



Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Postboks 4710 Sluppen, 7468 Trondheim
Sentralbord: 73 19 90 00, Telefaks 73 19 91 01
Besøksadresse: E. C. Dahls g. 10

Saksbehandler
Monica Ekli
Miljøvernavdelingen

Innvalgstelefon
73 19 92 19

Vår dato
10.01.2015
Deres dato
07.11.2014

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
2014/8442-542.0
Deres ref.

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Uttalelse fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag til høring om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett

Fylkesmannen vil vise til at det er viktig for Norge at vi fortsetter å utvikle produksjonen av mat fra et reint og rikt hav, både av laks og andre arter. Havbruksnæringene er avhengig av, både for egen produksjon, og i forhold til et globalt marked at den drives bærekraftig. Av hensyn til det omkringliggende miljøet og det biologiske mangfoldet, samt næringas framtidige konkurransekraft, mener vi derfor at det er riktig å knytte en eventuell framtidig vekst i oppdrettsnæringa opp mot gode og operative miljøindikatorer.

For å redusere konflikt med andre interesser, og å ivareta de demokratiske prosessene, tilrår Fylkesmannen at en eventuell soneinndeling skjer etter plan- og bygningslovens prinsipper.

Fylkesmannen viser til brev om høring fra Nærings- og fiskeridepartementet, datert 7.11.2014.

Høringsforslaget

I følge høringsbrevet har Regjeringen startet arbeidet med en melding til Stortinget om vekst i havbruksnæringen. Hovedmålet med meldingen er å drøfte hvordan Norge kan øke verdiskapningen ved å fremme en forutsigbar politikk for kapasitetsvekst. Veksten må skje innenfor miljømessig bærekraftige rammer. Høringsforslaget bygger blant annet på rapporten «Verdiskaping basert på produktive hav i 2050» fra 2012.

Høringen omfatter et notat som drøfter sentrale elementer som det tas sikte på at blir omtalt i meldingen. Disse elementene er blant annet:

- På hvilket miljømessig grunnlag det kan foretas endringer i produksjonskapasiteten.
- Hvordan forutsigbarhet i regulering av havbruksnæringens produksjonskapasitet kan oppnås.
- Hvilke objektive kriterier som skal legges til grunn ved endringer i produksjonskapasiteten.
- Fordelingen mellom økt kapasitet på eksisterende tillatelser og nye tillatelser ved endringer i produksjonskapasiteten.

I notatet legges det fram tre ulike alternativer for vekst:

- 1) Fortsatt tildelingsrunder med objektive kriterier fastsatt fra gang til gang
- 2) En fast årlig vekstrate
- 3) Et system der veksten bestemmes ut fra handlingsregler

Fylkesmannens generelle kommentarer til forslaget

Fylkesmannen mener det er naturlig å se på muligheter for fortsatt vekst der en øker oppmerksomheten på at denne veksten realiseres på en bærekraftig måte. Ut fra det vi kan se, finnes det per i dag ikke umiddelbare løsninger verken for problemene med rømt fisk, mengde lakselus, andre sykdommer, multiresistens mot lakselusmidler eller økende kjemikaliebruk.

Mange oppdrettsanlegg/lokaliteter har nå så stor produksjon at vi frykter at bærekapasiteten er i ferd med å overskrides for enkelte lokaliteter eller områder. Samtidig finnes det for liten kunnskap om eventuelle mer varige økosystemeffekter av mange oppdrettsanlegg innenfor et begrenset område.

KU-bestemmelsene omfatter i dag også større etableringer og utvidelser inne havbruk. Men, vi erfarer at denne ordningen i liten grad nyttes selv der fylkesmannen som miljøvernmyndighet ber om dette. Dette mener vi er uheldig både for miljøets og for næringas framtid, og er til hinder for en mer kunnskapsbasert og fremtidsrettet forvaltning.

Riksrevisjonen har i sin rapport fra 2011/2012 konkludert med at veksten i havbruksnæringen så langt ikke har vært i tråd med forutsetningene om miljømessig bærekraftig vekst, men at de seneste kapasitetsendringene i større grad har tatt hensyn til miljøet.

Fylkesmannen kan ikke se at det er riktig å tillate videre vekst i oppdrettsnæringa før problemene med blant annet rømt fisk og lakselus er løst. Av hensyn til miljøet og det biologiske mangfoldet, samt næringas framtidige konkurransekraft, mener vi derfor at det er riktig å knytte en eventuell framtidig vekst i oppdrettsnæringa opp mot gode og operative miljøindikatorer.

Departementet ber særlig om innspill på følgende i høringsnotatet

1. Høringsinstansenes innspill på de tre alternativene, eventuelt komme med forslag til andre løsninger.
2. Frekvensen og størrelsen på justeringene. Dette vil være med på å bestemme risikoprofilen, både mht. miljøhensyn og næringshensyn.
3. Valg av miljøindikatorer som et samlet lappeteppes eller som litt enklere varianter.
4. Innspill på forslaget om at det kun er lakselus og utslipp som er egnet som indikator i en handlingsregel for kapasitetsjustering.
5. Bør det utvikles en egen miljøindikator som overvåker legemiddelrester eller resistens?
6. Hvordan produksjonsområdene bør innrettes og hvordan tillatelsene bør fordeles på disse områdene.
7. Hva som er fornuftig størrelse på et produksjonsområde, og hvordan det vil være mest hensiktsmessig å dele inn kysten i slike områder.

Fylkesmannens kommentarer

1. Fylkesmannen vurderer det slik at et alternativ der veksten styres av handlingsregler basert på miljøparametere vil være det mest hensiktsmessige.
 - Dette vil selvfølgelig avhenge av handlingsreglene blir satt slik at vi unngår alvorlige miljøeffekter.
 - Alternativet vil også forutsette evaluering av systemet etter en viss tid, for å sikre at handlingsreglene fungerer som forutsatt. Dette må også inkludere evaluering/revidering av valgte grenseverdier.
 - Det må også åpnes for vurderinger av nye handlingsregler eller vurdering av nye miljøparametere, ut fra de utfordringene som eventuelt kan komme med andre sykdommer, bruk av legemidler el.l.
 - Fylkesmannen mener også at det vil være naturlig at dette systemet kobles direkte opp mot kvalitetsnormen for villaks og arbeidet med å sikre at vannforekomstene oppnår god økologisk og kjemisk tilstand (vannforskriften).
 - Når det gjelder prinsippene for handlingsreglene om grønn, gul og rød kategori, har vi også noen kommentarer.
 - i. Ved moderat miljøpåvirkning (gul) bør det også vurderes om det kan være behov for å redusere produksjonskapasiteten, hvis man kan se en trend mot at miljøeffektene sannsynligvis vil forverres. Eventuelt bør det vurderes om det er mulig å sette inn andre risikoreduserende tiltak.
 - ii. Ved uakseptabel påvirkning (rød) må det konkluderes med at kapasiteten i området skal reduseres, ikke bør. Dette må være en forutsetning, hvis ikke blir dette også uforutsigbart.
2. Fylkesmannen kan ikke se at verken næringen eller miljøet er tjent med en høy risikoprofil på veksten, noe som vil ha betydning for størrelse og frekvens for vekstjusteringene.
 - Når det gjelder lakselus, så vil for eksempel endringer i sjøtemperatur kunne føre til ulike utslag på vill laksefisk fra år til år. Det vil derfor være vanskelig å vurdere effektene av eksisterende produksjon basert på resultater fra kun ett år.

Det samme gjelder effekter av utslipp. Den kanskje viktigste miljøindikatoren som viser effekter av utslipp over tid, er prøvetaking av bløtbunnsfauna. Sannsynligvis bør det gå minimum 1,5-2 år mellom hver prøvetaking før man kan måle faktiske endringer i bløtbunnsfaunaen.

Fylkesmannen mener derfor at man bør se på kombinerte resultater over flere år, som også fanger opp naturlig restitusjon på lokalitetene, før det er mulig å gjøre kunnskapsbaserte vurderinger av om det kan tillates vekst.

Det bør derfor gå minimum 2-4 år før man gjør nye vurderinger av om man kan tillate kapasitetsøkning.

- Ved for høy miljøpåvirkning mener vi at det i noen tilfeller vil være behov for strakstiltak, og at det da blir lite hensiktsmessig å vente i flere år før de nødvendige tiltakene trer i kraft.
 - Siden næringen og miljøet i dag har store utfordringer knytta til både sykdommer, rømt fisk, lakselus, resistens og kjemikaliebruk, mener vi at det vil være en for høy risikoprofil om man legger seg på en annen linje enn liten til moderat vekst.
 - Vi stiller også spørsmål ved om det er naturlig at man måler veksten i prosent, siden veksten i antall fisk og biomasse over tid vil bli stadig økende (vekst i prosent vil gi eksponensiell vekst og ikke linær vekst). Over tid vil derfor også lave prosentvise vekster gi betydelige produksjonsøkninger, målt opp mot dagens produksjon. Det må derfor vurderes om den prosentvise veksten bør relateres til dagens produksjon i biomasse/fisk dvs. et starttidspunkt.
3. Valg av miljøindikatorer som et samlet lappeteppe eller som litt enklere varianter.
- For å gi incentiver om forbedring, mener vi i prinsippet at «verste tilstand» bør være retningsgivende for kategoriseringen av produksjonssonen.
 - Hvis man skal ha store produksjonsområder, der man skal vekte sonekategoriene opp mot hverandre, kan det bli lettere å kamuflere miljøeffektene, slik at nødvendige tiltak ikke blir gjennomført.
 - Som for alle andre målinger, må det være en selvfølge at de målingene som gjøres vil være representative for området, slik at f.eks. både effekter på vill laks og sjøørret blir fanget opp.
 - Hvis man likevel velger at produksjonskategorien blir en vektning av tilstanden i de ulike sonene, mener vi at det vil være fornuftig å knytte vektningen opp mot støtteparametere, slik som i arbeidet med klassifiseringen av miljøtilstanden i vann.
 - i. Støtteparametere kan f.eks. være andre parametere som man ønsker å vurdere, men som ikke er like tett knyttet opp mot kapasitetsendringer, som f.eks. andre sykdommer, medikamentbruk, svinn, rømming o.l., eller andre metoder for å måle effekter av lus og forurensning.
 - ii. I slike tilfeller er det viktig å forhåndsfastsette grenseverdier også for støtteparameterne.
4. Innspill på forslaget om at det kun er lakselus og utslipp som er egnet som indikator i en handlingsregel for kapasitetsjustering.
- Miljømessig ville det vært bedre om man hadde mange parametere som samlet sett kunne si noe om den totale miljømessige belastningen/økologiske bærekraften fra oppdrettsnæringen. Det ville også gitt en mer kunnskapsbasert forvaltning. Indikatorer man kan se for seg er bl.a.:
 - i. Rømming
 - ii. Svinn
 - iii. Andre sykdommer
 - iv. Effekter av legemiddelbruk/kjemikaliebruk på naturmangfoldet

Vi ser likevel at det vil være praktiske utfordringer med dette.

- Som nevnt over, mener vi at det vil være viktig å inkludere støtteparametere i vurderingene av kapasitetsjusteringene, for å sikre at eventuelle kapasitetsøkninger er miljømessig forsvarlig totalt sett.
- I høringsnotatet er det vist til at det finnes lite kunnskap om andre smittestoff/sykdommer har slik påvirkning på villfisk som lakselus, og at det derfor ikke vurderes som hensiktsmessig å foreslå spesifikke indikatorer for disse.
Fylkesmannen mener at det må gjøres en større innsats for å skaffe kunnskap om hvilke effekter andre oppdrettsrelaterte sykdommer/parasitter kan ha på vill laksefisk. At sykdommer på anadrom fisk inne i merdene vil smitte anadrom fisk utenfor merdene samt at virkningen må antas å ha en dose/respons sammenheng også for villfisken må forventes. Inntil man har fått mer kunnskap kan for eksempel den generelle smittesituasjonen i produksjonsområdet fungere som støtteparametere til de andre indikatorene.

5. Bør det utvikles en egen miljøindikator som overvåker legemiddelrester eller resistens?
 - Fylkesmannen ber om at det utvikles en miljøindikator for å måle effektene av legemiddel-/kjemikaliebruk på naturmangfoldet rundt oppdrettsanleggene. Indikatoren kan enten fungere som en generell indikator, som en støtteparameter eller brukes til å sette inn andre tiltak.
 - Indikatoren må kunne fange opp når det er fare for alvorlige effekter, ikke kun informere om at tålegrensen allerede er overskredet.
 - Fylkesmannen støtter for øvrig forslaget om å sette en maksimalgrense for mengde kjemikalier som kan benyttes på lokalitets- eller områdebasis, men dette krever kunnskapsbaserte grenseverdier vurdert opp mot effektene på det biologiske mangfoldet.
6. Ber særlig om innspill på hvordan produksjonsområdene bør innrettes og hvordan tillatelsene bør fordeles på disse områdene.
 - Fylkesmannen ser det som en forutsetning for systemet at hver tillatelse blir bundet til et produksjonsområde, og at det ikke blir tillatt å flytte tillatelser mellom ulike produksjonsområder.
 - Vi ser en klar utfordring med forslaget om å tillate at oppdrettere, som kan dokumentere at en tillatelse anvendes på en slik måte at produksjonen ikke bidrar til den aktuelle miljøutfordringen, ikke skal få redusert MTB for sin tillatelse hvis miljøbelastningen i produksjonsområdet er stor.
 - Hvis man skal ha slike unntaksbestemmelser, for eksempel for lukkede anlegg, må forutsetningene være helt klare fra starten av og må kun gjelde de som ikke har utslipp av f.eks. lus, kjemikalier eller organisk materiale.

7. Ber om innspill på hva som er fornuftig størrelse på et produksjonsområde, og hvordan det vil være mest hensiktsmessig å dele inn kysten i slike områder.
- Fylkesmannen synes at det er positivt at man tenker inndeling i soner. Vi ønsker at sonene inndeles ut fra naturgitte barrierer, og ikke etter kommune- eller fylkesgrenser. Vi støtter derfor inndelingen i produksjonssoner og utsettssoner og ønsker «branngater» mellom sonene.
 - i. «Branngater» mellom produksjonssoner kan for eksempel være smoltutvandringskorridorer uten oppdrett.
 - ii. For eksempel kan man tenke seg en korridor uten oppdrett ut fra en av våre største nasjonale laksefjorder, Trondheimsfjorden, og ut i havet. Det må i så fall verifiseres at en slik korridor blir plassert slik at den favner hovedutvandringsruter for smolt.
 - Vi mener at det er viktig at man i en soneinndelingsvurdering i produksjons- og utsettssoner også her gjør miljømessige vurderinger som sikrer hensynet til andre interesser i kystsonen. Andre interesser kan for eksempel være biologisk mangfold, verneområder og friluftsområder. I tillegg bør utsettssonene inndeles slik at de har resipientkapasitet til å ta hånd om utslippene fra næringen i et langsiktig perspektiv.
 - For å redusere konflikt med andre interesser og ivareta de demokratiske prosessene, tilrår Fylkesmannen at soneinndelingen skjer etter plan- og bygningslovens prinsipper.
 - Vi mener for øvrig at det er viktig at produksjonsområdene må være av begrenset størrelse. Hvis man lager store produksjonssoner, vil det kunne være mulig å «vanne ut» problemene, noe som på sikt verken vil gagne miljøet eller næringa.

Miljøindikator lakselus

Et system der næringen blir pålagt kapasitetsbegrensninger eller tilbudt kapasitetsøkninger bør baseres på en kunnskapsstatus som det ikke kan stilles spørsmål ved. Det vil også bli viktig med representativ prøvetaking.

Vi mener at overvåkingen av lusepåslag på vill laksefisk, både laks og sjørøret, må inkludere langt flere målelokaliteter enn det som gjøres i dag (i regi av HI), for å avgjøre om lusetallene i oppdrett/oppdrettssoner er akseptable eller ikke. Bruk av eventuelle beregningsmodeller vil i en lang periode fremover ha behov for faktiske målinger som kan bidra til å kalibrere modellene.

Det er også viktig at man satser på ulike målemetoder for å sikre at kunnskapsgrunnet blir større enn i dag. Bør det for eksempel vurderes om det kan utvikles metoder for direkte måling av mengde luselarver i de frie vannmassene som en påvirkningsindikator?

Fylkesmannen mener også at det ville vært mer riktig/styringseffektivt å sette et maksimumskrav for samlet antall lakselus som kan aksepteres i et område, knyttet opp mot vurderinger av samlet lusepress på vill laksefisk i området.

Vitenskapelig råd for lakseforvaltning har i sin rapport *Status for norske laksebestander i 2011* vist til beregninger utført av Heuch & Mo (2001). I følge

rapporten er «et bærekraftig nivå for ville laksefisk trolig mellom 10-50 millioner lus totalt for hele norskekysten, og det er sannsynligvis store regionale forskjeller blant annet som følge av ulike bestandsstørrelser av ville laksefisk. Dersom alle laksefisk i oppdrett har et lusenivå som tilsvarer grensene i luseforskriften, vil den totale lusemengden på den stående bestanden av oppdrettsfisk være overskredet med flere ganger i forhold til beregnet bærekraftig nivå (Anon. 2010, Heuch2010).»

Miljøindikator utslipp

Fylkesmannen mener at prøvetaking av bløtbunnsfauna med artsbestemmelse per i dag gir den sikreste metoden for å se effektene av utslippene av organisk stoff over tid. I de fleste oppdrettsområder vil utslippene fra oppdrettsnæringen langt overskygge de fleste andre kilder til slik belastning over tid.

Konklusjon

- Problemene med blant annet rømt fisk og lakselus må løses før videre vekst kan tillates.
- Eventuell framtidig vekst må knyttes opp mot gode og operative miljøindikatorer.
- Det er miljømessig bedre med mange indikatorer, alternativt støtteparametere.
- Vi ønsker indikator for effekter av legemiddel-/kjemikaliebruk.
- Handlungsreglene må kobles opp mot kvalitetsnormen for villaks og arbeidet med å sikre at vannforekomstene oppnår god økologisk og kjemisk tilstand.
- Luseovervåkingen på vill laksefisk må inkludere langt flere målelokaliteter enn i dag.
- Kan måling av luselarver i de frie vannmassene være en mulig påvirkningsindikator?
- Det bør settes et maksimumskrav for samlet antall lakselus som kan aksepteres i et område.
- Produksjonsområdene bør være av en begrenset størrelse.
- Soneinndelingene må også sikre hensynet til andre interesser i kystsonen.
- Fylkesmannen tilrår at en eventuell soneinndeling skjer etter plan- og bygningslovens prinsipper.
- Det bør gå minimum 2-4 år før man gjør nye vurderinger av om man kan tillate kapasitetsøkning.
- Man bør legger seg på en linje med liten til moderat vekst.

Med hilsen

Jørn Krog
fylkesmann

Stein-Arne Andreassen
miljøverndirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.