



Nærings- og fiskeridepartementet  
Postboks 8090 Dep  
0032 OSLO

Trondheim, 08.01.2015

Deres ref.:  
14/8781-1

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
2013/7826

Saksbehandler:  
Atle Kambestad

## Høringsuttale om melding til Stortinget om vekst i norsk laks- og ørretoppdrett

**Miljødirektoratet støtter prinsippet om områdevis regulering av produksjonsstørrelse i fiskeoppdrettsnæringen som et virkemiddel for å oppnå bærekraft. Etter mange år med forskjellige former for tiltak og reguleringer, er målet om bærekraft fremdeles ikke nådd på enkelte felt. Mekanismen i det tredje av de foreslåtte alternativene, med regulering av produksjonen etter et sett med handlingsregler, synes å være best egnet. Etter vår vurdering vil et system som skissert i høringsforslaget imidlertid kunne føre til vesentlig forverring av lusepåvirkning på bestandene av vill anadrom laksefisk. Vi mener derfor det er nødvendig med andre handlingsregler, hvis ordningen skal fungere etter hensikten.**

Vi viser til høringsnotat av 7. november 2014 om melding til Stortinget om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. I høringsnotatet legges det frem tre ulike alternativer for vekst i fiskeoppdrettsnæringen:

- 1) fortsatt tildelingsrunder med objektive kriterier fastsatt fra gang til gang,
- 2) en fast årlig vekstrate,
- 3) et system basert på handlingsregler.

Miljødirektoratet vil innledningsvis peke på at miljømessig bærekraft i oppdrettsnæringen må vurderes ut fra en rekke forhold og vil i denne sammenhengen vise til regjeringens "Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring" fra 2009, der de mest relevante områdene ble identifisert. Vi konsentrerer våre innspill rundt forholdet til vill anadrom laksefisk, ettersom det er disse høringsnotatet har mest fokus på.

Videre vil vi i vår høringsuttale konsentrere oss om å vurdere det tredje av de foreslåtte alternativ, ettersom det er dette forslaget som er fokusert mest på i høringsnotatet og som utgjør den største endringen i forhold til dagens system. Vi mener mekanismene i det tredje alternativet har det største potensial for å oppnå bedre bærekraft innen rimelig tid. Også ved de to første alternativene skal veksten reguleres ut fra kriterier for bærekraft.

Som det fremgår av høringsdokumentene, er næringen "pålagt å sikre at akvakultur etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte, jf. akvakulturloven § 10. Naturmangfoldloven § 6 slår fast at enhver skal utvise aktsomhet og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet. Det vises også til de alminnelige prinsippene for beslutningstaking i naturmangfoldloven §§ 7 til 12. Prinsippene skal legges til grunn som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet, jf. § 7".

Det vises i høringsnotatet videre til at Vitenskapelig råd for lakseforvaltning fortsatt vurderer rømming og lakselus som de to ikke-stabiliserte bestandstruslene for villaksen, og at "et vedvarende høyt smittepress fra lakselus sammen med andre påvirkningsfaktorer kan true laksebestanders levedyktighet, særlig når overlevelsesholdene i havet er så dårlige som de generelt har vært i de siste 20-30 år. Notatet referer og til en fersk rapport fra en ekspertgruppe om at redusert vekst og økt dødelighet i sjøen kan resultere i tap av lokale sjøørretbestander, særlig i vassdrag som har ugunstige forhold i ferskvann for ørret i perioder av året" (NINA-rapport 1044).

Nærings- og fiskeridepartementet slår i høringsnotatet fast at det er "hevet over enhver tvil at den totale lakselusforekomsten i merdene bidrar til økt smittepress på utvandrende laksesmolt og sjøørret med de skadevirkninger som dette kan medføre". NFD "anser miljømessig bærekraft som den viktigste forutsetningen for videre vekst i oppdrettsnæringen". Videre blir det i høringsnotatet vist til at "Riksrevisjonen konkluderte i sin rapport fra 2011/2012 med at veksten i havbruksnæringen så langt ikke har vært i tråd med Stortingets forutsetninger om miljømessig bærekraftig vekst".

Miljødirektoratet har det nasjonale ansvaret for forvaltning av anadrome laksefisk innenfor gjeldende regelverk og nasjonale målsettinger. Dette er blant annet nedfelt i formålsparagrafen (§1) i Lov om laksefisk og innlandsfisk: «Lovens formål er å sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder samt andre ferskvannsorganismer forvaltes i samsvar med naturmangfoldloven og slik at naturens mangfold og produktivitet bevares. Innenfor disse rammer skal loven gi grunnlag for utvikling av bestandene med sikte på økt avkastning, til beste for rettighetshavere og fritidsfiskere».

Lov om laksefisk og innlandsfisk har således ikke bare som mål å bevare artene, men også å opprettholde og utvikle mulighetene for bærekraftig bruk, muligheter for rekreasjon og næringsutvikling og kulturutøvelse, herunder samisk kultur, basert på disse ressursene. De nasjonale målene for forvaltning av laks er trukket opp i St.prp. nr.32 (2006-2007) Om vern av villaksen og ferdigstilling av NLV og NLF: «Regjeringen har som mål å bevare og gjenoppbygge laksebestander av en størrelse og sammensetning som sikrer mangfold innen arten og utnytter dens produksjonsmuligheter. Vi vil i denne sammenhengen også vise til den nylig vedtatte kongelige resolusjonen om kvalitetsnormen for ville bestander av atlantisk laks, som konkretiserer og trekker opp ambisjonsnivået for forvaltning av villaks, herunder grad av akseptabel negativ påvirkning og høstbart overskudd.

#### Lakselus som indikator for handlingsregel

Miljødirektoratet viser til den negative påvirkningen i de mest oppdrettsintensive områdene i landet og den kritiske situasjonen for bestandene av vill laksefisk i Hardangerfjorden. Havforskningsinstituttet har beregnet risiko for dødelighet av sjøørret på grunn av lakselus en rekke steder i landet, og også tidvis stort tap av laksesmolt, blant annet fra de viktige villaksbestandene i

Trondheimsfjorden. Lang tid med forskjellige former for reguleringer og tiltak for å redusere negativ påvirkning fra lakselus har ikke hatt tilstrekkelig effekt for å hindre en negativ utvikling. Miljødirektoratet støtter derfor forslaget om en områdevis regulering av produksjonsstørrelse for å oppnå bærekraft, og at en vurdering av bærekraft må ligge til grunn ved vurdering av videre vekst i næringen.

Miljødirektoratet er enig i at lakselus er en egnet og nødvendig indikator for handlingsregler. Vi mener imidlertid at det foreslåtte systemet for handlingsregler kan føre til en forverring av situasjonen for anadrome villfiskbestander snarere enn å forbedre den. Ved det foreslåtte systemet for grønt, gult og rødt lys, mener vi alle produksjonsområder kan ende opp med gult lys, det vil si beregnet ekstra dødelighet på ville anadrome laksefisk på mellom 10 og 30 % på grunn av lakseluspåvirkning alene. Det er et nivå som helt eller delvis vil ta bort det høstbare overskuddet i mange bestander, spesielt i perioder med lav sjøoverlevelse. Dette er neppe forenelig med Norges internasjonale forpliktelser for bevaring av villaksbestander. Dette er heller ikke forenelig med de nasjonale målsettingene for forvaltning av vill anadrom laksefisk og vil blant annet medføre store tap for fisketurismen. I verste fall kan dette føre til at noen bestander på sikt blir utryddet.

Handlingsreglene ved de foreslåtte grenseverdiene oppfyller heller ikke kravene satt i «Kvalitetsnorm for villaks». Denne normen ble fastsatt ved kgl.res. 20.09.13. I tråd med denne skal det som hovedregel settes inn tiltak dersom samlet nivå på dødelighet grunnet negativ menneskeskapt påvirkning overstiger 10 %. Handlingsreglene for å regulere produksjonsstørrelsen i oppdrettsnæringen må legges opp slik at de vedtatte kravene i kvalitetsnormen kan oppfylles.

Kvalitetsnormen for villaks tar også høyde for samlet belastning på laksebestandene. Etter Miljødirektoratets vurdering kan det derfor heller ikke legges opp til en økning i produksjonen som kan gi en samlet belastning enn det kvalitetsnormen legger opp til. Det bør derfor gjøres en faglig vurdering om og i tilfelle hvor stor en eventuell produksjonsøkning i et gitt område kan være ut fra samlet belastning. Dersom en bestand allerede er betydelig påvirket av andre faktorer, som for eksempel vassdragsregulering, skal det vurderes tiltak selv om den aktuelle påvirkningen isolert sett bare er skyld i deler av tilstanden. Også i Naturmangfoldloven og i Vannforskriften er prinsippet nedfelt om at tiltak skal vurderes ut fra samlet belastning.

Størrelsen på reduksjonen i produksjonen etter det foreslåtte systemet bør fastsettes ut fra hvor mye som vurderes som nødvendig for å nå god kvalitet i henhold til kvalitetsnormen. Vi kan ikke se noen vektige grunner for at størrelsen på reduksjonen i produksjonen i et område skal følge den prosentvise satsen for økningen i andre områder. Dersom produksjonen i de mest problematiske områdene kun skal bli redusert med noen få prosent annen hvert år, som er blant forslagene i høringen, vil det kunne ta lang tid før en oppnår ønsket effekt. Da vil flere bestander kunne stå i fare for å dø ut.

Miljødirektoratet mener det kan være fornuftig med små økninger i produksjonen i starten, inntil en har vunnet erfaring med konsekvensene. Vi kan på bakgrunn av dette ikke anbefale noen av de foreslåtte seks alternativer for hyppighet og størrelse av produksjonsjustering. Vi anbefaler en regulering annet hvert år, der økningen settes til maksimum 5 %, men vurderes ut fra risiko for uakseptabel miljøbelastning. Reduksjonen i produksjonen i «røde» områder bør være vesentlig større dersom den ønskete virkningen skal kunne inntre innen rimelig tid. Vi er enige i at

tidsperioden som legges til grunn for evalueringene av miljøpåvirkningen bør være lang nok til å fange opp mellomårsvariasjoner, og anbefaler minst 3 år.

Miljødirektoratet foreslår å regulere produksjonen kun ut fra hele produksjonsområder, og utforme disse ut fra grenser som passer best mulig overens med virkeområdene for de valgte miljøfaktorene for handlingsreglene. For eksempelet med lakselus må kunnskap om strømforhold og spredningsveier for lakseluslarvene være avgjørende for fastsetting av produksjonsområder. Virkeområdene og spredningspotensialet for de aktuelle miljøfaktorene bør bli styrende for hvor mange produksjonsområder landet bør deles inn i.

Ved beregningene i høringsnotatet av de økonomiske konsekvensene ved opp- eller nedjustering av produksjonen i oppdrettsnæringen er blant annet betydningen for næringsvirksomhet knyttet til villfisk oversett. Det er ikke tatt hensyn til at økt aktivitet i oppdrettsnæringen kan fortrenge annen aktivitet. Det er rimelig å anta at økt aktivitet i oppdrettsnæringen vil kunne fortrenge annen virksomhet som for eksempel sportsfiske, næringsfiske etter laks i sjøen eller fisketurisme. For å få et fullstendig bilde av de økonomiske konsekvensene, herunder fordelingsvirkninger, må en også beregne den økonomiske betydningen for næringer eksempelvis knyttet til villfisk. Det forutsettes i høringsnotatet en netto effekt med økt skatteinngang, men så lenge effekten på aktivitet i andre næringer ikke er belyst vil denne forutsetningen være usikker. En mulig effekt er at verdiskaping og sysselsetting bare flyttes fra en sektor til en annen. Andre aktiviteter vil kunne fortrenkes og konsekvenser for blant annet samisk kulturutøvelse er ikke vurdert. En reduksjon i høstbart overskudd vil kunne ha negativ påvirkning på kulturuttrykk og håndverkstradisjon. Videre kan det være konsekvenser for bosetting, der særlig samisk bosetting anses som følsom. En oppjustering av produksjonen slik at den beregnete dødelighet på villfisken på grunn av lakselus stiger selv i den «grønne» sonen, vil kunne redusere det høstbare overskuddet merkbart. Derved vil det også kunne redusere det økonomiske grunnlaget for næringene knyttet til villfisk og grunnlaget for kulturelle økosystemtjenester. Tilsvarende vil en reduksjon i dødelighet på villfisken ved en nedjustering kunne øke det høstbare overskuddet, og føre til at enkelte delvis eller helt stengte elver og sjøområder vil kunne gjenåpnes for fiske. Heller ikke de fremtidige, markedsmessige fordelene ved å oppnå miljømessig bærekraft i næringen er tatt med i beregningene.

#### Rømt laks som indikator for handlingsregel

Miljødirektoratet er ikke enig i at rømt oppdrettsfisk er en miljøfaktor som er lite egnet for å inngå i en handlingsregel for kapasitetsjustering på konsesjonsnivå. I høringsnotatet er dette blant annet begrunnet med at «Rømt laksefisk vil for eksempel ikke nødvendigvis svømme opp nærmeste elv. Det er derfor vanskelig å benytte andel rømt laks i elver i ett produksjonsområde som indikator for å justere produksjonskapasiteten i det samme området».

En rekke forskningsresultater tyder på en sammenheng mellom rømmingssted og hvor kjønnsmoden fisk vandrer opp. Vi vil blant annet vise til en fersk artikkel i ICES Journal Of Marine Science der Ove Skilbrei fra Havforskningsinstituttet m.fl. oppsummerer resultater fra en rekke forsøk med simulerte rømminger. En del av disse forsøkene, særlig fra indre eller midtre fjordstrøk, viste at det er en klar overvekt av gjenfangster av de kjønnsmodne fiskene i nærheten av der de ble sluppet, selv etter at de hadde vært flere år i sjøen. Ved et forsøk i Masfjorden i Hordaland ble 59 % av de

tilbakevendende, kjønnsmodne laksene fanget i nærhet av utslippsområdet, et år eller to etterpå. I et annet forsøk ble alle 7 gjenfangstene av kjønnsmoden oppdrettslaks gjort i nærheten av utslippsstedene 1 – 2 år etter. Det konkluderes i artikkelen med at resultatene indikerer hjemvendingsadferd også for rømt oppdrettslaks. Det ble og referert til forskning som viser at det foregår en viss grad av preging av oppdrettslaks når den rømmer og svømmer ut fjordene. Tidligere studier, bl a utført av NINA, har vist det samme.

Vi er heller ikke enige i at det ikke er en sammenheng mellom produksjonsstørrelse og mengde rømt laks. I utgangspunktet vil det være slik at jo flere fisk som holdes i merder, jo flere vil rømme, gitt at andre faktorer er stabile. Tiltak som settes inn mot rømming kan redusere andelen som rømmer, men rømmingstallet vil så fortsette å øke i takt med produksjonsøkningen, hvis det ikke samtidig settes inn nye tiltak som reduserer sannsynlighet for rømming. Antall som rømmer vil alltid henge sammen med antall fisk i merdene, men nivået vil altså være påvirket av tiltak. Dette er det samme som for lakselus. Mengden luselarver som produseres i næringen har blitt mye redusert pga tiltak, men tallet er fortsatt proporsjonalt med mengde fisk i merdene, og vil fortsette å øke noenlunde proporsjonalt med produksjonsstørrelsen, gitt at andre faktorer er stabile. Det eksakte nivået for disse to påvirkningsfaktorene på villfisk vil være avhengig av summen av tiltak, men også ha sammenheng med produksjonsstørrelsen.

Den nasjonale overvåkingen av rømt oppdrettslaks i vassdrag viser at innslaget av rømt fisk i gytebestandene fremdeles ligger stabilt langt over det som er bærekraftig med utgangspunkt i kvalitetsnormen for vill atlantisk laks. Mange år med tiltak har ikke redusert andelen rømt laks i elvene til bærekraftig nivå. Tiltakene har frem til nå i beste fall kompensert for produksjonsveksten, slik at årlig påvirkning fra rømt fisk de senere år vært relativt stabil. Det er mye som tyder på at effektene av rømt fisk er kumulative, dvs at stabil årlig påvirkning gir forverret tilstand over tid. Påvirkningene kan i tillegg være irreversible, og er således spesielt alvorlige.

Vi mener derfor rømt fisk på en eller annen måte må være styrende på oppdrettsproduksjon og evt vekst, jf også bærekraftsmålene i regjeringens strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring. Vi mener at det bør utvikles en eller annen form for mekanisme som regulerer produksjon og vekst, eksempelvis i form av en handlingsregel basert på rømt fisk. Vi forslår at det settes ned en arbeidsgruppe bestående av berørte forvaltningsmyndigheter for å se på hvordan dette kan løses. Relevante fagmiljøer trekkes inn etter behov.

#### Andre sykdommer som indikator for handlingsregel

Miljødirektoratet mener det er sannsynlig at sykdomsutbrudd i oppdrett representerer et smittepress som kan påvirke de ville fiskebestandene negativt. Havforskningsinstituttet vurderer risikoen for negative effekter av smittespredning av smittsomme sykdommer fra oppdrett til villfisk som lav, men de understreker at usikkerheten om dette er stor (Risikorapport for 2013). Vitenskapelig råd for lakseforvaltning påpeker i sin rapport nr 6 (2014) at kunnskapen om påvirkningen fra infeksjoner i oppdrett på ville fiskebestander er spesielt dårlig, og usikkerheten om

framtidig utvikling er stor. Vi mener det per i dag ikke er god nok kunnskap om smitteoverføring fra oppdrett til vill laksefisk, og at kunnskapsoppbygging på dette området bør prioriteres fremover.

Det er vanskelig å påvise sykdom i ville fiskebestander, men det finnes flere eksempler på sykdomsutbrudd som har påvirket årsklasser av bestander negativt. Et av eksemplene er utbrudd av furunkulose i Namsen og Aursunda, et agens som kom til Norge ved import av infisert oppdrettssmolt fra Skottland.

Oppdrettsnæringen representerer et betydelig økt antall verter for smittsomme sykdommer, og det er ikke urimelig å anta at unaturlig høy produksjon av smitteagens som følge av oppdrettsvirksomhet og sykdomsutbrudd i oppdrett utgjør et økt smittepress som påvirker villfisken negativt.

Miljødirektoratet er likevel enig i at andre sykdommer enn lakselus foreløpig ikke egner seg som miljøindikator for å foreslå handlingsregler, men mener at smittsomme sykdommer bør tas med i vurderingen om samlet belastning ved økning av produksjon på enkeltlokaliteter og kanskje også større områder. Nivået på det svinn i oppdrettsproduksjonen som kan tilskrives sykdom, kan være interessant å vurdere som en mulig indirekte indikator.

#### Utslipp som indikator for handlingsregel

Selv om det i høringsnotatet er foreslått utslipp som mulig egnet indikator for handlingsregel, er det ikke gitt noen nærmere beskrivelse av utformingen. Det gjør det vanskelig å gi konkrete innspill eller vurderinger av dette, men i utgangspunktet er vi svært positive til forslaget om en utslippsindikator. som vi etterlyste gjennom høringen av Arealutvalgets rapport. Samtidig ser vi at det kan by på utfordringer å få til en hensiktsmessig inndeling i produksjonsområder med tilhørende utsettsoner, da det ikke er sikkert den ideelle utformingen av et område for en utslippsindikator vil passe for andre indikatorer.

Når forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkår for den enkelte lokalitet, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre. Forurensningsmyndigheten (Fylkesmannen) skal som en del av denne vurderingen samtidig påse at kravene i forskrift om rammer for vannforvaltning (vannforskriften) overholdes og at prinsippene i naturmangfoldlovens §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer for vurderingen. I henhold til Nml § 10 innebærer dette en vurdering av samlet belastning av forurensende utslipp.

Det må legges til grunn at risiko for negative miljøkonsekvenser regionalt blir redusert ved innføring av en handlingsregel basert på utslippsindikator.

Selv om departementet skriver i høringsnotatet at utslipp fra havbruksnæringen i dag ikke regnes som et miljøproblem, vil vi vise til vurderingene fra Havforskningsinstituttet i Risikorapporten for 2013 der det står: *«det ikke kan utelukkes at enkelte begrensede geografiske områder kan ha en forhøyet risiko for overgjødning og videre at det kan være vanskelig å identifisere slike potensielle*

*risikoområder, men generelt at områder med dårlig vannutskiftning eller områder med flere kilder til nærings saltutslipp kan være utsatt».*

En inndeling i større produksjonsområder med tilhørende utsettsoner vil nødvendigvis måtte bryte med de administrative grensene som følges i dag. Det vil kreve en omlegging og ny tankegang for å vurdere produksjon og utslipp samlet sett i et større geografisk område. En utvikling av utslippsindikator bør etter vår vurdering sees i sammenheng med miljømålet om god økologisk tilstand i alle vannforekomster etter vannforskriften.

Videre også at en modell for utslippsindikator bør baseres på resultater fra regional miljøovervåkning. En regional overvåkning må få et omfang og gjennomføres med metoder som gjør resultatene tilstrekkelig gode for dokumentasjon på næringens bærekraft på områdenivå/regionalt nivå. Summen av utslipp til et område med klynger/stor tetthet av anlegg må vurderes ut fra bæreevnen til det enkelte område. Det bør vurderes om en indikator også kan knyttes til risikovurderingen/karakterisering av vannforekomster etter vannforskriften.

Når det gjelder lakselusmidler som en mulig indikator er dette noe som må vurderes nærmere når vi har mer kunnskap om miljøeffektene. Etter vår vurdering tror vi det vil være mest hensiktsmessig med en separat regulering i tillatelser på lokalitetsnivå, som departementet også viser til i sitt høringsbrev.

#### Kommentar til andre tema departementet ber om innspill til:

Om interregionalt biomassetak, jfr. akvakulturdriftsforskriftens § 48 a skal bestå: Når forslaget om å åpne for omdisponering av MTB utover tilgrensende region var på høring i 2012 uttalte vi at dersom forslaget ville føre til vesentlige endringer i samlede utslipp i et område kan det bli behov for å endre tillatelsen etter forurensingsloven. Vi understreket også at fylkesmannen i disse tilfellene må informeres, ettersom forutsetningene som var lagt til grunn når fylkesmannen ga sin tillatelse trolig vil bli endret. Ved eventuell innføring av en handlingsregel for utslipp støtter vi departementets vurdering at det forvaltningsmessig vil bli svært komplisert med regelen i akvakulturdriftsforskriftens § 48a.

Hilsen  
**Miljødirektoratet**

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur*

Yngve Svarte  
avdelingsdirektør

Raoul Bierach  
seksjonsleder