

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Oslo, 14.11.2018

Deres ref.:
18/5659

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2018/11757

Saksbehandler:
Anne Kathrine
Arnesen/Benedikte Strøm

Høringsuttalelse - forslag til tiltak for å motvirke negative miljøeffekter fra behandling mot lakselus

Vi viser til brev av 1. oktober 2018 og 3. oktober 2018 fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) med forslag til endring av akvakulturdriftsforskriften for å forebygge negative miljøeffekter av medikamentell behandling mot lakselus i oppdrettsanlegg.

NFD foreslår en ny bestemmelse i akvakulturforskriften som skal supplere forskrift 17. juni 2008 nr. 920 om transport av akvakulturdyr (heretter omtalt som transportforskriften) § 22a.

Transportforskriften § 22a, regulerer tømning av vann med badebehandlingsmidler mot lakselus fra brønnbåt, og omfatter dermed ikke utslipp av badebehandlingsvann direkte fra merd. NFD tolker bestemmelsen slik at den heller ikke gjelder når brønnbåten er fortøyd/posisjonert ved oppdrettslokaliteten. NFD gir uttrykk for at det oppleves som inkonsistent at det kan være tillatt å slippe ut behandlingsvann nærmere enn 500 meter fra rekefelt eller gytefelt dersom utslippet skjer fra merd eller brønnbåt fortøyd til/posisjonert ved anlegget, mens tilsvarende utslipp forbys dersom badebehandlingsvannet transporteres bort fra anlegget.

Miljødirektoratet ser positivt på at NFD vurderer nye virkemidler for å beskytte rekefelt og gytefelt mot negativ påvirkning som følge av tømning av badebehandlingsvann tilsatt legemidler mot lakselus. Det er imidlertid viktig at en forskriftsregulering som skal beskytte reker og fiskerogn ikke får utilsiktede negative konsekvenser for annet naturmangfold. Miljødirektoratet mener at det er en svakhet ved dagens regelverk at næringsaktører (dvs. oppdrettere, brønnbåtselskaper og brønnbåtrederer) på egenhånd skal finne egnede utslippssteder dersom badebehandlingsvann transporteres bort fra oppdrettslokalitetene. Vi viser i denne sammenheng til at både Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet ved høringen av § 22a i transportforskriften, anbefalte en løsning med såkalte droppsoner fremfor forbudssoner. Dagens løsning med forbudssoner innebærer at næringsaktørene på egenhånd må vurdere hvilke konsekvenser tømning kan ha for naturtyper og arter som befinner seg utenfor forbudssonene. Det blir også aktørenes ansvar å vurdere om utslipp av badebehandlingsvann utenfor akvakulturlokaliteten er miljømessig forsvarlig og dermed i tråd med akvakulturloven §§ 10 og 12 og om utslippet kan skje lovlig uten tillatelse etter forurensningsloven § 11. Hvis aktørene ikke innhenter nok kunnskap eller "trår feil" av andre årsaker, kan det føre til uakseptabel skade på naturmangfold. Risikoen dette systemet innebærer,

vil bli større dersom forskriftsforslaget vedtas med den følge at badebehandlingsvann vil bli transportert vekk fra oppdrettslokaliteten i et større antall saker.

Behandling i brønnbåt framfor merd, og "transport bort fra anlegget"

I høringsnotatet sies det at hovedformålet med forslaget er å forhindre uakseptable miljøeffekter ved medikamentell behandling mot lakselus. Det framheves at det brukes vesentlig mindre legemidler ved behandling i brønnbåt enn om behandlingen foregår i merd, og at behandling i brønnbåt derfor er miljømessig bedre. NFD viser samtidig til at det ikke alltid er miljømessig forsvarlig å tømme badebehandlingsvann i/ved oppdrettsanlegg som ligger utenfor en radius på 500 meter fra rekefelt og gytefelt, og at akvakulturdriftsforskriften § 15 gjelder i slike tilfelle. NFD går i høringsnotatet imidlertid i liten grad inn på konsekvenser av utslipp andre steder enn på oppdrettslokaliteten, og hvilke reguleringer som gjelder for slike utslipp, selv om en konsekvens av forslaget er at den ansvarlige må finne områder utenfor forbudssonene når de skal kvitte seg med badebehandlingsvann.

Miljødirektoratet er enig i at det er positivt å redusere mengden legemiddel som brukes, og at behandling i brønnbåt derfor i mange tilfelle kan være en miljømessig bedre løsning enn badebehandling i merd. Vår fremste innvending mot forslaget bunner i at det ikke alltid vil være en miljømessig bedre løsning å tømme behandlingsvannet andre steder enn ved anlegget.

Andre naturverdier enn rekefelt og gytefelt kan også være utsatt for risiko for negative effekter ved utslipp av behandlingsvann med legemidler. Restriksjonene kan være et insitament for oppdretter til i større grad å gjøre forebyggende tiltak mot lakseluspåslag eller til å bruke ikke-medikamentelle metoder. Men det kan også føre til økte utslipp utenfor forbudssonene. De totale effektene på miljø avhenger derfor i stor grad av hvor eventuelt behandlingsvann med legemidler slippes ut, hvilke legemidler det inneholder og hvilke alternative tiltak som eventuelt vil bli gjennomført.

Høringsforslaget gjelder alle typer bademidler. Det er kjent at det har vært brukt store mengder hydrogenperoksid til behandling mot lakselus i brønnbåt. Et forbud mot badebehandling i merd i eller nærmere enn 500 meter fra rekefelt og gytefelt, kan føre til at også andre legemidler vil bli brukt til badebehandling i brønnbåt i større utstrekning enn det som er tilfellet i dag.

Hydrogenperoksid har ikke miljøgiftsegenskaper, men kan gi akutte effekter avhengig av hvor det slippes ut. For behandlingsvann med hydrogenperoksid vil det være mange områder hvor tømning av en viss mengde og konsentrasjon ikke vil føre til nevneverdig skade. Det er ikke tilfelle for utslipp av badebehandlingsvann som inneholder legemidler med miljøgiftsegenskaper. Slike stoffer kan gi langtidsvirkninger i miljøet.

Forurensningslovens bestemmelser

Etter forurensningsloven er det er forbudt å ha, gjøre eller sette i verk noe som medfører fare for forurensning uten at det er tillatt i loven selv, i forskrift eller i en tillatelse etter loven. Utslipp som skjer på akvakulturlokaliteten, reguleres gjennom oppdretters tillatelse. Normalt gjelder dette også utslipp av badebehandlingsvann fra brønnbåt som ligger ved merd. Utslipp av badebehandlingsvann fra brønnbåter andre steder enn på akvakulturlokaliteten, er ikke omfattet av oppdretters tillatelse etter forurensningsloven. Slike utslipp er bare lovlige uten særskilt tillatelse etter forurensningsloven dersom de ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper, jf. forurensningsloven § 7 første ledd og § 8 tredje ledd.

Før forurensningsmyndigheten gir tillatelse etter forurensningsloven til en virksomhet, gjøres det en vurdering av om det er naturverdier som vil kunne ta skade av påvirkningen fra virksomheten, herunder av påregnelige utslipp. Hvis det er tilfellet, må hensynet til disse naturverdiene veies opp mot andre fordeler og ulemper ved den omsøkte virksomheten. Før forurensningsmyndigheten avgjør søknaden, er det gjort en bred gjennomgang med varsling av berørte og høring av allmennheten. Hvis det gis tillatelse, kan forurensningsmyndigheten stille de krav til miljøovervåking som vurderes som nødvendige. Det ligger derfor til rette for å kunne følge med på miljøtilstand og miljøeffekter ved akvakulturlokaliteter. Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har gitt Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet i oppdrag å foreslå en revidering av forurensningsregelverket for akvakultur. Direktoratene er, som ledd i besvarelsen av oppdraget, i gang med å vurdere behovet for nye forskriftsfestede driftskrav knyttet til kjemisk påvirkning, bl.a. som følge av utslipp av legemidler, f.eks. krav om miljøovervåking.

De ansvarlige (brønnbåtfører, brønnbåtselskap og oppdretter) må, som nevnt, selv skaffe nødvendig kunnskap som grunnlag for å finne områder som kan være aktuelle for å slippe ut badebehandlingsvann dersom dette skal transporteres vekk fra akvakulturanlegget. Vi viser til *"Veileder for tømning av badebehandlingsvann fra brønnbåt tilsatt legemidler mot lakselus"* som gir oversikt over gjeldende krav og hvilke vurderinger som må gjøres. Utslipp av badebehandlingsvann som inneholder legemidler med miljøgiftsegenskaper vil normalt ikke være tillatt uten at det er gitt særskilt tillatelse etter forurensningsloven. Saksbehandlingen av slike søknader må nødvendigvis ta noe tid. Forurensningsmyndigheten (som per i dag vil være Miljødirektoratet i slike saker) må f.eks. sørge for forhåndsvarsling av berørte offentlige organer og myndigheter, organisasjoner som ivaretar allmenne interesser som vedtaket angår og andre som kan bli særlig berørt, jf. forurensningsforskriften § 36-7. Hvis brønnbåter i fremtiden skal gå bort fra oppdrettslokaliteten for å tømme badebehandlingsvann med f.eks. azametifos eller pyretroider, må områdene avsettes i god tid før oppdretter har behov for behandling med slike legemidler. Dette tilsier at det bør avsettes droppsoner, slik Fiskeridirektoratet foreslo 22. januar 2016, for tømning av badebehandlingsvann som inneholder stoffer med miljøgiftsegenskaper. Det kan legges opp til en søknadslignende prosess der det er opp til oppdrettsselskapene å sende inn forslag til droppsoner med nødvendig dokumentasjon.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Ifølge høringsnotatet vil forslaget ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for forvaltningen. Miljødirektoratet viser til at forslaget kan føre til at forurensningsmyndigheten må behandle flere søknader om tillatelse til utslipp av badebehandlingsvann. I *"Veileder for tømning av badebehandlingsvann fra brønnbåt tilsatt legemidler mot lakselus"* er det gitt nærmere informasjon om når det må søkes om tillatelse. Dette vil gi merarbeid både for virksomhetene og for myndighetene.

Vi viser også til at det vil være behov for at myndighetene bruker ressurser på å føre tilsyn, ikke bare med etterlevelsen av den foreslåtte bestemmelsen, men også med at tømning av badebehandlingsvann som skjer andre steder ikke bryter med regelverket. For forurensningsmyndighetens del vil det være behov for å føre tilsyn med at tømning av badebehandlingsanlegg utenfor forbudssonene ikke rammes av forurensningsforbudet i forurensningsloven § 7 første ledd.

Ikrafttredelse

Det foreslås at forskriftsendringene trer i kraft 1. januar 2019 og høringsinstansene bes om å vurdere om tidspunktet er hensiktsmessig. Ikrafttredelse 1. januar 2019 vil ikke gi aktørene tid til å søke om en eventuell tillatelse etter forurensningsloven til utslipp dersom det er nødvendig.

Dispensasjonsadgang

Når det gjelder spørsmålet om Mattilsynet bør gis adgang til å dispensere fra forbudet, påpeker vi at akvakulturdriftsforskriften § 68 i dag legger opp til at Fiskeridirektoratet og Mattilsynet kan dispensere fra bestemmelsene de fører tilsyn med. Vi mener at det vil være uheldig om den foreslåtte bestemmelsen vedtas uten dispensasjonsadgang, men ønsker ikke å ta stilling til om myndigheten bør ligge hos Fiskeridirektoratet, Mattilsynet eller begge. Dersom dagens kunnskaper tilsier at fisk som er svekket av sykdom ikke bør behandles i brønnbåt, kan det være hensiktsmessig å forskriftsfeste et unntak for disse tilfellene. Når det gjelder bruk av hydrogenperoksid for å behandle AGD vil vi stille spørsmål ved om det rammes av det foreslåtte forbudet, i og med at forbudet gjelder legemidler mot lakselus.

Andre kommentarer

Akvakulturdriftsforskriften retter seg, som hovedregel, mot enhver som har eller plikter å ha akvakulturtillatelse etter akvakulturloven, jf. forskriften § 2 annet ledd. Det innebærer at brønnbåtrederier- og førere ikke vil være direkte bundet av den nye bestemmelsen. Etter vår vurdering kan det stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig at oppdretter alene skal ha ansvaret for at en brønnbåt transporterer badebehandlingsvannet bort fra anlegget, dersom anlegget ligger i eller nærmere enn 500 meter fra et reke- eller gytefelt.

Vi har også noen kommentarer til ordlyden i utkastet. Dersom forslaget blir vedtatt, til tross for våre innvendinger, anbefaler vi at begrepet "oppdrettsanlegg" erstattes med "akvakulturanlegg", som er legaldefinert i akvakulturdriftsforskriften § 4 bokstav b og at begrepet "lusebehandlingsvannet" erstattes med "badebehandlingsvann", som i dag brukes i transportforskriften § 22a annet ledd. Dette for å fremme konsekvent ordbruk i akvakulturlovverket. Etter vår vurdering bør videre det innskutte leddet i første punktum i utkastet flyttes for å gjøre bestemmelsen mer lettlest. En mulig formulering, som harmonerer godt med språkbruken i forskrift 5. desember 2012 nr. 1140 om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg § 3 bokstav a og transportforskriften § 22a, er "Medikamentell avlusning ved badebehandling av fisk skal gjøres i brønnbåt dersom akvakulturanlegget ligger i eller nærmere enn 500 meter fra rekefelt eller gytefelt, jf. de felt som til enhver tid vises i Fiskeridirektoratets nettbaserte kartverktøy." Vi forutsetter at NFD gjør nødvendige endringer i akvakulturdriftsforskriften § 67 om tilsyn og vedtak og eventuelt § 68 om dispensasjon dersom forskriftsforslaget blir vedtatt.

Konklusjon

Miljødirektoratet er enig i at det er positivt å redusere mengden legemiddel som brukes, og at behandling i brønnbåt derfor i mange tilfelle kan være en miljømessig bedre løsning enn badebehandling i merd.

Vår fremste innvending mot forslaget bunner i at det ikke alltid vil være en miljømessig bedre løsning å tømme behandlingsvann andre steder enn ved anlegget. Ytterligere virkemidler for å

hindre negativ påvirkning på miljø bør derfor vurderes. Vi foreslår at Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet gis i oppdrag å samarbeide om dette.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Cecilie Kristiansen
seksjonsleder

Anne Kathrine Arnesen
sjefingeniør

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:
Klima- og miljødepartementet Postboks 8013 Dep 0030 OSLO