



Fiskeri-og Kystdepartementet
Postboks 8118 Dep,
0032 Oslo

deres ref;

vår ref; 2513

Oslo; 18.04.2013

Høringsuttalelse vedr. forslag til forskrift om tildeling av løyve til havbruk med laks, aure og regnbøgeaure i sjøvatn 2013

SAMMENDRAG

Norske Lakseelver og Norges Bondelag mener Regjeringen har fått klare og entydige råd fra samtlige rådspurte faginstanser, om at det ikke bør gjennomføres noen kapasitetsutvidelse i norsk oppdrett av laksefisk i 2013. Som en konsekvens av dette mener vi det foreslåtte utkastet til forskrift må trekkes tilbake. Dersom man allikevel velger å tildele nye konsesjoner, må man i forskriften ta høyde for at disse inntil videre kun representerer en produksjon som kommer på toppen av eksisterende produksjon. Vi mener regjeringen må legge fram en klar strategi for hvordan man ser for seg at nye teknologiske løsninger eller driftsløsninger skal implementeres i allerede eksisterende produksjon, for å hente ut den grønne gevinsten man ønsker. Inntil denne implementeringen har funnet sted vil man ikke kunne redusere de negative effektene som lakselus og rømt oppdrettsfisk har på ville bestander av laksefisk. Som et minimumskrav foreslår vi endringer som vil gjøre de foreslåtte 45 nye konsesjonene mest mulig miljønøytrale.

INNLEDNING

Vi viser til høringsbrev av 4. mars 2013 samt annen informasjon fra FKD vedrørende denne saken. Dette høringssvaret består av to deler. I del 1 vil vi først kommentere de faglige vurderingene som ligger til grunn for den kapasitetsutvidelsen som nå foreslås, før vi i del 2 kommenterer selve forslaget.

DEL 1

I innledningen til tilleggsproposisjonen om de grønne laksekonsesjonene heter det:

”Regjeringa meiner at det er rom for vekst i havbruksnæringa i 2013”.

Etter vår mening er dette en politisk beslutning som er fattet i strid med de faglige rådene regjeringen har fått, vedrørende de store miljøutfordringene knyttet til lakselus og rømt oppdrettslaks. Vi ønsker aller først å peke på den vurderingen Mattilsynet gjorde før den

planlagte kapasitetsutvidelsen tilbake i 2010. Mattilsynet sa i en høringsuttalelse den gang, at en kapasitetsøkning må utsettes inntil 3(4) kriterier er oppfylt samtidig:

1. Lusetiltakene gjennomført våren 2009 skal vise seg å være effektive
2. Forekomsten av lus skal være redusert til et akseptabelt nivå
- 3(4). Resistensutviklingen skal være reversert og under kontroll

Siden dette ikke er forutsetninger som ble gitt med noen tidsavgrensning er det naturlig å evaluere disse punktene i forbindelse med forslaget om vekst i 2013. Vi starter med siste punkt, kriterium 3(4). Den seneste redegjørelsen for resistenssituasjonen er Mattilsynets rapport for siste halvår 2012. Her heter det:

”Vi ser at resistensutviklingen fortsetter å bevege seg i feil retning de i de fleste regioner. - Til tross for stor innsats både fra næringen og Mattilsynet, klarer vi i dag ikke å oppnå formålet med å minimalisere skadevirkningene på vill laksefisk og få kontroll over resistensutviklingen på en tilfredsstillende måte”. [Mattilsynet - Mattilsynets lakselusrapporter](#)

Om kriterium 2 sier Havforskningsinstituttet i sin siste rapport fra 20. 12. 2012 om lakselussituasjonen for villfisk langs kysten:

”Det er lite i datamaterialet vårt som tyder på at lakselusinfeksjonen på vill laksefisk er blitt forbedret fra 2010 til 2012. Tvert imot ser det ut som om infeksjonspresset på vill laksefisk har økt på hele kysten fra Hordaland til Troms de siste årene, sier Pål Arne Bjørn som er prosjektleder for overvåking av lakselus ved Havforskningsinstituttet” [Havforskningsinstituttet - Lakselus kan ha vært bestandsreducerende](#)

Basert på dette kan man umulig konkludere med annet enn at lusetiltak innført i 2009 ikke har vist seg å være effektive slik det forutsettes i kriterium 1.

Regjeringen, ved Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet, bestilte i fjor sommer nye fagvurderinger i forbindelse med den planlagte kapasitetsutvidelsen for 2013. Uttalelsene fra faginstansene som ble rådspurt er oppsummert nedenfor.

Direktoratet for naturforvaltning, DN, både frarådet en kapasitetsutvidelse og påpekte at dette ville være i strid med naturmangfoldslovens kap. II §§ 8-12.

Norsk Institutt for Naturforskning, NINA, frarådet en kapasitetsutvidelse og konkluderte at man allerede med dagens produksjon ikke har oppnådd to vesentlige bærekraftsmål for oppdrettsindustrien. En kapasitetsøkning i oppdrett vil medføre økende risiko for genetisk påvirkning av villaks og økt risiko for bestandsreducerende effekter av lakselus på vill laksefisk.

Mattilsynet anbefalte å vente med en kapasitetsøkning til systemet med bærekraftsindikatorer er på plass. Ellers frarådet de en kapasitetsvekst sør for Troms, og sa at en evt. kapasitetsøkning i Troms og Finnmark måtte vurderes grundig.

Klima- og Forurensningsdirektoratet, KLIF, påpekte at overvåkningssystemet Vann-nett som kan muliggjøre en risikovurdering etter vannforskriften, ikke var ferdig før utgangen av 2012. De konkluderte derfor ikke på spørsmål om kapasitetsutvidelse. De refererte imidlertid Riksrevisjonens rapport som påpekte at flere av miljøutfordringene næringen står overfor skyldes at den samlede belastningen er for stor og at dette ikke blir tatt hensyn til i dagens tillatelsessystem.

Havforskningsinstituttet, HI, konkluderte med at man ikke kan øke oppdrettsbiomassen uten å øke sannsynligheten for populasjonsregulerende effekt hos vill laksefisk.

Veterinærinstituttet, tilrådet at man ikke øker tettheten av oppdrettslaks i lokale områder som allerede har tette bestander av oppdrettsfisk

Fiskeridirektoratet, F.dir, beklaget innledningsvis at formuleringer i bestillingen fra FKD avskar F.dir. fra å gi en samlet vurdering, og slik sett ta hensyn til den samlede innvirkningen (belastningen) på bestander av laks. De tilrådte avslutningsvis at en beslutning om kapasitetsutvidelse ble utsatt til man hadde grunnlag også for å involvere tiltak for allerede gitte konsesjoner, samt at man måtte vurdere den bestandsreduserende effekt av lakselus.

Tidligere råd fra Mattilsynet, faglige råd gitt sommeren 2012, og det seneste kunnskapsgrunnlaget fra årsskiftet 2012/2013, levner ingen tvil om at det ikke er miljøfaglig forsvarlig å utvide produksjonskapasiteten i norsk havbruk gjennom tildeling av nye konsesjoner for laksefisk i 2013. Som en konsekvens av dette mener våre organisasjoner at det foreslåtte utkastet til forskrift må trekkes tilbake. Vi mener spesielt at argumentet fra DN, om at en kapasitetsutvidelse vil være lovstridig, må utredes før man evt. går videre med forskriftsprosessen.

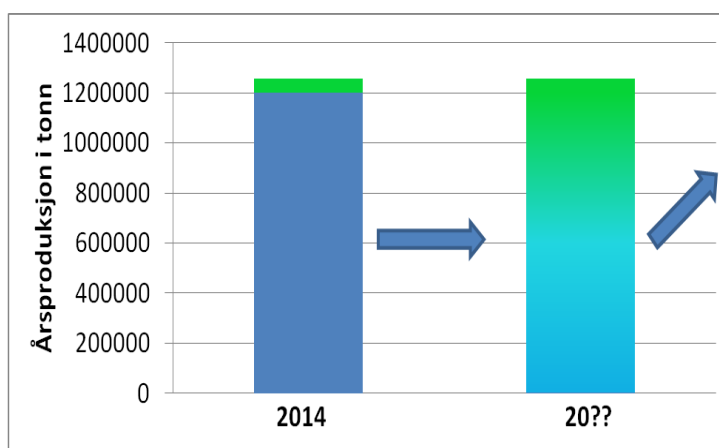
DEL 2 – OM FORSKRIFTSFORSLAGET

Formål/intensjon

Da forslaget om å tildele 45 nye såkalte grønne konsesjoner ble gjort kjent, forklarte Regjeringen at den grunnleggende intensjonen med forslaget var å stimulere til en teknologiutvikling som vil dra eksisterende produksjon i en miljøvennlig retning. Regjeringen håper/forutsetter at ny teknologi/driftsløsninger vil bli implementert i den allerede eksisterende produksjonen, og erstatte den teknologien/driftsløsningen som i dag er enerådende. Vår tolkning av dette

har vi forsøkt å fremstille i figur 1. Av vår innledning (del 1) fremgår det at vi bestrider det kunnskapsbaserte grunnlaget for den kapasitetsveksten man nå legger opp til, og heller ville foretrukket at man umiddelbart innførte miljøtiltak rettet mot eksisterende produksjon. Når det er sagt, registrerer vi at regjeringen har gått for løsning med gulrot og ikke pisk. Som det fremgår av illustrasjonen, vil de grønne konsesjonene man nå ønsker å tildele, kun være en

tilleggsproduksjon inntil en evt. teknologiimplementering er gjennomført. Man vil altså ikke kunne innkassere noen umiddelbar grønn gevinst av disse 45 nye konsesjonene. Dersom "2014-situasjonen" fra figur 1 opprettholdes i kommende år, har tiltaket med de grønne konsesjonene vært mislykket. Vi savner en redegjørelse for hvordan og hvor raskt man ønsker å se en reell grønn gevinst av forslaget som nå legges fram. Det er slett ikke gitt at



Figur 1. De grønne konsesjonene som tildeles i 2013 skal resultere i nye teknologiske løsninger eller driftsløsninger som vil utløse en grønn effekt og gi grunnlag for ny vekst først når de implementeres i dagens eksisterende produksjon

overgangen fra 2014 til 20?? (se figur 1) vil gå av seg selv, og man kan forestille seg flere alternative scenarier:

1. Nye løsninger er både mer miljøvennlig og gir lavere produksjonskostnader enn dagens løsninger.
2. Nye løsninger er mer miljøvennlige, gir produksjonskostnader som er høyere enn dagens løsninger, men allikevel så lave at de gir lønnsomhet i et normalt marked.
3. Nye løsninger er mer miljøvennlige, men gir produksjonskostnader som sannsynligvis ikke vil gi stabil lønnsomhet i det markedet som i dag forsynes med tradisjonelt oppdrettet laks.
4. Nye løsninger er ikke mer miljøvennlige

Selv om man håper på scenario 1, må man ta høyde for at ulike løsninger som utvikles vil gi svært varierende resultater, der man i første rekke kanskje først og fremst vil belyse løsningens potensial på sikt. Regjeringen burde i forbindelse med forslaget redegjort for hvilke tiltak som kan være aktuelle dersom oppdrettsindustrien i liten grad implementerer ny teknologi/driftsløsning i eksisterende produksjon. I første rekke foreslår vi følgende omformulering av §1 annet ledd: ”, og stimulere til utvikling av nye teknologiske løysingar eller driftsmåter som kan takast i bruk i vid omfang for å redusere miljøutfordringane knytta til rømming av oppdrettsfisk og spreing av lakselus.”

Krav om miljønøytralitet

Med bakgrunn i den argumentasjonen vi har ført i forrige punkt, om at de grønne konsesjonene inntil videre kun representerer en kapasitetsøkning, må man sikre at alle de konsesjonene man nå ønsker å tildele er miljønøytrale med tanke på luseutslipp og rømmingsfare. Med dette mener vi at de 45 nye konsesjonene i seg selv ikke skal representere en forverring av nasjonale problemer som allerede er for store. For å få til dette kan man ikke stille krav om at søkerne enten skal presentere løsninger for redusert rømmingsrisiko eller løsninger for å redusere luseutslipp. Man må kreve både-og. Et mulig, men litt dårligere alternativ, er å forhåndsdele konsesjonene i to grupper. En gruppe for rømmingsløsninger og en gruppe for luseløsninger.

Miljønøytralitet relatert til rømming

All den tid ingen løsninger vil være garantert rømmingssikre, vil miljønøytralitet på dette punkt være en teoretisk umulighet. Av den grunn må man som absolutt minimumskrav (fastsatt i forskriften) forlange at all fisk i disse 45 konsesjonene skal merkes, så de i tilfelle rømmingsuhell umiddelbart kan identifiseres som oppdrettsfisk og spores tilbake til rettmessig eier. Slik forskriften nå er foreslått vil en merkeordning i seg selv kunne kvalifisere til en grønn konsesjon. Det holder ikke. Dette må gjelde alle, og ikke være en løsning som alene kvalifiserer til en grønn konsesjon.

Miljønøytralitet relatert til lakselus

De 35 konsesjonene som tildeles mot omgjøring av en eksisterende konsesjon, er sikret en teoretisk miljønøytralitet med tanke på luseproblemet fordi lusetoleransen er halvert sammenliknet med de innløste/omgjorte konsesjonene. De ti konsesjonene i gruppe C krever imidlertid ingen omgjøring av eksisterende konsesjoner. For disse konsesjonene

oppstår det dermed et problematisk og utfordrende paradoks. Selv om disse konsesjonene er tilknyttet de strengeste lusekravene, vil det allikevel være disse konsesjonene som vil representere et økt totalutslipp av lakselus langs kysten. Konsesjonene i gruppe C vil altså ikke være miljønøytrale med tanke på lus slik forslaget nå foreligger. Som følge av tildeling av disse konsesjonene vet vi allerede nå at dersom disse tas i bruk, vil vi få et høyere luseutslipp enn i dag (alt annet likt). Disse 10 konsesjonene vil teoretisk kunne føre til et luseutslipp tilsvarende 2 eksisterende konsesjoner ($10 \times 0,1 \text{ lus} = 2 \times 0,5 \text{ lus}$). Dette er ikke svært mye, men siden det er en sammenheng mellom totalt luseutslipp og negativ miljøeffekt, ender man allikevel i en situasjon der grønn produksjon forsterker et miljøproblem som allerede er bryter med regjeringens mål for en bærekraftig havbruksindustri. Vi mener dette er et galt prinsipp, og for å sikre full miljønøytralitet relatert til luseproblemet, for alle de 45 nye konsesjonene, foreslår vi at det innføres krav om 0-utslipp av lakselus fra de 10 konsesjonene i gruppe C.

Når det gjelder utkastets forslag om en lusegrense på 0,1 lus for gruppe-C-konsesjoner (eller utslipp tilsvarende dette) ser vi muligheten for at FKD i realiteten mener dette som et uskrevet primærmål om 0-utslipp, og at grensen på 0,1 lus er å regne som en slags innebygget buffer mot uforutsette hendelser. Vi mener at forskriften må fastslå at man kun vil akseptere søkere som kan dokumentere et sannsynlig 0-utslipp av lakselus under planlagt produksjonsregime. Hvis den foreslåtte løsningen er basert på utestengelse av lakselusa må man også kunne dokumentere sannsynlighet for at man etter et evt. uhell/tilfeldighet der lus allikevel har kommet inn i produksjonsenhetene, kan gjenopprette 0-utslippstatus vha. medikamentell behandling. Et tenkt eksempel på dette er et flytende lukket anlegg som under ordinær produksjon henter vann under normal dybde for forekomst av luselarver. Her kan man tenke seg at overflatevann inneholdende infektive luselarver ved et uhell kan tas inn i anlegget og sørge for en etablert lusepopulasjon med tilhørende utslipp av luselarver. Da må produksjonsteknologien tillate at oppdrettsenhetene kan renses for lakselus gjennom medikamentell behandling. Medikamentell behandling skal dog ikke kunne inngå som en planlagt, regulær del av produksjonsregimet.

Krav knyttet til lakselus – medikamentell behandling.

For alle tre grupper foreslås maksimalt 3 medikamentelle behandlinger per produksjonssyklus. Dette leses vi som et signal og intensjon om at grønne konsesjoner ikke skal tildeles søkere som baserer seg på medikamentell behandling som basis-virkemiddel for å holde lusetallet på akseptabelt nivå, slik det er i dag. Denne intensjonen støtter vi. Gjentatt bruk av antibiotika øker faren for resistensutvikling. I dennes sammenhengen kaller vi også midler mot lakselus for antibiotika. Resistens oppstår gjerne som et resultat av suboptimal behandling, ved at individer av lakselus ikke utsettes for terapeutisk dose med lusemiddelet og derfor vil overleve behandlingen. Gjentatte bruk av samme virkestoff vil før eller senere føre til resistensutvikling.

Nettopp for å få ned antall behandlinger og unngå oppbygging av resistens er det et bærende prinsipp i norsk veterinær praksis at man ikke skal bruke antibiotika forebyggende gjennom å behandle friske dyr. En fiskebesetning der en parasitt forekommer med en abundans på 0,1 er en 100 % frisk besetning. Det er ikke gitt at norske veterinærer eller fiskehelsebiologer med forskrivningsrett faktisk vil skrive ut resept og være ansvarlig for en

medikamentell behandling av en slik besetning. Det må derfor være et krav at alle søknader beskriver hvor mange behandlinger de legger opp til, og hvilken tiltaksgrense de legger til grunn. Dette må fremgå av en attest fra søkerens veterinær, som også må si i klartekst at medikamenter faktisk vil bli forskrevet dersom disse grensene overskrides. Dette for å unngå at man kommer i en situasjon der konsesjonshaver har planlagt en medikamentell behandling som ansvarlig veterinær faktisk ikke kommer til å gjennomføre, med bakgrunn i at han/hun ikke kan skrive ut medisiner til behandling av friske dyr.

Geografisk plassering

Det har allerede vært diskusjon om minimumskrav relatert til geografisk plassering. Eksempelvis er det nevnt at det vil være lettere å holde seg innenfor 3 medikamentelle behandlinger i områder med lite lakselus grunnet lave sjøtemperaturer, lav saltholdighet eller generelt lavt smittepress. Av den grunn er det svært viktig at myndighetene, både ved tildeling av grønne konsesjoner og ved senere tilsyn og evaluering av produksjonen, har dette med i vurderingsgrunnlaget. Det er nok en gang viktig å minne om forskriftens formål, nemlig å initiere utviklingen av en mer miljøvennlig teknologi, som, dersom den tas i bruk også innenfor allerede gitte konsesjoner, vil gjøre norsk oppdrettsindustri mer miljøvennlig.

Teoretisk kan man havne i følgende situasjon med to vilkårlige grønne konsesjoner:

1. Konsesjonshaver 1 kan ha brukt en ny teknologi/driftsløsning der man ikke har klart å holde seg til 3 medikamentelle behandlinger. En objektiv vurdering av produksjonen tilsier imidlertid at løsningen på relativt kort sikt vil kunne videreutvikles og være anvendelig i hele landet.
2. Konsesjonshaver 2 har brukt en annen teknologi/driftsløsning og klart å holde seg innenfor de tre tillatte behandlingene. En objektiv vurdering av produksjonen tilsier imidlertid at konsesjonshaveren har blitt «reddet» av en gunstig lokalitet med lavt smittepress fra lakselus, og at den valgte løsningen i seg selv ikke er årsaken til oppfyllelse av konsesjonsvilkårene. Denne løsningen kan ha liten overføringsverdi for evt anvendelse på lokaliteter med høyere smittepress.

Man har da en situasjon der den isolert sett minst grønne produksjonen, allikevel vil kunne gi den største grønne gevinsten for oppdrettsindustrien. Dette vil kunne gi et politisk dilemma som myndighetene bør diskutere før det faktisk oppstår. Ikke minst fordi det kan danne grunnlag for fremtidige rammevilkår som vil oppfattes som urimelige av konsesjonshaver 2.

For å minske sannsynligheten for å havne i en slik situasjon må det stilles store krav til søkere til, og etter hvert innehavere av, grønne konsesjoner. Kun gjennom en solid forhåndsdokumentasjon og underveisdokumentasjon vil man kunne evaluere produksjonen og avgjøre i hvilken grad valgte løsninger svarer til forskriftens formål og konsesjonsvilkår, og i hvilken grad dette skyldes valgt teknologi/driftsløsning og ikke geografisk plassering eller tilfeldigheter.

Det må i denne sammenhengen presiseres at våre innvendinger ikke er rettet mot teknologiske løsninger eller driftsløsninger som er spesialtilpasset spesielle hydrografiske, geografiske eller meteorologiske forhold. Eksempelvis kan redusert rømmingsrisiko oppnås

for anlegg som er spesialdesignet for svært skjermede lokaliteter, eller redusert smittefare knyttet til lakselus kan oppnås for såkalte offshoreanlegg.

I de foreslåtte kriteriene har man tatt høyde for dette i kriteriene knyttet til rømmingsrisiko, gjennom formuleringen "*Løysinga skal vere knytta til akvakulturanlegget eller biomassen i anlegget*". Vi forslår at denne setningen også føyes til under b) - kriterier knyttet til lakselus. Dette kommer i tillegg til vårt forslag om å erstatte konjunksjonen "eller" mellom a) og b) med konjunksjonen "og". Dette gjelder alle konsesjonsgruppene.

Offentliggjøring

FKD ber om høringsinstansenes syn på spørsmålet om det bør pålegges søkerne å offentliggjøre informasjon om de teknologiske eller driftsmessige løsningene man ønsker å bruke. Våre organisasjoner mener alle konseptene som presenteres bør være åpent tilgjengelig for andre i industrien, og at dette må forskriftsfestes. Vi ser dette som helt påkrevet for å øke sannsynligheten for å hente ut en grønn gevinst av denne kapasitetsutvidelsen, slik vi har argumentert for lenger opp i vårt hørings svar. Dette vil også være helt i tråd med oppdrettsindustriens tradisjon for å legge all kunnskap og erfaring inn i en felles kunnskapsbase som alle aktører har kunnet høste fritt av. Uten denne viljen til å dele ville lakseindustrien aldri kunnet vokse til den størrelsen den har i dag.

Med vennlig hilsen



Torfinn Evensen
Generalsekretær
Norske Lakseelver



Arild Bustnes
Næringspolitisk sjef
Norges Bondelag