

Nærings- og fiskeridepartementet

21. september 2016

Høringsuttalelse fra WWF-Norge til forslag til nytt regelverk for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett – implementering av Meld. St. 16 (2014 – 2015).

WWF viser til Nærings- og fiskeridepartementets forslag til forskrift for å implementere [Meld. St. 16 \(2014-2015\)](#) «*Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*» og tilhørende høringsbrev, og vil med dette gi våre innspill til forslaget.

WWF er opptatt av en helhetlig bærekraftig forvaltning av oppdrettsnæringen, slik at det samlede økologiske fotavtrykket fra næringen ikke bidrar til at naturens tålegrenser overskrides. Oppdrettsnæringen skal ikke være til skade for villaksen, ørretbestanden eller det marine miljøet.

WWF minner om at Norge har et særegent ansvar for å verne vill atlantehavslaks (*Salmo salar*) da dette er en [ansvarsart](#) (kgl. res. 13 mai 2011) i henhold til [Bonn](#)- og [Bern](#)-konvensjonene. Villaksen har en uvurderlig sosioøkonomisk nytteverdi for Norge gjennom sportsfiske og andre naturopplevelser, og en bærekraftig forvaltning av denne industrien er derfor imperativt. Dette gjelder spesielt i [nasjonale laksevasdrag og laksefjorder](#).

Å øke påvirkningen av lakselus på vill laksefisk er i strid med regjeringens og [Stortingets bærekraftstrategi for oppdrettsnæringen](#) (bærekraftsmål 3 fra 2009). I Meld. St. 16 (2014-2015) understrekes det at bærekraftsstrategien fremdeles gjelder.

Kommentarer til forskrift med høringsnotat:

1.0 Produksjonsområder og oppdrettsfrie branngater

WWF mener at en inndeling av norskekysten i 11-13 unike produksjonsområder er et godt utgangspunkt for å nå målet om en mer ansvarlig og bærekraftig oppdrettsnæring. WWF har

ingen innvendinger vedrørende metodikken Havforskningsinstituttet (HI) har tatt i bruk for å dele opp kysten i produksjonsområder, og vi regner med at modelleringen har kommet frem til en inndeling hvor smitte mellom produksjonsområder minimeres.

Et egnet tiltak for å redusere overførselen av lakselus mellom to produksjonsområder er å opprette oppdrettsfrie branngater mellom hvert produksjonsområde. En slik ordning vil redusere smitten mellom produksjonsområder, hvilket vil gjøre forholdene i hvert produksjonsområde mer «lukket» og kontrollert. Slik vi ser det er dette en vinn-vinn situasjon for alle parter (med unntak av enkelte konsesjonshavere som må tilbys bedre egnede erstatningslokaliteter), som vil øke sjansene for å få grønt lys til oppjustering av kapasiteten i produksjonsområdet.

De hydrografiske forhold langs norskekysten varierer mellom hvert produksjonsområde. I de tilfellene der HI identifiserer mindre solide barrierer, som mellom område 1 og 2 og mellom område 5 og 6, bør flytting av utsatte lokaliteter på nytt vurderes. WWF reagerer på at rapporten erkjenner en solid teoretisk gevinst, men det likevel ikke blir ansett som hensiktsmessig å flytte lokalitetene. I det videre arbeidet med forskriften bør også produksjonsvolumet og luseutfordringen ved de aktuelle lokalitetene tas med, og ikke bare plasseringen av dem. Vi ber om at man også vurderer nøkkellokaliteter rundt andre områdegrenser, med det formål å opprette oppdrettsfrie branngater i tråd med [Arealutvalgets opprinnelige forslag](#).

Opprettelse av oppdrettsfrie branngater i Nasjonale laksefjorder og rundt utløpet til viktige villaksførende Nasjonale vassdrag er særlig viktig med hensyn til å redusere smittefaren mellom oppdrettslaks, villaks, og smolt av villaks. Smolt-fasen er den fasen i en villaks sin livssyklus hvor den er mest sårbar for å bli infisert av lakselus, og branngater vil redusere sjansene for infeksjon under utvandring fra disse vassdragene. Ved å flytte på oppdrettslokaliteter kan man ved flere av de foreslåtte grensene skape oppdrettsfrie korridorer langs utvandringsrutene for smolt fra nasjonale laksevassdrag. Dette gjelder blant annet:

1. Sandsfjorden ved grensen mellom produksjonsområde 1 og 2
2. Fjordene ved Osterøy ved grense mellom produksjonsområde 2 og 3
3. Nordfjord ved grense mellom produksjonsområde 3 og 4
4. Sunndalsfjorden og Halsafjorden ved grense mellom produksjonsområde 4 og 5
5. Namsenfjorden ved grense mellom produksjonsområde 5 og 6
6. Beiarfjorden ved grense mellom produksjonsområde 7 og 8
7. Malangen ved grense mellom produksjonsområde 9 og 10
8. Reisafjorden og Kvæningen ved grense mellom produksjonsområde 10 og 11
9. Tanafjorden og Kongsfjorden ved grense mellom produksjonsområde 11 og 12

2.0 Hovedgrep, lakselusindikatoren og flere indikatorer

WWF støtter at forslaget til hovedgrep i Meld. St. 16, *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*, der det i områder med høy miljøpåvirkning (rød) skal vurderes kapasitetsreduksjoner på seks prosent, mens i områder med middels miljøpåvirkning

(gul) skal det hverken være vekst eller reduksjon i kapasiteten, mens det i områder med lav miljøpåvirkning (grønn) skal vurderes å øke kapasiteten med 6 prosent. Dette trafikklyssystemet vil utgjøre hovedgrepet for kapasitetsreguleringer i oppdrettsnæringen.

Det er grunn til å advare mot at dynamikken i trafikklyssystemet lett vil ende opp med at alle produksjonsområdene i Norge blir gule. Det er derfor avgjørende for systemets bærekraft at man i produksjonsområder som er gule har grenseverdier som gir en god miljøtilstand i henhold til både vannforskriften og kvalitetsnormen for villaks.

WWF mener likevel det er problematisk at bestemmelsen om potensielle kapasitetsjusteringer skal hvile på kun en indikator: Antall hunnlakselus per villaks. Vi merker oss, og er positive til, at regjeringen ønsker å starte arbeidet med å utvikle en indikator for utslipp. WWF støtter at dette arbeidet igangsettes så raskt som mulig, og at også andre relevante indikatorer knyttet til miljøpåvirkning utvikles. Særlig relevant her er miljøindikatorer som reflekterer vannkvalitet og fiskehelse (sykdom, parasitter).

2.1 Nærmere om forholdet til miljøkvalitetsnormen for villaks

Kvalitetsnormen for villaks er vedtatt etter naturmangfoldlovens §13 og er den første juridiske kvalitetsnormen for naturmangfold i sitt slag. Målsetningen i kvalitetsnormen er minimum god kvalitet for den enkelte villaksbestand skal opprettholdes eller nås snarest mulig, jf [artikkel 3](#) i normen. For at kvaliteten skal anses som god må vassdraget ha minst 80 prosent av sin naturlig laksebestand intakt og minst 80 prosent av sitt naturlige høstingspotensiale. I tillegg må laksen ha bevart sin genetiske integritet.

I sin behandling av Meld. St. 16, *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* skriver næringskomiteen følgende: «Komiteen merker seg at grenseverdiene følger av Kongelig resolusjon om kvalitetsnorm for villaks. Kvalitetsnormen er hjemlet i naturmangfoldloven § 13 – jf. Ot.prp.nr. 52 (2008–2009)». Merknaden fra komiteen må forstås slik at grenseverdiene etter komiteens oppfatning er satt slik at miljøkvalitetsnormen for villaks kan nås.

I Meld. St. 16 redegjør regjeringen for t grenseverdiene for hva som er liten, moderat og høy miljøpåvirkning fra lakselus følger av Kgl. Res. Om kvalitetsnorm for villaks. Tabellen fra meldingen er vist under:

Tabell 10.1 Grenseverdier for lakselusindikator.

Lav risiko/påvirkning	Moderat risiko/påvirkning	Høy risiko/påvirkning
Det er sannsynlig at < 10 prosent av populasjonen dør pga. luseinfeksjon.	Det er sannsynlig at 10 – 30 prosent av populasjonen dør pga. luseinfeksjon.	Det er sannsynlig at > 30 prosent av populasjonen dør pga. luseinfeksjon.

Omtalen og gjengivelsen av tabellen i meldingen gir inntrykk av at grenseverdiene for lakseluseindikatoren er satt slik for at kvalitetsnormen for villaks kan nås. Dette er dessverre ikke tilfelle.

Det er riktig at tabellen for grenseverdier for lakselusindikatoren bygger på en liknende tabell for å vurdere påvirkning av lakselus i kvalitetsnormen for villaks.

Lakselus				
Estimert bestandsreduksjon ut fra luseindeks	<i>Ingen effekt</i>	<i>Liten effekt</i>	<i>Moderat effekt</i>	<i>Stor effekt</i>
	< 5 %	5 – 10 %	10 – 30 %	> 30 %

Tabellen over er hentet fra Kgl. Res. Om kvalitetsnorm for villaks, og beskriver et system for å estimere grader av negativ effekt fra lakselus på villaks. Tabellen sier ingenting om hva som er akseptabel påvirkning på villaksen. En villaksbestand som utsettes for moderat effekt av lakselus vil ha store vanskeligheter med å nå kvalitetsnormen som sier at minst 80 prosent av naturlig laksebestand og 80 prosent av høstingspotensialet skal være intakt. Hvis effekten er på over 20 prosent bestandsreduksjon vil ikke kvalitetsnormen kunne nås. I tillegg vil situasjoner med moderat effekt fra lakselus kreve at det ikke finnes noen andre negative påvirkninger på den aktuelle villaksbestanden, for at den skal være i nærheten av å nå kvalitetsnormen. Grenseverdiene er derimot satt slik at kvalitetsnormen for villaks vanskelig kan nås.

I en temarapport fra [Vitenskapelig råd for lakseforvaltning](#) ble 104 laksebestander i februar 2016 klassifisert etter kvalitetsnormen for villaks. Rapporten viser at av de 104 bestandene hadde 23 bestander (22 %) god eller svært god kvalitet, 29 bestander (28 %) moderat kvalitet, og halvparten dårlig eller svært dårlig kvalitet. Det vil si at 81 bestander (78 %) ikke nådde kvalitetsnormens mål om minimum god kvalitet. Laksebestandene i Rogaland og Nord-Trøndelag hadde best kvalitet, mens de i Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms hadde dårligst kvalitet.

Rapporten fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning er et godt uttrykk for den samlede belastningen villaksen utsettes for. Den er også et godt uttrykk for at det er krevende å nå kvalitetsnormen for villaks.

WWF-Norge kan ikke se at Nærings- og fiskeridepartementet i [høringsnotatet](#) om implementering av Meld. St. 16 (2014-2015) eller i utkastet til forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret ([produksjonsområdeforskriften](#)) har redegjort for hvordan de foreslåtte grenseverdiene for lakselusindikatoren skal bidra til at kvalitetsnormen for villaks skal nås.

Etter vår vurdering er omtalen av saken gitt i Meld. St. 16 (2014-2015) av en slik karakter at det er rimelig å anta at departementet mener trafikklyssystemet med den foreslåtte lakselusindikatoren vil være et bidrag til å nå kvalitetsnormen for villaks. WWF kan ikke se at dette er tilfelle, men mener derimot at de foreslåtte grenseverdiene vil gjøre det umulig å nå

kvalitetsnormen for villaks. WWF vil derfor be departementet vise hvordan kvalitetsnormen kan nås, og justere grenseverdiene slik at villaksnormen kan nås for alle områder som får gul farge i trafikklyssystemet.

3.0 Unntak fra handlingsregelen

WWF mener at unntak fra handlingsregelen ikke kan baseres kun på antall lakselus som miljøindikator, og vil ikke anbefale departementet å vedta noen av de ekstra forslagene til unntaksregler som er skissert i utkastet til forskrift. WWF mener det opprinnelige unntaksforslaget beskrevet i kapittel 11.5 i Meld. St. 16 (2014-2015) både er godt og tilstrekkelig:

- *Unntak fra handlingsregel knyttet til reduksjon av produksjonen i et område, kan gis til konsesjonshavere som kan dokumentere at driften på den lokaliteten konsesjonen er tilknyttet, ikke har påvirket den miljøindikatoren som utløser produksjonsreduksjonen.*

Dette unntaksforslaget er strengt, forutsigbart og har også den fordelen at det tar opp i seg at nye miljøindikatorer kan bli innført på senere tidspunkt.

Det er vanskelig å beregne effektene av de nye unntaksreglene som er foreslått i forskriftsutkastet. Som en hovedregel bør adgangen til unntak være så smal at unntakene aldri blir hovedregelen i forskriften. Forslagene til unntaksbestemmelser i forskriftsutkastet kan vise seg å være så omfattende at de undergraver hele hensikten med forskriften som sådan.

Det er to fundamentale problemer som kan oppstå ved forslag til unntaksbestemmelser:

- 1) **Systemet vil ikke fange den samlede belastningen fra oppdrettsanleggene:** Liberale unntaksregler kan overse den samlede belastningen til oppdrettsnæringen innenfor hvert enkelt produksjonsområde. Riksrevisjonen [pekte i 2012 på behovet](#) for et nytt forvaltningssystem som etablerer handlingsregler som hviler på prinsipper om totalavtrykk og økosystemtenkning. Da kan man ikke etablere unntak fra handlingsreglene som baserer seg på antall lus per oppdrettslaks, uten at bidraget til den samlede belastningen vurderes. Antallet lakselus per fisk per anlegg reflekterer ikke den samlede belastningen i et produksjonsområde. WWF ber derfor departementet legge vekt på Mattilsynets uttalelser under rundebordskonferansen i departementet den 29. august 2016. Her sa Mattilsynet at det ikke er usannsynlig at vi kommer i en situasjon der alle anleggene i et område ligger under eksempelvis 0,2 voksne hunnlus per fisk, men at det slett ikke betyr det samme som at luseutslippene da ikke har uakseptabel effekt på villaks. En unntaksregel for kapasitetsjustering for anlegg som sier at alle med mindre enn 0,2 voksne hannlus per fisk kan ha vekst uavhengig av den samlede statusen i området, vil undergrave systemet fordi den samlede belastningen ikke fanges opp.
- 2) **Systemet vil ikke fange den samlede belastningen på de forskjellige laksebestandene:** Den økologiske tilstanden i forskjellige lakseførende vassdrag varierer sterkt langs kysten, og det kan følgelig være stor variasjon i såkalt «fitness» i



forskjellige populasjoner av villaks. Følgelig vil det være stor variasjon med hensyn til hvordan forskjellige populasjoner av villaks responderer på lakselus. For eksempel, individer/populasjoner med god fitness fra rene vassdrag vil tåle 0.2 lakselus bedre enn individer/populasjoner med moderat fitness fra forurensede vassdrag.

Vennlig hilsen
for WWF-Norge

Karoline Andaur
Fagsjef
kandaur@wwf.no

Joachim Engelstad
Rådgiver
jengelstad@wwf.no