, som verken vil tjene næringen, staten eller samfunnet:

- For det første overser departementet at staten, næringen og markedet ikke er de eneste aktørene som setter rammene for vekst i havbruksnæringen. Det gjør i høyeste grad også kommunene, som gjennom den kommunale kystsoneforvaltningen bestemmer om og eventuelt hvilke arealer innenfor grunnlinja som skal anvendes til oppdrett.
- For det andre overser departementet det begrepet som de selv bruker flere ganger i høringsnotatet: ”samfunnskontrakten”.
- For det tredje presses næringens omdømme av miljøproblemer, debatt om giftstoffer i laks, og de store utfordringene knyttet til knapphet på fôrressurser, der en stadig mindre del av lakseføret er basert på råstoffer fra havet. En fortsatt stor vekst i oppdrettsnæringen vil med stor sannsynlighet måtte baseres på et betydelig innslag av GMO-basert fôr.

”Den fremtidige lokalitetstilgangen er avgjørende for videre vekst i havbruksnæringen”. Dette er hovedkonklusjonen i et omfattende forskningsprosjekt om oppdrettsnæringen som ble lagt fram av Nofima i oktober 2014. Kommunenes holdning til havbruksnæringen er dermed en avgjørende rammebetingelse for videre vekst i oppdrettsnæringen. Dette handler om næringens sosiale bærekraft. En tideligere studie av Nofima (2012), konkluderte med at kommunenes velvilje til oppdrett i økende grad er betinget: ”tilbakeholdenheten skyldes i første rekke at kommunene ikke opplever å få tilstrekkelige lokale ringvirkninger ved å avsette areal til oppdrett: De ønsker mer tilbake for å tilrettelegge (...) Årsaken til uteblitte ringvirkninger er mange, men effektivisering, strukturering og konsolidering i både eierskap og slakting/videreføring (...) har ført til at næringer har mistet legitimitet mange steder.”, heter det i rapportens sammendrag. Den samme problemstillingen ble også reist i arealutavlets rapport. Siden har konsolideringen i eierstrukturen fortsatt: Høsten 2014 ble statseide Cemaq solgt ut av landet til Mitsubishi.

Oppdrettskommunenes misnøye over manglende ringvirkninger utløste allerede i 2011 krav om en arealavgift for oppdrettsnæringens bruk av sjøarealer. Dette kravet støttet også Fagforbundet i vårt innspill til LOs høringsuttalelse til ”arealutvalgets” rapport i 2011, noe LO sluttet seg til: ”LO mener at tiden er moden for å utrede hjemmel for beskatning av havbruksareal, og at en slik beskatning kan være et viktig grep for å bidra til å sikre fellesskapet inntekter og til at kystkommuner som huser oppdrettsanlegg kan få en økonomisk kompensasjon, både for tilrettelegging, planarbeid, beslaglagt areal og for å ta hensyn til den miljøbelastning havbruk innebærer i kystsonen og for villaksen”.

På bakgrunn av de momenter som her er nevnt, mener Fagforbundet at der er en vesentlig svakhet i regjeringens høringsforslag at departementet har utelatt å vurdere oppdrettsnæringens sosiale bærekraft generelt, og oppdrettsnæringens tilgang til lokaliteter spesielt, som jo kommunene råder over.

Konklusjon:

Fagforbundet bifaller regjeringens hovedmål med meldingen – som er ”å drøfte hvordan vi best mulig kan videreutvikle potensialet som ligger i næringen innenfor bærekraftige rammer”. Fagforbundet er sterkt i tvil om at en bærekraftig vekst kan realiseres med de

forslagene departementet fremmer i høringsnotatet. En grunn til vår tilbakeholdenhet er at høringsnotatet bærer preg av at regjeringen er mer opptatt av å oppfylle ekspansive visjoner om en femdobling av oppdrettsvolumet, enn å oppnå en reell bærekraft i næringen. En annen årsak er at departementet bygger vurderinger og forslag på en svært begrenset tilnærming til bærekraftbegrepet. Fagforbundet mener at det er en vesentlig svakhet i regjeringens høringsforslag at departementet har utelatt å vurdere oppdrettsnæringens sosiale bærekraft, som blant annet er en avgjørende forutsetning for at kommunene i framtiden vil tilby næringen arealer og oppdrettslokaliteter.

I valg mellom de tre alternativene som departementet fremmer, mener Fagforbundet at alternativ tre «Innføring av handlingsregel basert på miljøindikatorer» er det mest hensiktsmessige. Det er dette – med innføringen av tilhørende produksjonssoner - som er mest i tråd med det såkalte arealutvalgets rapport, som Fagforbundet med visse modifikasjoner tidligere har støttet. Vi vil i denne sammenheng påpeke at produksjonssonene ikke bør være for store og at inndelingen gjøres slik at det er naturlige avgrensninger/branngater mellom produksjonsområdene slik at områdene i minst mulig grad påvirker hverandre.

Fagforbundet mener at et system med produksjonsområder og/eller soner må sikre at vekst ikke kan tilbys i soner eller områder som er vurdert å ha høy miljøpåvirkning eller moderat miljøpåvirkning, og at det under ingen omstendigheter skal være tillatt å flytte tillatelser mellom ulike produksjonsområder, fordi det vil redusere incentivene til eksisterende aktører i et område til å drive miljømessig bærekraftig.

Med hilsen
FAGFORBUNDET

Gunn Karin Gjul
avdelingsleder

Bente Kristine Aasjord
spesialrådgiver