

Fiskeri- og kystdepartementet
Postboks 8118 Dep
0032 Oslo
E-post: postmottak@fkf.dep.no

03.12.2012

Deres ref. 201200731 /CGR

Høringssvar fra WWF-Norge – Forslag til endringer i Lov av 17. juni 2005 om akvakultur

Vi viser til høringsbrev av 19. september 2012 fra Fiskeri- og kystdepartementet og oversender med dette våre innspill til forslagene.

WWF støtter i stor grad forslag til endringer av loven da dette vil bidra til en mer bærekraftig havbruksnæring. Vi mener det er svært viktig å få på plass et regelverk med klare og forutsigbare sanksjoner. Et strengt men forutsigbart regelverk vil trolig ha en preventiv effekt der næringen i større grad vil føre tilsyn med anleggene sine og sikre at overtredelser av lovverket ikke skal skje.

WWF støtter ikke arbeidsgruppens vurdering om at inndragelse av tillatelse av akvakulturanlegg ikke skal kunne brukes som en sanksjonsmulighet. I tilfeller hvor det har forekommet gjentatte brudd på lovverket mener vi at det bør tas i bruk sanksjonsmiddel som tap av retten til å fortsette virksomheten.

Arbeidsgruppen beskriver ulike verktøy som kan benyttes for å holde kontroll på maksimal tillatt biomasse (MTB). Bruk av slike verktøy er i stor grad basert på frivillighet. WWF mener på generell basis at forsvarlig drift av akvakulturanlegg i langt mindre grad bør være basert på tillit og frivillighet, men heller på kontroll og klare krav fra myndighetene.

Overordnet perspektiv

I Regjeringens bærekraftstrategi fra april 2009 legges det vekt på fem hovedområder der oppdrettsindustrien påvirker miljøet, samt at det knyttes mål til hvert av disse for en framtidig havbruksnæring. Disse inkluderer: Genetisk påvirkning og rømming, sykdom (inkludert parasitter), forurensing og utslipp, arealbruk og bruken av fôr. WWF deler Regjeringens syn på at disse fem problemområdene er de viktigste for å sikre en bærekraftig havbruksnæring i Norge. WWF mener det er avgjørende med tydelige og målbare indikatorer for bærekraftmålene fra strategien før det tildeles flere konsesjoner eller maksimal tillatt biomasse økes.

WWF støtter de foreslåtte endringene i akvakulturloven, men mener at hensynet til vill laksefisk og marint miljø må vektlegges og tydeliggjøres mer i det kommende forslaget til endringer i lovverket. Naturmangfoldloven, vanddirektivet og flere internasjonale avtaler setter tydelige krav til en miljømessig bærekraftig drift av akvakulturanlegg og dette bør også gjenspeiles tydelig i en

revidert akvakulturlov. Førre var-prinsippet og prinsippet om at forurenser betaler må tas i bruk i større grad.

Fra Direktoratet for Naturforvaltning (DN) sitt svar (ref 2012/5585 ART-FF-HH) datert 22.06.2012 på Fiskeri- og kystdepartementets «Bestilling av faglige vurderinger» datert 14.05.2012 om rømming, heter det at:

«Resultater fra undersøkelser med nyere genetiske metoder viser at ville laksebestander i flere vassdrag (Eio, Vosso og Kinso i Hordaland og Salangselva i Troms) er genetisk endret på grunn av innkryssing av rømt oppdrettslaks. Dette er vassdrag hvor det over mange år er registrert høye innslag av rømt laks.»

DN viser til undersøkelser hvor genetisk påvirkning har hatt bestandsregulerende effekt på villaks. Det tas ikke hensyn til Naturmangfoldlovens § 8 om kunnskapsgrunnlaget og § 9 om føre-var-prinsippet. WWF ønsker å presisere at føre-vår-prinsippet skal i følge naturmangfoldloven legges til grunn der det er kunnskapsmangel. Dette er i strid med «Regjeringens Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring» hvor målsettingene blant annet er at havbruk ikke skal bidra til varige endringer i de genetiske egenskapene til villfiskbestander og at sykdom i oppdrett ikke skal ha bestandsregulerende effekt på villfisk.

Norsk havbruksnæring har hatt en enorm produksjonsvekst siden tidlig 70-tall med 50 % økning de siste 8-10 årene. Veksten stiller krav til forvaltningsmyndighetene og det er naturlig at akvakulturloven tilpasses i takt med den enorme produksjonsveksten. WWF mener havbruksnæringen bør være selvregulert i mindre grad enn den er i dag og at fokuset rettes mot mer myndighetskontroll. Det er nødvendig med et strengt tilsyn og gode virkemidler for å følge opp useriøse aktører, selv om et mer restriktivt regelverk med strengere reaksjoner kan skape negativ forståelse hos et flertall av oppdretterne. Det skal reageres strengt når oppdrettere som har fått evig eksklusiv rettighet til fellesarealer, ikke forvalter rettigheten i henhold til samfunnets krav. Regelverket avhenger i stor grad av egenrapportering ved uhell og det å avdekke uregelmessigheter er vanskelig uten uanmeldte tilsyn. Oppdages hull i not, merd som havner under vannlinjen ved arbeidsoperasjoner, anleggstekniske svakheter o.l. er tilsynsmyndighetene avhengig av at oppdretter selv melder inn avvik. Strengere reaksjoner uten at det er skapt forståelse for dette kan føre til at avvik ikke meldes inn og det bør derfor jobbes med å lage gode veiledere for å få til en bærekraftig oppdrettsnæring.

Det er viktig at forvaltningen får rammer og midler til å gjennomføre de tiltak som er nødvendige for å lede havbruksnæringen på veien mot en bærekraftig produksjon, dagens produksjonsform har mange usikkerhetsmomenter ved seg. Det må settes mer ressurser inn i arbeidet med få på plass konkrete bærekraftsindikatorer og -mål.

WWF er fornøyd med at departementet ser et klart behov for å tilpasse regelverket for å sikre en mer ansvarlig og bærekraftig oppdrettsnæring, men det er fremdeles behov for et enda tydeligere krav om å ta hensyn til miljøet ved oppdrettsproduksjon.

WWFs kommentarer til enkelte av paragrafene i akvakulturloven

§ 2. Saklig virkeområde

Dette har ikke den helt store betydning for bærekraftig havbruk, men likevel viktig i debatten om arealavgift og næringens behov for å legge beslag på areal. I utgangspunktet er dette et bra endringsforslag all den tid det nå presiseres at en havbruksinstallasjon omfattes av loven selv uten produksjon.

§ 10. Miljønorm

Dagens oppdrettsanlegg har tillatelse til drift i all fremtid, forutsatt at de driftes i tråd med regelverket. Det er en selvfølge at driften ikke medfører uakseptable negative følger for miljøet. Endringsforslaget må derfor gjenspeile ansvaret som følger en tillatelse.

WWF-Norge foreslår følgende endringsforslag:

Innehaver av tillatelse til akvakultur skal ~~så langt som mulig~~, gjennom forebyggende arbeid, redusere risikoen for at virksomheten medfører uakseptable negative følger for miljøet.

Begrepet «så langt som mulig» er vagt og vil stå svakt i en eventuell (straffe)reaksjonsprosess og bør derfor tas ut.

Plikten til å drive bærekraftig hviler på oppdretters skuldre og endringsforslaget vil gi departementet mulighet til å ta i bruk nye viktige metoder for å sikre bærekraftig produksjon, for eksempel pålegg om merking av oppdrettsfisk og bruk av steril fisk. Individmerking av oppdrettslaks er det viktigste tiltaket for å identifisere oppdretter og dermed minimere rømminger med ukjent opphav, og det er et viktig tiltak for å kunne skille mellom oppdrettslaks og villaks i elvene.

Med unntak av enkelte spektakulære merkemetoder vil ikke merking i seg selv være tilstrekkelig for å holde fisken innenfor nøtene. Men praksis i dagens forvaltning er at mye ved den daglige driften er basert på tillit mellom oppdretter og myndigheter. Det være seg telling av lus eller rapportering av avvik. Når antall oppdrettslaks i sjø og elver likevel ikke samsvarer med innrapporterte avvik er det tydelig at et system som bygger på tillit ikke fungerer godt nok. Individmerking vil i stor grad varsle om avvik som ikke er rapportert og på den måten avdekke systemfeil hos enkeltoppdrettere. Majoriteten av oppdrettere har driftsrutiner som ikke tillater at fisk rømmer fra anleggene og som varsler myndighetene umiddelbart om et uhell skulle inntreffe. WWF mener fokus må rettes mot den minoriteten som ikke har slike driftsrutiner.

Med endringsforslaget til dagens regelverk (selv uten WWFs endringsforslag) stilles det større krav til forebyggende arbeid for å redusere negative følger. Forslaget presiserer at oppdretter har ansvaret for bærekraftig drift gjennom blant annet forebyggende arbeid. Her mener vi at

oppdrettsnæringen har et stort forbedringspotensiale gjennom risikokartlegging av interne rutiner og operasjoner som kan medføre rømming, bruk av best tilgjengelig utstyr (inkludert utstyr for oppfisking ved rømming), forståelse av internkontrollsystem i bedriften, rømmingsøvelse med oppdatering av telefonlister med lokale fiskere, saksgang når rømming oppdages, hyppigere inspeksjon av nøter i sjø, rutiner ved varslet uvær, bruk av permanente gjenfangstgarn, overvåking av områder rundt anleggene (predatorer, flytende gjenstander, tyvfiske) med mer. Gjennom målrettet arbeid for å øke forståelsen og viktigheten av gode rutiner, vil mye kunne bedres i det forebyggende arbeidet.

Det er viktig å kunne identifisere de av oppdretterne som er skyld i, ubevisst eller ei, at antall rapporterte rømminger ikke samsvarer med de reelle tallene. Den beste metoden for å få til dette er individmerking av oppdrettslaks. Vårt inntrykk er at næringen etterlyser metoder for å identifisere de som ikke praktiserer gode nok driftsrutiner, og med det skaper en negativ oppfatning av hele næringen.

§ 11. Miljøovervåking

Det er en selvfølge at enhver påvirkning ved etablering både på land og sjø i et fra før uberørt område må kartlegges. For havbruk er gjeldende regler at strømmålinger og bunnundersøkelser (nærsonen) skal følge søknad om etablering/ending av lokaliteter og at det åpnes for å kreve miljøundersøkelser utover i resipienten (fjernsonen). Undersøkelsene er av varierende kvalitet og den kvalitetsmessige vurderingen ved Fylkesmannen eller Mattilsynet tolkes ulikt (Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen). Det er viktig å fullt ut kartlegge påvirkning fra oppdrettsanlegg på alt levende miljø, både i umiddelbar nærhet og utover i influensområdet.

WWF mener dagens regelverk er utilstrekkelig tatt i betraktning behovet for økt miljøovervåking tilpasset dagens produksjon. Endringsforslaget i § 11 er derfor et stykke på vei ved at det stilles krav til miljøovervåking ved etablering, drift og avvikling. Det er likevel et noe ullent endringsforslag ved at kriterier for miljøovervåking ikke er presisert. Mom B-undersøkelser (dagens krav) gir et greit bilde av påvirkning i nærområdet. Mom C-undersøkelse, som gir et bedre bilde på hvordan påvirkningen vil være i et større perspektiv, må inn som et tilleggskrav til søknad om lokalitetsklarering. Like selvfølgelig er prinsippet om at forurensere betaler. WWF støtter fullt ut forslaget om å innføre hjemmel for å ta gebyr og avgift for å finansiere miljøovervåking i regi av det offentlige.

§ 13a. Fellesansvar for fjerning av rømte organismer

Solidarisk ansvar ved rømming er et viktig endringsforslag som WWF støtter fullt ut. Utgiftene ved igangsetting av beredskapsgrupper, oppfisking med mer er utgifter som ikke skal belastes det offentlige. WWF mener at også utgifter til re-etablering, eksempelvis Vosso-prosjektet, er utgifter som skal dekkes av poolen. Vi tror poolen kan styrke samarbeidet mellom oppdretterne og øke ansvarsfølelsen ved at ingen ønsker å belaste en felles pool. Poolen må etableres umiddelbart.

Nytt fjerde ledd i § 24:

Det er en viktig presisering overfor oppdretter om at de selv har ansvaret for at all rapportering er utført og mottatt av myndighetene. Det er et klart mindretall av dagens anlegg som ikke er utrustet med tilstrekkelige tekniske løsninger for å kunne rapportere i henhold til lovverket. § 24 presiserer at eierne av disse anleggene selv har ansvaret for anskaffelse av slikt utstyr.

§ 29a. Administrativ inndragning av utbytte

Det er en selvfølge at utbytte/gevinst tilegnet ved overtredelse av regelverket skal inndras. WWF støtter at «Inndragning kan skje selv om overtrederen ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt». Det gjør næringen ansvarlig for konsekvenser driften måtte medføre.

§ 30. Overtredelsesgebyr

I bokstav i) bør det presiseres at miljøskade også omfatter eventuell skade på villfiskbestander. Foreldelsesfristen på 2 år: Er det annet lovverk som kan komme til anskaffelse om overtredelse(e) ikke avdekkes før 2 år etter at de(n) er opphørt. Overtredelsesgebyr er et viktig redskap for å signalisere at uakseptable hendelser ikke skal forekomme. Likevel er det viktigst å ta i bruk virkemidler som kan hindre slike hendelser i utgangspunktet skjer..

§ 31. Straff

I paragrafens annet ledd bør det presiseres at miljøskade også omfatter eventuell skade på villfiskbestander.

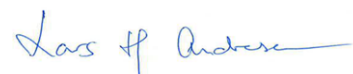
§ 31a. Samordning av tilsyn og reaksjoner i saker om akvakultur

Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen avdekket at tilsynsinstansene har ulike tilnærminger til tilsynsarbeidet med hensyn til hvordan tilsynsobjekter velges ut, antall tilsyn osv. § 31a presiserer instansenes ansvar for samordning til beste for en effektiv håndtering av lovverket. Når det avdekkes mangler er det viktig å plassere ansvaret der det hører hjemme.

Vennlig hilsen
for WWF-Norge



Karoline Andaur
leder havmiljøprogrammet
kandaur@wwf.no



Lars H. Andresen
Senorrådgiver
landresen@wwf.no