

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: Lene Roska Aalèn
Telefon:
Seksjon: Kyst- og havbruksavdelingen
Vår referanse: 16/8238
Deres referanse: 16/3061
Vår dato: 03.10.2016
Deres dato:

Att: Steinar Høie

Svar på høring om tiltak mot negative miljøeffekter av medikamentell behandling mot lakselus

Innledning

Vi viser til brev fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) av 21. juni 2016 om saken. Departementets forslag til tiltak er delvis basert på innspill fra Fiskeridirektoratet oversendt departementet 4. mars 2016.

Vi har noen kommentarer til departementets forslag.

Kommentar til høringsnotatet kapittel 2 og 3

Departementet legger vekt på preparatomtalen som en kilde i vurderingen av risiko for negativ miljøpåvirkning ved bruk/utslipp av de omtalte legemidlene, jf. blant annet beskrivelsen av emamectinbenzoat på side 7 i høringsnotatet.

Fiskeridirektoratet legger for det første til grunn at miljønormen i akvakulturregelverket, jf. lov av 17. juni 2005 om akvakultur (akvakulturloven) §§ 10 og 12 og forskrift av 17. juni 2008 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) §§ 5 og 15, i alle tilfeller setter rammer for bruk/utslipp av legemidler mot lakselus brukt både alene og i kombinasjon, og kan følges opp av tilsynsmyndighetene på dette grunnlag. Vi legger for det andre til grunn at preparatomtalen tilhørende legemidlene som til enhver tid brukes i behandling mot lakselus, er relevant i vurderingen av om bruk/utslipp fra legemiddelet er miljømessig forsvarlig. Videre legger vi til grunn at bruk/utslipp i tråd med preparatomtalen som hovedregel er innenfor rammene av miljømessig forsvarlig bruk/utslipp. Det må gjøres en konkret vurdering i hvert tilfelle og det kan forekomme unntak. I visse tilfeller kan utslipp/bruk i tråd med preparatomtalen bli vurdert som ikke miljømessig forsvarlig. Et viktig moment i en slik vurdering er om preparatomtalen er oppdatert i henhold til ny kunnskap. Bruk/utslipp av legemidler som ikke er i tråd med preparatomtalen, herunder kombinasjonsbehandlinger som ikke er dokumentert og tatt inn i den godkjente

preparatomtalen for enkeltpreparater som er godkjent til bruk mot lakselus, vil i utgangspunktet dermed ikke regnes som miljømessig forsvarlig. I slike tilfeller kan Fiskeridirektoratet forby bruk/utslipp av legemidler enten alene eller i kombinasjon med hverandre.

Vi legger også til grunn at bruk/utslipp av legemidler, preparatomtalens relevans er et viktig element i virksomhetens internkontrollsystem som skal sikre at miljønormen og bestemmelser som konkretiserer normen overholdes, jf. forskrift av 19. mars 2004 om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK- akvakultur) § 5.

Kommentar til høringsnotatet kapittel 4.1

Departementet ber om høringsinstansenes syn både på droppsoner og forbudssoner. Vi ser at det er fordeler og ulemper knyttet til begge alternativer. For utslipp av rester av badebehandlingsmidler, er det hovedsakelig effekter på organismer i vannsøylen som er mest relevant. Hovedfokus bør være å unngå/begrense eventuell skade på viktige og sårbare områder, som for eksempel rekefelt, gyteområder og strandsonen.

Droppsoner

En fordel med droppsoner er at dette er et allerede etablert system som benyttes i dag i forbindelse med bruk av brønnbåt til avlusning. Hovedårsaken til at brønnbåter slipper vannet i droppsoner, er hensynet til å unngå reinfisering av egen lus i anlegget. Lusefilter på brønnbåter vil redusere behovet for å gå bort fra anleggene for å slippe badebehandlingsvannet. Det har tidligere vært vurdert å pålegge lusefilter på brønnbåter. Dette ble ikke innført fordi teknologien ikke var tilstede. Den senere utviklingen på dette området kan tilsa at pålegg om lusefilter på nytt kan vurderes.

En annen fordel er at droppsoner fastsatt ved forskrift, sikrer at berørte interesser blir hørt og tatt hensyn til ved fastsettelsen. Ved å opprette droppsoner kan det tas hensyn til forhold som gjør seg gjeldende akkurat i det aktuelle området som det skal fastsettes droppsoner i. Ulike legemidler har forskjellig virkning på miljøet, noe som også kan tas hensyn til ved fastsettelse av droppsonene.

I tillegg, når droppsonen først er opprettet og synliggjort i Fiskeridirektoratets kartverktøy, kan det legges til grunn at slipp i sonene som hovedregel er tilstrekkelig miljømessig forsvarlig. Det skaper forutsigbarhet. Når sonene først er opprettet og synliggjort vil det kreve få ressurser å administrere droppsonene. Den mest tid- og ressurskrevende prosessen er altså i forkant av fastsettelsen av droppsonene. Det veies derimot opp av mindre ressursbruk etter fastsettelsen.

Det kan dermed argumenteres for at det er en ulempe ved droppsoner at prosessen med å identifisere droppsoner som kan fungere i praksis med hensyn til antall og plassering fra anleggene, er relativt tidkrevende. Fiskeridirektoratets regioner har gitt

tilbakemelding om at det også er vanskelig å tallfeste hvor mange droppsoner som det er nødvendig å opprette, men at det dreier seg om en god del soner.

Forbudssoner

Opprettelse av forbudssoner er antakelig en raskere prosess og krever mindre administrasjon i forkant av opprettelsen av sonene. Dersom man må velge en strategi som raskt skal innføres, fremstår forslaget om forbudssoner dermed mest aktuelt, og enklest å håndtere. En forbudssone kan også utvides og endres etter hvert som man får ny kunnskap. Fiskeridirektoratet mener at eventuelle forbudssoner må fastsettes i første omgang slik at de tar hensyn til reke- og gytefelt, strandsone og grunne områder. Det er viktig at kartene til enhver tid er så oppdaterte som mulig. Det finnes akvakulturanlegg som er plassert i reke- og gytefelt som er inntegnet i dagens kart. Løsningen for disse lokalitetene kan være å stille krav om at disse ikke skal påvirke områdene mer enn de gjør i dag. En forbudssone i de aktuelle områdene kan forankres på den måten.

Imidlertid ser vi at det også er utfordringer knyttet til et system med forbudssoner. Forbudssoner vil i realiteten gi uttrykk for at slipp av badebehandlingsvann alle andre steder enn i forbudssonen er tillatt. Krav om å miljømessig forsvarlig drift etter akvakulturloven § 10 og miljømessig forsvarlig leveranse av tjenester til akvakulturnæringen etter akvakulturloven § 12, gjelder like fullt i områdene utenfor forbudssonen. Et system med forbudssoner skaper usikkerhet både knyttet til grensene for hva som er miljømessig forsvarlig å slippe ut i disse områdene, og til hvilken aktsomhetsplikt som gjelder for å sikre at slipp av badebehandlingsvann er miljømessig forsvarlig.

Dersom departementet velger å forskriftsfeste forbudssoner, jf. alternativ ny § 22a, bør «aktive» før «reke- og gytefelt» tas ut av forskriftsteksten. Feltene i kartverktøyet er i dag kun angitt som «reke- og gytefelt».

Fiskeridirektoratets vurdering

Fiskeridirektoratet anbefalte droppsoner fastsatt ved forskrift, og vi viser til våre vurderinger og forslag til utforming av 4. mars 2016. Basert på en ny samlet vurdering av de nevnte momentene over, opprettholder vi vårt opprinnelige forslag.

Forholdet til forurensningsloven

Et pålegg om at brønnbåter skal slippe badebehandlingsvann i forskriftsfestede droppsoner og et eventuelt forbud om å slippe vannet i reke- eller gytefelt, er en presisering av plikten til å levere slike tjenester til akvakulturnæringen på en miljømessig forsvarlig måte, jf. akvakulturloven § 12. Etter dette regelverket skal brønnbåtrederne/- førerne altså sørge for at slippet av badebehandlingsvann er miljømessig forsvarlig.

Lov av 13. mars 1981 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) setter i utgangspunktet forbud mot utslipp. Deretter er visse typer utslipp unntatt fra krav om å søke tillatelse. I henhold til forurensningsloven § 8 er utslipp som ikke medfører nevneverdig skade tillatt. Hva som er nevneverdig skade er ikke definert og må derfor vurderes fra sak til sak. Terskelen er lav, det vil si at det etter vanlig praksis ikke skal særlig mye til før utslipp ikke er tillatt etter denne bestemmelsen. Etter dette regelverket må det vurderes om slippet av badebehandlingsvann må ha utslippstillatelse. Formålet er å verne det ytre miljø mot forurensning, jf. forurensningsloven § 1, første ledd.

Slik vi ser det, vil både akvakulturloven og forurensningsloven sette krav til selve utslippet av badebehandlingsvannet og forholdet til forurensningsloven bør avklares. En situasjon der brønnbåtrederne/- førerne må vurdere hvert enkelt utslipp og sannsynligvis måtte søke om utslippstillatelse bør unngås. På bakgrunn av at vi støtter et system med forskriftsfestede droppsoner, vil vi peke på to mulige tilnærminger som kan bidra til å avklare forholdet til forurensningsloven for droppsoner spesielt. Et hovedhensyn bør være å unngå dobbeltregulering.

En tilnærming er å anerkjenne at miljønormen i akvakulturregelverket, sammen med en prosess med å forskriftsfeste droppsoner er tilstrekkelig til å regulere droppsoner i sin helhet, slik at akvakulturloven hjemler påbudet om å benytte droppsoner og utslippet av badebehandlingsvannet i sonene. En annen tilnærming kan være at forholdet til forurensningsloven avklares ved å ta inn en bestemmelse om at utslipp av badebehandlingsvann er tillatt i droppsoner, med hjemmel i forurensningsloven. Vi anbefaler førstnevnte, fordi vi mener tilnærmingen er mest ryddig for brukeren, dobbeltregulering unngås og den er enklere å gjennomføre regelteknisk.

Kommentar til høringsnotatet kapittel 4.2

Departementet ber om innspill på om det er ønskelig og mulig å sette et krav om maksimal restmengde kitinsyntesehemmere i bunnsedimenter, og eventuelt gi innspill knyttet til metode og deteksjonsgrenser.

Krav om å måle restmengde kan være ett av flere tiltak som kan føre til økt bevisstgjøring og oppmerksomhet rundt mulige miljøkonsekvenser ved utslipp/bruk av legemidler. Resultatene fra slike prøver vil også være et viktig kunnskapsgrunnlag som kan inngå i vurderingen av eventuelle tiltak rundt utslipp/bruk og effekt av kitinsyntesehemmere.

I HIs risikovurdering av norsk fiskeoppdrett 2016, er det blant annet slått fast at det er for lite tilgjengelige data fra feltundersøkelser fra områder der flubenzuroner er brukt gjentatte ganger. Det mangler også fastsatte grenseverdier for påvirkning og toleranse for ulike arter. Slike grenseverdier bør være basert på forskningsresultater. Det finnes i dag, så langt vi kjenner til, heller ikke en anerkjent metode for måling av

restmengde av kitinsyntesehemmere i bunnsedimenter. Vi mener derfor at før det eventuelt innføres krav om restmengde, så må det gjøres et arbeid for å utvikle målemetoder. I første omgang kan man for eksempel foreta et screeningprogram for å kartlegge status i ulike sediment under og rundt anlegg etter behandling, slik at man får mer kunnskap.

Resultater av måling av restmengde bør i alle tilfeller gjennomgås av faglig kompetent myndighetsorgan, for eksempel Fiskeridirektoratet. Myndighetsorganet bør også ta avgjørelsen om hvorvidt restmengde er tilstrekkelig lav til å kunne utføre en ny behandling med kitinsyntesehemmere.

Kommentar til høringsnotatet kapittel 4.3.

Departementet foreslår at beskrivelse av lokale forhold som har betydning for spredning av legemidler i det omkringliggende miljø og beskrivelse av organismer i området som kan påvirkes negativt av legemidler, skal inngå som en del av beredskapsplanen, jf. akvakulturdriftsforskriften § 7, forslag til nytt femte ledd. I tillegg skal det beskrives tiltak som kan iverksettes ved legemiddelbehandling for å redusere negativ miljøpåvirkning.

Fiskeridirektoratet er enig i at oppdretter skal beskrive de forhold som departementet foreslår å legge inn som nytt femte ledd i akvakulturdriftsforskriften § 7. Vi foreslo opprinnelig å dekke deler av dette i akvakulturdriftsforskriften § 41 om journalføring og forskriften § 44 om rapportering, som en presisering av krav om å gjennomføre miljørisikovurdering ved bruk/utslipp av legemidler. Dette følger allerede av krav til virksomhetenes internkontrollsystem etter forskrift om IK-akvakultur. Det vises til vårt forslag oversendt departementet 4. mars 2016.

Beredskapsplanen er ment å være planlagt, et mer statisk dokument som trer inn ved akutte hendelser. Slik vi ser det er utslipp/bruk av legemidler en del av driften, og utslipp er vel heller en alminnelig tilstand i driftsfasen enn en akutt tilstand. En risikovurdering med tilhørende planer og tiltak for å redusere risiko er forebyggende, og beredskapsplanen er noe må man ha på plass og tenkt gjennom når det inntreffer en akutt hendelse. Prinsipielt sett mener vi at vurderingene departementet foreslår å ta inn i beredskapsplanen, heller hører hjemme i dokumentasjonen som er en del av risikovurderinger i drift samt i planer og tiltak for å redusere risiko.

Krav til risikovurdering og beredskapsplan henger nøye sammen. Vi ser at dersom det legges opp til at vurderingene som departementet foreslår å ta inn i beredskapsplanen tilpasses beredskapsplanens format og formål, kan informasjonen i beredskapsplanen komplementere krav om å gjennomføre risikovurderinger.

Vi vil også påpeke at oppdretter i tillegg til å ha dialog med fiskehelsepersonell, bør ha dialog med kompetent organ for miljøovervåking. Selv om oppdrettere har kunnskap og opplysninger om naturmangfold, tidevann og strøm i området rundt lokaliteten, vil dette etter vår oppfatning ikke nødvendigvis bety at oppdretter har forståelse for økosystemet som helhet. Viktig bakgrunnsinformasjon i dette arbeidet er gode og oppdaterte strømmålinger på den enkelte lokalitet.

Kommentar til høringsnotatet kapittel 4.4

Fiskeridirektoratet er enig med departementet i at myndighetene må få informasjon om legemiddelbehandling mot lakselus har foregått i merd, brønnbåt eller lekter, om hele eller deler av lokaliteten er behandlet og om og eventuelt hvor badebehandlingsvann er sluppet. Vi mener det også er nødvendig å få opplysningene merd for merd, tidspunkt for behandling og type behandling for å vurdere konkret miljøpåvirkning.

Vi er derimot ikke enig i at informasjonen skal kunne kreves med hjemmel i forskrift av 12. mai 2012 om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg (lakselusforskriften) § 10 første ledd bokstav b). Departementets begrunnelse for å kreve informasjonen, er at myndighetene skal kunne vurdere om behandling mot lakselus har vært foretatt på en så miljøvennlig måte som mulig. Informasjon som er relevant for vurdering av miljøpåvirkning bør være en del av journal- og rapporteringsplikten som følger av akvakulturdriftsforskriften. For å gjennomføre dette foreslår vi derfor at det gjøres følgende endringer i akvakulturdriftsforskriften:

- § 41 Journalføring på lokalitetsnivå, første ledd bokstav f) endres til å lyde:
f) legemiddelforbruk: legemiddeltype, produktnavn, mengde, *bruksform, tidspunkt for bruk, hvor bruk har foregått*, og tilbakeholdstid
- § 44 Rapportering og melding, nytt tredje ledd skal lyde:
Ved bruk av legemidler til behandling mot lakselus skal legemiddeltype, produktnavn, mengde, bruksform, tidspunkt for bruk, hvor bruk har foregått, jf. § 44 første ledd bokstav f rapporteres. Rapportering skjer i henhold til fastsatt skjema.

Forslaget til opplysninger som skal journalføres og opplysninger som skal rapporteres er de samme bortsett fra at det foreslås kun at det rapporteres opplysninger knyttet til behandling av lus. Det er denne bruken som det er mest behov for at myndighetene får rapportert. Uansett gjelder opplysningene det skal rapporteres om, opplysninger som skal journalføres. Med informasjon om bruksform menes hva legemiddelet er brukt til og type behandling. Med informasjon om hvor bruk har foregått menes blant annet om bruken har foregått i merd, brønnbåt eller lekter, eventuelt hvilke merder og om badebehandlingsvann er sluppet ved lokaliteten eller fraktet bort.

Opplysningene kan rapporteres sammen med den ukentlige rapporteringen til Mattilsynet via Altinn, og skjemaet i Altinn kan tilpasses slik at vi får de opplysningene Fiskeridirektoratet trenger.

Vi har ingen øvrige merknader.

Med hilsen

Jens Christian Holm
direktør

Henrik Hareide
seksjonssjef

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten underskrift

Mottakerliste:

Nærings- og fiskeridepartementet Postboks 8090 Dep 0032 OSLO