

Nærings- og fiskeridepartementet
Fiskeri- og havbruksavdelingen

Oslo, 10. januar 2015

Høringsuttalelse til «melding til Stortinget om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett»

Innspill til stortingsmeldinga om havbruk

Natur og Ungdom og Naturvernforbundet er positive til det initiativet regjeringen nå tar for å sikre bærekraftig akvakultur i Norge, men mener det er flere moment som må være på plass for at en ny ordning skal sikre naturmiljøet som denne og mange andre næringer er avhengige av. Vi ønsker med dette å komme med våre kommentarer og innspill til stortingsmeldingen.

Når Regjeringen nå skal ferdigstille havbruksmeldinga er det etter vår mening noen sentrale spørsmål som må bli besvart:

1. Hva er det reelle potensialet for vekst?
2. Hva kan naturen tåle av miljøpåvirkning?
3. Hvordan sørge for en bærekraftig næring?

Vi mener også at havbruksmeldinga må vise direkte til miljømålene for oppdrettsnæringen slik de er beskrevet i Regjeringen Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring fra 2009.

Oppdrettsnæringens vekstpotensiale

Rapporten «Verdiskaping basert på produktive hav i 2050» (VBPH) er et sentralt dokument i diskusjonen om havbruksindustriens framtid og som regjeringen stadig viser til.

Rapporten estimerer en norsk laksefiskproduksjon på 5 millioner tonn i 2050, en femdobling fra dagens nivå. Dette forutsetter:

- Løsning på miljøproblemene knyttet til lakselus og rømming
- Politisk vilje til vekst

- Forutsigbart reguleringsregime og regelverk
- Opprettholdt etterspørsel etter laks
- Nye og viktige innovasjoner innen fôr, fiskehelse, avl og teknologi

Det er lett å si at man har et teoretisk potensiale, basert på gitte forutsetninger. Men for å møte potensialet i praksis, må forutsetningene innvilges. Vi vil peke spesielt på første forutsetning; løse miljøproblemene knyttet til lakselus og rømming. I mange år har det vært store problemer knyttet til lakselus og rømming, selv med dagens produksjonsnivå. I områder med høy biomasse er problemene størst, og vi ser også at problemet med lakselus er økende med utvikling av resistens mot de vanligste behandlingsmedikamentene. Naturvernforbundet og Natur og ungdom mener derfor at det er uaktuelt med vekst i oppdrettsnæringen slik miljøsituasjonen nå ser ut. Dette var også noe vi sa klart fra om under høringen til forslaget om økning av maksimalt tillatt biomasse (MTB) som kom sommeren 2014.

Det er samtidig viktig å merke seg at miljøproblemene knyttet til oppdrettsnæringa ikke kun går på lakselus og rømming. Per i dag ser vi i tillegg problemer blant annet knyttet til forurensing og sykdommer. Forurensing er også et problem som blir trukket fram i høringsnotatet som noe som kan vokse seg større ved vekst i næringen.

Vi vil også understreke nødvendigheten av tilgang på fôrressurser som en forutsetning for vekst. Fôrsituasjonen i oppdrettsnæringen er et miljøproblem, både ved at det nyttes fôr fra fiskebestander som forvaltes på eller over grensen av hva som er bærekraftig, og ved at det benyttes fisk til fôr som kunne vært menneskeemat. Det benyttes også stadig mer soya, som bidrar til å rasere verdens regnskoger. Tilgang på bærekraftige fôrressurser vil være en stor begrensning for framtidig vekst i oppdrett av laksefisk.

Vi vil vise til rapporten «FISH TO 2030 - Prospects for Fisheries and Aquaculture», nylig utgitt av FAO sammen med blant annet Verdensbanken (WB), som opererer med helt andre fremtidsscenarioer enn VBPH. «Fish to 2030» viser at hovedveksten i akvakultur vil komme fra ikke-ressurskrevende arter som eksempelvis karpfisk og tilapia. For laksefisk estimeres en total verdensproduksjon på 3,613 millioner tonn i 2030. I følge basisscenarioet i Fish to 2030, og under forutsetning av at norsk andel av europeisk produksjon av laksefisk forblir uendret på 80 %, vil den norske utviklinga tilsvare en dobling av produksjonen av laksefisk fram mot 2050, ikke en femdobling som estimert i VBPH. Med tanke på alle miljøproblemene som må løses for at en vekst i norsk lakseoppdrett skal være forsvarlig vil vi hevde at dette er en mye mer sannsynlig utvikling.

Videre viser «Fish to 2030» at det blir feil å stadig vise til at en økning i norsk lakseproduksjon er viktig for matsikkerheten i verden. I stedet viser WB og FAO at det er en direkte motsetning mellom en global sjømat situasjon som gagnar Norge (som produsent av høyverdiarter som laks), og en sjømat situasjon som ganger de fattigste i verden.

Målet regjeringen har satt seg for akvakulturnæringen er kraftig vekst, men hvor fort næringen kan vokse avhenger av hvor godt den klarer å oppnå de forutsetningene som ligger til grunn for veksten. Vi mener derfor at hovedmålet ikke kan være vekst, men en bærekraftig næring, uten den uakseptable høye påvirkningen på naturmiljøet som vi ser i dag. Vi vil også poengtere det urealistiske i at en ordning skal fungere på bakgrunn av indre selvjustis i næringen, som blir foreslått noen steder i dokumentet.

Modell for vekst

I høringsnotatet blir det listet opp tre alternativer til framtidig vekst i oppdrettsnæringen. I utgangspunktet er vi ikke enige i at det er rom for vekst i oppdrettsnæringen slik miljøsituasjonen nå er. Men vi mener det trengs en endring i dagens system, og dersom det stilles strenge nok krav og en klar handlingsregel som kun vil tillate vekst dersom det er miljømessig bærekraftig, så kan vi støtte alternativ 3.

Miljøindikatorer

I «Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring» i 2009, vedtok den norske regjeringen fem bærekraftsmål:

Fokusområde	Mål
Genetisk påvirkning og rømming	Havbruk bidrar ikke til varige endringer i de genetiske egenskapene til villfiskbestandene
Forurensning og utslipp	Alle oppdrettslokaliteter som er i bruk holder seg innenfor en akseptabel miljøtilstand, og har ikke større utslipp av næringssalter og organisk materiale enn det resipienten tåler
Sykdom, medregnet parasitter	Sykdom i oppdrett har ikke bestandsregulerende effekt på villfisk, og mest mulig av oppdrettsfisken vokser opp til slaktning med minimal medisinbruk
Arealbruk	Havbruksnæringa har en lokalitetsstruktur og arealbruk som reduserer miljøpåvirkning og smitterisiko
Fôrressurser	Havbruksnæringas behov for fôrstoff dekket uten overbeskatning av de viltlevende marine ressursene

Indikatorer for lakselus og utslipp vil ikke være nok til å fange opp alle de alvorlige miljøutfordringene oppdrettsnæringen står overfor. Vi mener derfor at en handlingsregel må inkludere indikatorer for alle disse fem målene. Ettersom det er vanskelig å finne indikatorer for alle målene som fungerer på et produksjonsområdenivå foreslår vi to ulike nivåer av indikatorer, noen på produksjonsområdenivå som avgjør om nye tillatelser kan gis, og noen på konsesjonsnivå som avgjør om den enkelte oppdretter må redusere eller får øke sin MTB.

Genetisk påvirkning og rømming

Rømt oppdrettsfisk representerer et betydelig større problem i dag enn tidligere, både fordi omfanget har økt, men også fordi oppdrettsfisken blir mer og mer forskjellig fra villfisken etter mange år med avl og foredling. De høye forekomstene av oppdrettslaks i gytebestandene er en direkte trussel mot villaksen. Grunnen til dette er at oppdrettslaksen medfører genetisk forurensning og kan også forstyrre naturlig laks i gyteprosessen. Oppdrettslaks kan krysse seg med villaks og svekke genmaterialet til villaksen. Etterkommere fra rømt laks har langt dårligere overlevelsessevne. Hvis de er mange nok kan det påvirke ville bestander negativt, og på lengre sikt føre til at villaksbestanden vil gå nedover.

Hovedårsaken til tendensen med rømming er menneskelig svikt, i form av dårlige rutiner, og teknisk svikt på anleggene. Dette henger også sammen med at den mest utbredte teknologien er åpne notbaserte merder, istedenfor lukka system der man ville hatt bedre kontroll med rømming. Det rømmer fem ganger mer laks enn rapportert (2013). Et stort problem som har blitt tydeligere de siste årene, er all den oppdrettsfisken som rømmer uten at noen vet hvor den kommer fra. Det er da nødvendig med en merking av fisken slik at det blir mulig å spore hvor den kommer fra, slik at synderen kan betale.

Det er uakseptabelt å la en konsesjonsinnehaver som har problemer med rømming få lov til å øke kapasiteten, selv om vedkommende har kontroll på lakselus og utslipp. Samtidig er vi enige i at rømming fra et oppdrettsanlegg ikke nødvendigvis bør få konsekvenser for alle opprettere innenfor det samme produksjonsområdet. Det er derfor nødvendig med individmerking av all oppdrettslaks som gjør at rømt laks enkelt kan spores tilbake dit den kom fra. Da vil mengden rømt fisk fungere som en indikator på om rømmingssikkerheten ved hvert enkelt anlegg er god nok, og kapasitetsjusteringer kan settes i verk på selskapsnivå.

Forurensning og utslipp

Oppdrettsnæringens bruk av de miljøskadelige lakselusmidlene diflubenzuron og teflubenzuron doblet seg både fra 2011 til 2012 og fra 2012 til 2013. Undersøkelser viser at de høye konsentrasjonene rundt oppdrettsanlegg kan true krepsdyr som krabber og reker. Det ble også påvist at teflubenzuroner kunne påvises hele 1000 meter fra oppdrettsanlegget som hadde brukt det. Til tross for høy kjemikaliebruk har ikke antall lus godt ned. Utvikling av resistens mot lakselusmidlene viser at problemet med lakselusa må løses uten medikamentell bruk. Det er også en politisk enighet om at lusemidler alene ikke kan løse problemet.

Utslipp av næringsalter fra havbruk påvirker miljøforholdene i fjorder og kystfarvann. Utslippene kommer fra fôring og fiskens ekskrementer. Tilføringer av næringsalter kan føre til hyppigere algeoppblomstringer. I tillegg har dette effekter for hele økosystemer, da næringstilgang øker produksjonen av noen organismer, og kan forandre den biologiske sammensetningen.

En indikator for utslipp og forurensning vil kunne fungere både på konsesjons- og produksjonsområdenivå, og er viktig for å redusere langtidsvirkninger og samla belastning på fjordmiljøet.

Sykdom, medregnet parasitter

Vi støtter forslaget om miljøindikatorer for lakselus. Denne mener vi bør være på to forskjellige nivåer. På konsesjonsnivå kan den for eksempel måles som antall lus per oppdrettsfisk i merdene, og

på produksjonsområdenivå kan den måles for eksempel som lusenivå på villfisk. For at et selskap skal få tilbud om økt MTB må selskapet vise at det har holdt seg innenfor lusegrensen over en gitt periode. I tillegg må lusebelastningen på villfisk i det gitte produksjonsområdet ligge under fastsatt grenseverdi. For at nye konsesjoner skal gis i et produksjonsområde må lusebelastningen i området ligge under grenseverdien. Dersom et selskap ikke klarer å holde seg under grenseverdien på lokalitetsnivå må MTB i anlegget reduseres. Dersom grenseverdien på produksjonsområdenivå blir overskredet får alle anleggene innenfor produksjonsområdet krav om å redusere MTB. Dersom det er påvist resistens i et område er økning uaktuelt.

Vi mener også det bør utvikles indikatorer for andre sykdommer med spredningspotensiale til villfisk, slik at en eventuell økning i forekomst av en sykdom i et område har effekt på handlingsregelen for kapasitetsjustering.

Arealbruk

I rapporten "Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær" ble svinn foreslått som en god indikator på bærekraftig arealbruk. Dette er en indikator som bør fungere på konsesjonsnivå. Et selskap med stort svinn må få pålegg om å redusere dette før det får tilbud om økt MTB. Det kan for eksempel settes en grense for hva som er akseptabelt prosentvis svinn, der svinn over denne prosentatsen fører til krav om tilsvarende reduksjon i MTB. Konsesjoner med svinn-problem vil da naturligvis ikke omfattes av en eventuelt områdegitt kapasitetsvekst.

Fôrressurser

Tilgang på egnede fôrressurser er en av de store begrensningene på vekst i oppdrett av laksefisk. Vi mener derfor at alle selskap må kunne dokumentere at ingrediensene i fôret de bruker er produsert bærekraftig. Spesielt er det viktig at fiskeandelen i fôret ikke stammer fra fiskerier som truer villfiskbestander, eller som truer matsikkerheten ved å fiske opp ressurser som ellers ville gått direkte til menneskelig konsum. Det er også viktig å kunne dokumentere at de vegetabiliske råvarene stammer fra bærekraftig landbruk. Selskap som ikke kan dokumentere at de bruker bærekraftig fôr må få redusert sin konsesjon.

Grenseverdier

For at en handlingsregel skal fungere etter hensikten må den basere seg på gode og kunnskapsbaserte grenseverdier. Miljømessig bærekraft er en klar forutsetning for oppdrettsvirksomhet og det er derfor viktig å sette strenge nok grenseverdier for å tillate vekst i næringen. Grenseverdiene må settes basert på forskningsbasert kunnskap om oppdrettsnæringens påvirkning på omgivelsene, og med en stor nok buffer til at alvorlige miljøkonsekvenser unngås i perioden det tar å redusere problemet etter en eventuell overskridelse. Førre-var prinsippet må komme til anvendelse på de områdene der kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt.

Vi har ikke forutsetning for å foreslå konkrete grenseverdier for alle de ulike indikatorene. Dette må gjøres i samarbeid med relevante forskningsinstitusjoner. Men vi vil vise til at grenseverdien for å tillate vekst basert på indikatoren for lakselus må være minst like streng som foreslått i «Høyering - forskrift om auke av maksimalt tillaten biomasse for løyve til akvakultur med laks, aure og

regnbogaure.» Dvs at på konsesjonsnivå kan det ikke være mer enn 0,1 voksne hunnlus per oppdrettsfisk ved bruk av maksimalt to medikamentelle behandlinger per produksjonssyklus. Tilsvarende må de andre indikatorene ha strengere grenseverdier enn det som er normen i dag, for å reflektere den uforsvarlig store påvirkning lakseoppdrett i dag har på villfisk.

Miljøbelastningen fra oppdrettsnæringen er i dag ikke bærekraftig. Rømming og produksjon av lakselus har i lang tid vært et uakseptabelt stort problem. Slik situasjonen er i dag mener vi at de aller fleste produksjonsområder må få rødt, eller i alle fall gult, lys. I mange områder er belastningen på villfisk fra lus og rømming så stor at kapasiteten i oppdrettsnæringen må reduseres kraftig til næringen har fått problemene under kontroll. Grenseverdiene må settes slik at de reflekterer dette.

Risikoprofiler

Når man skal tillate vekst i produksjonsområdene, må det være et mål at veksten skal være stabil. Dette innebærer at vi ikke kan risikere at en lokalitet som har fått innvilget vekst et år, må redusere igjen neste gang det skal skje en produksjonsjustering. I høringsnotatet er det listet opp noen eksempler på risikoprofiler for kapasitetsendringer. Her mener vi et viktig prinsipp må være at vekst ikke kan skje hvert år. Vi mener altså at en moderat eller lav risikoprofil er å foretrekke.

For at man skal få lov til å øke produksjonen, må man kunne vise at man klarer å holde produksjonen miljømessig bærekraftig over tid. Det er viktig at næringen viser at den har kontroll på alle miljøutfordringene før den får lov til å vokse. Før en økning i MTB eller nye konsesjoner blir tildelt må alle indikatorene ha vært godt innenfor grenseverdiene over en gitt periode, minst et par år. Da vil man også unngå store svingninger i produksjonstillatelsene, noe som også ville gått ut over forutsigbarheten for oppdrettsnæringen. Der et produksjonsområde eller en konsesjon overskrider grenseverdiene for en eller flere indikatorer må derimot krav om reduksjon komme raskt, for å begrense alvorlige miljøpåvirkninger. Ved tildeling av nye konsesjoner bør selskap som velger særlig miljøvennlige teknologiske løsninger prioriteres.

Områdeinndeling

Det vil være vanskelig å dele inn kysten i ideelle produksjonsområder. Noen ganger vil det være en fordel med store sområder og andre ganger med små. Det er viktig å ha små nok områder til at miljøproblemene kan lokaliseres og gjøres noe med, og ikke blir «utvannet» over et stort område. Samtidig er det viktig at områdene er store nok til at en helhetlig forvaltning er mulig. Derfor mener vi det er ekstra viktig at indikatorer utvikles både på produksjonsområdenivå og på konsesjonsnivå.

Uansett størrelse på produksjonsområdene er det viktig at det er en god naturfaglig begrunnelse som ligger bak områdeinndelinga.

Det er også viktig å ikke åpne opp alle områder der miljøtilstanden i dag er god for økt oppdrettsaktivitet, noe som raskt kan forringe miljøkvaliteten. Det bør ikke under noen omstendigheter gis løyve til økt produksjon i Nasjonale laksefjorder eller andre ekstra verdifulle

fjordområder. Det er viktig å opprettholde gode referanseområder uten lokal påvirkning fra oppdrettsnæringen.

Konklusjon

Så lenge grenseverdiene blir satt strengt nok til å reflektere den uakseptabelt høye miljøpåvirkningen havbruksnæringen i dag har på miljøet, og det blir utviklet gode indikatorer for alle de fem bærekraftsmåla, støtter Naturvernforbundet og Natur og ungdom alternativ 3 i høringsdokumentet. Vi mener videre at det må benyttes en lav risikoprofil, og at indikatorer og tiltak må utvikles både på produksjonsområdenivå og på konsesjonsnivå. Selv med denne ordningen mener vi det er viktig å bevare biologisk viktige områder som i dag er lite påvirket av næringen fri fra oppdrettsanlegg, for å ha gode referanseområder og «friområder» for vill laksefisk.

Med vennlig hilsen

Ida Lovise Skylstad
2. nestleder
Natur og Ungdom

Maren Esmark
Generalsekretær
Naturvernforbundet