

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Deres ref: 14/8781
Vår ref: 2014/255383
Dato: 08.01.2015
Org.nr: 985 399 077

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



HØRINGSUTTALELSE – NOTAT OM MELDING TIL STORTINGET OM VEKST I NORSK LAKSE- OG ØRRETOPPDRETT

Vi viser til høringsnotat datert 7. november 2014 om melding til Stortinget om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett.

Innledende kommentarer

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. Av de tre alternativene som skisseres i innledningen til høringsnotatet, mener Mattilsynet at det er alternativ 3 som best vil kunne legge til rette for en miljømessig bærekraftig og forutsigbar vekst. Dette alternativet kan bygges ut med flere indikatorer, og kan være et viktig skritt i riktig retning for å oppnå bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett.

En forutsetning som legges til grunn i høringsnotatet ved valg indikatorer, er at det skal være en klar sammenheng mellom produksjonsvolumet i et produksjonsområde og graden av miljøpåvirkning innenfor *det samme* området. Lakselus oppfylder de kriteriene som legges til grunn, og Mattilsynet er enig i at lakselus bør brukes som indikatorer i en handlingsregel for regulering av produksjonskapasiteten i norsk lakse- og ørretoppdrett. De forutsetningene som legges til grunn innebærer imidlertid at flere viktige og relevante forhold ikke vil bli vektlagt når det skal vurderes om produksjonskapasiteten skal økes eller reduseres. Mattilsynet mener at en forutsigbar og bærekraftig vekst i næringen også er avhengig av at det etableres forutsigbare rammer for hvordan andre forhold, som fiskehelse, fiskevelferd, produksjonstap og beredskapskapasitet, skal vektlegges i et vekstperspektiv. En vekst som er forutsigbar og bærekraftig med hensyn til fiskehelse og fiskevelferd er bl.a. avhengig av følgende:

- Det utarbeides forutsigbare rammer for hvordan lakselus og produksjonstap skal vektlegges, og vurderes, ved etablering av nye lokaliteter og utvidelse av eksisterende lokaliteter. Vedvarende høye tap på en lokalitet kan også tilsi at biomassen på en lokalitet bør reduseres.
- Det fastsettes kriterier for forsvarlig beredskapskapasitet innenfor et produksjonsområde, som må være oppfylt før produksjonskapasiteten kan økes.
- Utsettssoner utformes slik at de legger til rette for en effektiv sykdomsforebygging og bekjempelse.

I høringsnotatets forslag til rammer for vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett legges det nærmest ensidig vekt på offentlige tiltak. Det legges i liten grad opp til at næringen selv skal bidra til arbeidet på annen måte enn å overholde det regelverket som gjelder. I Stortingsmeldingen bør det drøftes hvordan næringen selv kan bidra og legge til rette for en mer bærekraftig utvikling og vekst. Aktuelle tiltak som bør drøftes er:

- En regional inndeling av kysten i tre regioner med en tilstrekkelig kapasitet på settefisk, slaktning og transport.
- Et beredskapssystem etter modell av Norsk Oljevernforening for Operatørselskap (NOFO).
- Videreutvikling av næringens lakselusprosjekt til en fast organisasjon som har ansvar for informasjonsutveksling og koordinering av næringsaktørene innenfor produksjonsområder og regioner.

Konsekvensene av økt MTB på tillatelsesnivå og forholdet til MTB på lokalitetsnivå er ikke omtalt i høringsnotatet. Dersom kriteriene for økt produksjonskapasitet på tillatelsesnivå er oppfylt, vil en gradvis økning av MTB på tillatelsesnivå føre til at det er MTB på lokalitetsnivået som er den begrensende faktoren for fremtidig vekst. Næringen vil være avhengig av flere lokaliteter eller utvidelse av eksisterende lokaliteter dersom veksten skal realiseres. Det kan derfor stilles spørsmål om behovet for å opprettholde tillatelsesnivået slik det praktiseres i dag.

Lakselus

De grenseverdiene for lakselus som presenteres i høringsnotatet samsvarer med verdiene som er satt i Kgl. res om kvalitetsnorm for villaks, og det presiseres at høringen ikke gjelder grenseverdiene som sådan, men om og i hvilken grad disse verdiene skal legges til grunn for justering av kapasiteten i havbruksnæringen. Mattilsynet støtter prinsippet i den foreslåtte handlingsregelen for lakselus og systemet med grønt lys (tillater vekst), gult lys (hverken vekst eller reduksjon) og rødt lys (kapasiteten må reduseres). Samtidig er det stor sannsynlighet for at de fleste produksjonsområdene som har grønt lys, gradvis vil få økt biomasse helt frem til det lyser gult. Det innebærer at grenseverdien som settes for gult lys, er den miljøpåvirkningen som fastsettes som akseptabel mht. lakselus. I kvalitetsnormen for villaks er grenseverdien for gult lys satt ved at 10 – 30 % av populasjonen har økt sannsynlighet for dødelighet på grunn av lakselus alene. Mattilsynet stiller spørsmål om ikke resultatet av dette kan bli en forverring av situasjonen sammenlignet med dagens tilstand. Dersom målet er at flest mulig av produksjonsområdene skal ha tilsvarende verdier som beskrevet for grønt lys, bør innslagspunktet for reduksjon av produksjonskapasiteten antakelig være på et lavere nivå enn det som er beskrevet for rødt lys i kvalitetsnormen for villaks.

De grenseverdiene som er beskrevet i kvalitetsnormen, er utviklet for villaks. I høringsnotatet er det ikke sagt noe om, og eventuelt i hvilken grad, hensynet til sjørret skal ivaretas av handlingsregelen med lakselus som indikator. Mattilsynet mener at handlingsregelen også må utvikles med tanke på ville bestander av sjørret dersom hensynet til denne arten skal vektlegges.

Det er usikkert hvordan den skisserte handlingsregelen med bruk av lakselus som indikator på områdenivå vil fungere i praksis. Mattilsynet mener likevel at det er stor sannsynlighet for at den heller ikke vil være tilstrekkelig for å ivareta næringens eget behov for kontroll med forekomsten av lakselus på lokalitetsnivå. Utfordringene med lakselus er sammensatte, og bekjempelsen må baseres på flere tiltak som samlet kan gi god effekt. Mattilsynet mener derfor at det er helt avgjørende at regelverket fremdeles gir hjemmel til å pålegge nødvendige tiltak på lokalitetsnivå overfor de aktørene som ikke har tilstrekkelig kontroll med lakselus. De tiltakene som nå iverksettes mot lakselus med tilbaketreking av MTB på lokaliteter, bør omtales i Stortingsmeldingen.

Siden enkeltaktørers brudd på regelverket kan få konsekvenser for alle aktørene innenfor produksjonsområdet, vil den foreslåtte handlingsregelen føre til at Mattilsynet må ha en enda tettere oppfølging og strengere håndheving av regelverket om bekjempelse av lakselus. I tillegg baseres forslaget på data om biomasse og lakselus som rapporteres fra næringsaktørene. Offentlig kontroll og verifisering av data som rapporteres, vil være avgjørende for å sikre kvaliteten og legitimiteten til hele ordningen. Det bør også etableres et system for offentlig informasjon om

hvordan tilstanden utvikler seg innenfor hvert produksjonsområde mht. den indikatoren som måles. Informasjonen bør offentliggjøres regelmessig i løpet av den reguleringsperioden man er inne i, slik at næringsaktørene gis mulighet til å iverksette tiltak på et tidlig tidspunkt.

Den foreslåtte handlingsregelen innebærer at det kan være driften av et fåtall lokaliteter som er årsaken til at produksjonskapasiteten på alle tillatelsene innenfor et produksjonsområde må reduseres. Det kan stilles spørsmål ved om det er hjemmel for en slik regel i gjeldende regelverk.

Som Mattilsynet også har påpekt i tidligere høringsuttalelser, er det behov for en opprydding i regelverket om bekjempelse av lakselus bl.a. med hensyn til ulike grenseverdier, forholdet mellom vilkår og krav fastsatt på tillatelsesnivå og lokalitetsnivå, samt fordelingen av myndighetsansvar mellom Fiskeridirektoratet og Mattilsynet. Reguleringen av produksjonskapasiteten på tillatelsesnivå forvaltes av Fiskeridirektoratet og Fylkeskommunene. Det kan derfor være naturlig at en handlingsregel som medfører en automatisk regulering av produksjonskapasiteten på tillatelsesnivå forvaltes av Fiskeridirektoratet, selv om indikatoren er lakselus. Derimot mener Mattilsynet at all regulering av lakselus som medfører vurderinger og håndheving av krav til driften av lokaliteter, skal forvaltes av Mattilsynet. I høringsnotatet er det sagt at fiskerimyndighetene bør kunne fatte enkeltvedtak om unntak fra handlingsregelen. Betingelsen er at det kan dokumenteres at driften av den aktuelle tillatelsen ikke kan påvirke den miljøutfordringen som utløser en reduksjon i produksjonskapasiteten i området. Dersom det åpnes for at det kan fattes enkeltvedtak om unntak fra en handlingsregel om lakselus, mener vi at denne vurderingen må gjøres av Mattilsynet.

Produksjonstap og beredskap

I høringsnotatet er det påpekt at det ikke er vist noen klar sammenheng mellom produksjonstap og størrelsen på biomassen i et område. Dette er begrunnelsen for at produksjonstap ikke vil bli brukt som indikator i en handlingsregel. Samtidig er det vist til at det er en sammenheng mellom produksjonstap, fiskehelse og velferd, og det kan fremstå som etisk problematisk å tillate økt produksjon i et produksjonsområde med stort produksjonstap. Dette håndteres likevel best gjennom gjeldende regelverk knyttet til den enkelte lokalitet. Mattilsynet er enig i dette. Vi mener at produksjonstap bør være en faktor som vektlegges når utvidelse av eksisterende lokaliteter skal vurderes. Vedvarende høye tap på en lokalitet kan også tilsa at biomassen på en lokalitet bør reduseres. Produksjonstap innenfor en utsettssone er også en faktor som bør vektlegges når etablering av nye lokaliteter skal vurderes.

I høringsnotatet står det også at hva som er forsvarlig beredskap i forbindelse med sanitetsutslakting, destruksjon eller håndtering av større mengder dødfisk, må vurderes ut fra biomassen på hver enkelt lokalitet. Mattilsynet mener at forsvarlig beredskap ikke bare er avhengig av biomassen på hver enkelt lokalitet. Praktiske erfaringer har vist at dette også er avhengig av kapasiteten og biomassen innenfor et område. Vi mener derfor at det bør fastsettes kriterier for hva som er forsvarlig beredskapsskapasitet innenfor et produksjonsområde, og at kriteriene må være oppfylt før produksjonskapasiteten innenfor et produksjonsområde kan økes. Det bør etableres et beredskapssystem etter modell av NOFO, som også var et av forslagene i innstillingen fra arealutvalget fra 2011.

Utsettssoner

Høringen omhandler ikke etablering av utsettssoner innenfor produksjonsområdene, men det er sagt at næringen på sikt (tidligst om 2-3 år) også bør innrettes med utsettssoner (soner med koordinerte utsett og brakklegginger). Produksjonsområdene som nå defineres, bør utformes med tanke på en slik fremtidig inndeling, og størrelsen på et produksjonsområde bør også ta hensyn til muligheter for effektiv sykdomsforebygging og bekjempelse. Mattilsynet er enig i dette. Det er viktig at også utsettssonene utformes slik at de legger til rette for en effektiv sykdomsforebygging og bekjempelse. Det må tas høyde for de krav om brakklegging som normalt blir pålagt ved bekjempelse av alvorlige smittsomme sykdommer, slik at strukturen på oppdrettslokalitetene blir mer stabil og robust.

Kommentarer til de temaene som departementet konkret ber om høringsinstansenes syn på

De tre alternativene til regulering av fremtidig vekst

Vi viser her til våre innledende kommentarer. Mattilsynet støtter alternativ 3, men en forutsigbar og bærekraftig vekst i næringen er også avhengig av at det etableres forutsigbare rammer for hvordan andre forhold, som fiskehelse, fiskevelferd, produksjonstap og beredskapskapasitet, skal vektlegges i et vekstperspektiv.

Fremtidig bruk av legemiddelrester og resistens som indikator

Mattilsynet mener at legemiddelrester er mindre egnet som indikatorer for en handlingsregel. Det er mulig at resistens mot legemidler som brukes til behandling mot lakselus, kan brukes som en supplerende indikator til mengden lakselus. Det er likevel viktigst at resistensproblematikken håndteres på lokalitetsnivå.

Bare lakselus og utslipp er egnet som indikator på nåværende tidspunkt

Mattilsynet er enig i at lakselus kan brukes som indikator for en automatisk handlingsregel for regulering av produksjonskapasiteten på tillatelsesnivå. Det vil likevel ikke være tilstrekkelig for å gi grunnlag for en forutsigbar og bærekraftig vekst. En forutsigbar og bærekraftig vekst er avhengig av at det også fastsettes kriterier for hva som er forsvarlig beredskapskapasitet innenfor et produksjonsområde, og at kriteriene må være oppfylt før produksjonskapasiteten innenfor et produksjonsområde kan økes. Det må også utarbeides forutsigbare rammer for hvordan lakselus og produksjonstap skal vektlegges, og vurderes, ved etablering av nye lokaliteter og utvidelse av eksisterende lokaliteter.

En handlingsregel for regulering av produksjonskapasiteten på tillatelsesnivå som baseres på utslipp, er avhengig av at det utvikles en indikator som fungerer på områdenivå. Den bør også kunne differensiere mellom ulike kilder til utslipp. Mattilsynet har ikke faglig grunnlag for å vurdere om dette er mulig.

Hva er en fornuftig størrelse på et produksjonsområde, og hvordan det vil være mest hensiktsmessig å dele inn kysten i slike områder?

Mattilsynet er enig i de betraktninger som gjøres om dette i høringsnotatet. Produksjonsområdene bør utarbeides på grunnlag av Havforskningsinstituttets modellbaserte spredningseksperimenter for å finne «branngater» som er egnet til å redusere spredningen av lakselus mellom ulike produksjonsområder. Etablering av produksjonsområder og branngater er et inngripende tiltak. Det må derfor brukes tilstrekkelig tid til kvalitetssikring av modellen for å sikre at produksjonsområder og branngater etableres på et godt faglig grunnlag.

Et viktig grep for å bedre kvaliteten på spredningsmodellen og varslingssystemet for lakselus vil være å justere på innrapporteringen fra data fra anleggene, slik at man får en korrekt beregning av det totale antall lakselus på lokalitetene. I dag beregnes dette på grunnlag av gjennomsnittlig antall lakselus per fisk som rapporteres hver uke, og antall fisk på lokaliteten som rapporteres én gang i måneden. Dette kan være en betydelig feilkilde. Ukentlig innrapportering av antall fisk på lokaliteten samtidig med rapportering av gjennomsnittlig antall lakselus per fisk vil gi en betydelig bedring av kvaliteten på varslingsystemet for lakselus.

Ved etableringen av produksjonsområder bør det også tas hensyn til de planene næringen selv har for regionalisering med inndeling i tre regioner, og med minst mulig transport av settefisk og slaktefisk mellom de ulike regionene. Etableringen av produksjonsområder og branngater må ikke komme i konflikt med næringens planer for regionalisering.

Produksjonsområdene som defineres, må også utformes med tanke på en fremtidig inndeling i utsettssoner. Utformingen av utsettssoner må ta høyde for de krav om brakklegging som blir pålagt ved bekjempelse av alvorlige smittsomme sykdommer, slik at strukturen på oppdrettslokalitetene blir mer stabil og robust.

En endring av kapasiteten innenfor produksjonsområdene kan også baseres på statusen i utsettssonene – «lappeteppemodell»

Den alternative modellen som beskrives i høringsnotatet som «lappeteppe», er en komplisert forvaltningsmodell. Mattilsynet fraråder en slik modell.

Utformingen av «trappetrinn» for økt og redusert produksjonskapasitet – hvor ofte og hvor mye?

Mattilsynet er enig i at det er viktig at økningene er moderate, og at tidsintervallet mellom justeringene er lange nok til at effekten kan evalueres godt nok. Dette tilsier at tidsintervallet for eventuelle økninger bør være minst en produksjonssyklus, eller annet hvert år. I utgangspunktet mener vi at justeringene av produksjonskapasiteten bør være mindre på vei opp enn på vei ned. Det kan også være behov for at nedjusteringer må vurderes hyppigere enn oppjusteringer. Av de alternativene som er satt opp på side 53 i høringsnotatet, mener Mattilsynet at det bare er alternativ 5 eller 6 som er aktuelle å vurdere.

Det bør i tillegg avklares hvordan evalueringer av ordningen skal gjennomføres, og hvordan man ser for seg at nye indikatorer eventuelt skal innarbeides i ordningen.

Tillatelser knyttes til produksjonsområder i stedet for Fiskeridirektoratets regioner. Hvordan bør innplasseringen av tillatelser i produksjonsområdene gjennomføres?

Alternativ 3 forutsetter at tillatelsene knyttes til produksjonsområder i stedet for Fiskeridirektoratets regioner. Innplasseringen og eventuell flytting av tillatelser kan føre til endringer i den samlede biomassen i innenfor de geografiske områdene som defineres som nye produksjonsområder, og må gjennomføres på en slik måte at nødvendige hensyn til fiskehelse og fiskevelferd ivaretas. Det er spesielt viktig at den stående biomassen i sjøen ikke øker i områder som fra før av har store utfordringer med lakselus.

Med hilsen

Harald Gjein
Administrerende direktør