

Nærings- og fiskeridepartementet
postmottak@nfd.dep.no

Oslo, 21. september 2016

Høringssvar angående forslag til regelverk for å implementere nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett

Sabima viser til høringsforslag til regelverk for å implementere nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett. Høringen er knyttet til nytt regelverk for implementering av Meld. St. 16 (2014-2015).

Sabima mener det er viktig og riktig at systemet som innføres baseres på den samlede miljøbelastningen av oppdrettsnæringen i et område, med en direkte kobling mellom oppdrettsnæringens miljøstatus og mulighetene for vekst, samt pålegg om nedjustering av produksjonen hvis påvirkningene går ut over økosystemenes og de tilhørende artenes tålegrenser. Det vil både sikre at oppdrettsnæringen over tid ikke overskrider det samfunnet lander på er en «akseptable belastning» på miljøet, og samtidig, slik Næringskomiteen skriver *«gi sterke insentiver til å drive miljømessig bærekraftig og til å investere i produksjonsteknologi og driftsformer som bidrar til at næringens miljømessige fotavtrykk ikke øker proporsjonalt med produksjonen.»*

Sabima synes det er bra, og på høy tid, å få på plass en ordning som gir Norge bedre muligheter til å styre oppdrettsindustrien basert på naturens bæreevne. Sabima støtter derfor prinsippene bak forslaget som er på høring, med definerte produksjonsområder mellom hvilke det er oppdrettsfrie branngater og et «trafikklyssystem» som baseres på miljøindikatorer og gir mulighet til å justere oppdrettsintensiteten i de enkelte produksjonsområdene.

Det er på tide at forvaltningen av norsk oppdrett må forholde seg til det kunnskapsgrunnlag som foreligger, og at produksjonen tilpasses det vi vet om tilstanden i vår kystnatur og i de elver og vassdrag som også påvirkes av næringen. Den foreslåtte ordningen er derfor et viktig skritt i riktig retning da det er et mer kunnskapsbasert system enn det vi har i dag. Men det er flere utfordringer med det foreslåtte systemet:

- Grenseverdiene i trafikklyssystemet er for høye, særlig mellom gult og rødt lys. Opp til 30 % dødelighet i en villaksbestand, bare på grunn av luseinfeksjon, vil over tid redusere bestanden langt under reproduktiv tålegrense. Terskelnivået må derfor senkes og baseres på tålegrensene til de arter som påvirkes. Særlig viktig er dette for villaks og sjøørret, men også ut fra fjorder og kystområders reelle tåleevne.
- Sabima mener at systemet, i tillegg til grenseverdier for lakselusinfeksjon, må inneholde flere miljøindikatorer, som terskelsystem for svinn/rømminger eller genetisk innblanding samt kjemikalie- og medikamentbruk (eller -utslipp). I tillegg bør ordningen også omfatte utarming av førfisk-ressurser.
- Sabima mener det er avgjørende at grensene mellom produksjonsområdene opprettes slik at smitterisikoen mellom produksjonsområdene blir så lav som mulig. Gjennom å innføre oppdrettsfrie «branngater» vil næringen i tilgrensende produksjonsområder i stor grad skjermes hvis det blir problemer med luseinfeksjon i et område. Dette burde næringen selv være veldig positiv til! Og hvis en plasserer disse oppdrettsfrie branngatene strategisk, vil en også få flere oppdrettsfrie nasjonale laksefjorder.
- Sabima mener det er viktig at det nye forvaltningsregimet sikrer muligheten til å justere selve produksjonen. Det er dette som vil ha betydning for smittepresset av lakselus. Å justere ned kapasiteten vil bare ha ønsket effekt hvis den maksimale kapasiteten til enhver tid er utnyttet.

Bakgrunn

Inndeling av kysten i produksjonsområder

Det er viktig at fokus i utformingen av systemet ligger på den samlede miljøbelastningen i et område. Slik Næringskomiteen skriver i sin innstilling kan oppdrettsnæringen ikke forvaltes bare på lokalitetsnivå, men det må – særlig i lys av den betydelige produksjonsøkningen næringen har hatt – i fremtiden i større grad drives en forvaltning basert på hva som kan aksepteres av miljøpåvirkning i et definert område.

Sabima støtter prinsippet om å dele kysten inn i produksjonsområder basert på naturgitte hydrografiske barrierer mot spredning av lus, komplettert med oppdrettsfrie grenseområder der hvor det ikke er sterke nok hydrografiske barrierer. Slik vi ser det er et av hovedmålene med slike produksjonsområder å opprette oppdrettsfrie «branngater» i tråd med Arealutvalgets opprinnelige forslag. Her må man også ta de nasjonale laksefjordene og de nasjonale lakse-vassdragene med i vurderingen. Ved å flytte på oppdrettslokaliteter, kan man ved flere av de foreslåtte grensene skape oppdrettsfrie korridorer langs utvandningsrutene for smolt fra nasjonale laksevassdrag. (Vi støtter det konkrete forslaget fra Norske Lakseelver).

Sabima har ingen innvendinger til de foreslåtte 12 områdene og er skeptiske til å ha færre, langt større områder slik interesser i oppdrettsnæringen har foreslått. Hvis en får store lusepåslag i et slikt svært produksjonsområde ser vi for oss at næringen vil motsette seg at alle lokaliteter i området skulle nedjustere sin kapasitet med 6 %. De foreslåtte 12 produksjonsområdene er dog tilstrekkelig små til at det er rimelig å anta at samtlige oppdrettslokaliteter i området har innvirkning på luseinfeksjonsnivået i området. Det vil sannsynligvis også gjelde når, forhåpentligvis, systemet utvides til å omfatte andre miljøindikatorer og den samlede belastningen av disse.

I de tilfellene der områdegrensene ikke følger solide hydrografiske barrierer, må en se nøye på betydningen av enkeltlokaliteter. En slik vurdering er gjort mellom område 1 og 2 og mellom område 5 og 6. Vi stusser over at det, til tross for stor gevinst ved å fjerne lokaliteter ved grensen mellom 1 og 2 (med hhv. 42 % og 89 % sør- og nordgående utveksling), ikke anses som hensiktsmessig å flytte disse lokalitetene. Sabima mener dette må revurderes, og at man også tar hensyn til produksjonsvolumet og luseutfordringen ved de aktuelle lokalitetene, ikke bare plasseringen av dem. For å sikre at branngatene fungerer, ber vi også om at man vurderer lokaliteter rundt andre områdegrenser. Det ville være synd å ikke benytte seg av anledningen til å få på plass oppdrettsfrie branngater når en først skal få på plass produksjonsområdene. Slike oppdrettsfrie branngater vil kunne løfte norsk oppdrettsnæring og gjøre at de områder som klarer å holde lusepåslagene nede kan opprettholde eller til og med øke produksjonen, samtidig som spredningen av lus langs kysten, fra de områdene som har større luseproblemer, begrenses.

Etablering av oppdrettsfrie branngater i forbindelse med nasjonale laksefjorder vil opplagt redusere potensialet for bestandsreducerende effekt av lakselus på laksebestander fra nasjonale laksevassdrag. Dette vil også kunne øke sannsynligheten for grønt lys og dermed oppdrettsvekst i enkelte områder. Oppdrettsfrie branngater kan altså skape en vann/vinn-situasjon for norsk oppdrettsindustri under ett, selv om det vil kunne bety utfordringer for enkelte konsesjonshavere. I alle tilfeller med pålagt lokalitetsflytting mener vi berørte konsesjonshavere må tilbys bedre egne de erstatningslokaliteter innen produksjonsområdet.

Det er produksjonen som må kunne justeres

Det nye forvaltningsregimet bygger på forutsetningen at det er en sammenheng mellom oppdrettsintensiteten i et område (produksjonen målt i kg) og smittepresset av lakselus på villfisk i området. **Når luseeffekten på villfisk i området er uakseptabelt høy må produksjonen ned.**

Slik handlingsreglene er foreslått nå, er det kapasiteten som skal nedjusteres ved rødt lys, og ikke produksjonen. Under en forutsetning om at full kapasitetsutnyttelse vil dette føre til produksjonsnedgang, men slik det også står i høringsnotatet er det ikke gitt at dette skjer i et 1:1-forhold.

Et sentralt punkt, dersom ordningen skal fungere etter hensikten, er at de inngangsdata som brukes må være pålitelige. Her vet vi dessverre at innrapporterte luseverdier og biomassetall fra næringen ikke alltid overensstemmer med virkeligheten. Når de innrapporterte tallene fra næringen nå direkte vil påvirke hvorvidt oppdretterne i et område får øke eller må nedjustere sin produksjon, vil dette kunne fungere som et slags negativt insentiv, der det vil lønne seg å underrapportere. Skal ordningen fungere og systemet vinne tillit må det derfor utvikles effektive kontroll- og sanksjonsordninger. Dette vil i sin tur kreve at det tilføres betydelige økte ressurser til de relevante myndighetene.

Trafikklyssystemet og forholdet til miljøkvalitetsnormen for villaks

Sabima kan ikke se at det, hverken i høringsnotatet eller i utkastet til forskrift om produksjonsområder, er redegjort for hvordan de foreslåtte grenseverdiene for lakselusindikatoren skal bidra til at kvalitetsnormen for villaks skal nås. Det mener vi er meget alvorlig siden trafikklyssystemet skulle være oppdrettsnæringens bidrag i arbeidet for at Norge skal oppnå kvalitetsnormen for villaks.

Målsetningen i kvalitetsnormen for villaks er at 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 naturlige laksebestand intakt og minst 80 prosent av sitt naturlige høstingspotensiale. I tillegg må laksebestanden 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 for at miljøkvalitetsnormen for villaks skal nås.

I Meld. St. 16 redegjør regjeringen for at 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 lakselusindikatoren er satt slik for at kvalitetsnormen for villaks kan nås. Dette er dessverre ikke tilfelle.

Tvert imot vil grenseverdiene gjøre det svært vanskelig eller umulig å nå målene i kvalitetsnormen for villaks.

Det er riktig at tabellen for grenseverdier for lakselusindikatoren bygger på en liknende tabell for vurdering av påvirkning av villaks i Kgl. Res. om kvalitetsnorm for villaks, som vist her under:

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 %

Denne tabellen beskriver et system for å estimere grader av negativ effekt fra lakselus på villaks. Det er viktig å merke seg at tabellen *ikke* sier noe 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 kunne nå kvalitetsnormen. Det er en situasjon vi vet ikke eksisterer nærmest noen steder i villaksens leveområder i dag. Derfor kan ikke oppdrettsnæringens bidrag i å nå kvalitetsnormen for villaks bruke opp hele «kvoten» av hva forskningen tilsier er en samlet akseptabel reduksjon av villaksbestandene.

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 nådde 81 bestander (78 %) *ikke* kvalitetsnormens mål om minimum god kvalitet. Rapporten reflekterer den samlede belastningen villaksen utsettes for og hvor krevende det er å nå kvalitetsnormen for villaks.

Sabima 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. Sabima kan ikke se at dette er tilfelle, men mener derimot at de foreslåtte grenseverdiene vil gjøre det umulig å nå kvalitetsnormen for villaks.

Sabima mener derfor at Nærings- og fiskeridepartementet må sette grenseverdier for lakselusindikatoren slik at den bidrar til at kvalitetsnormen for villaks nås, og i arbeidet med forskriften viser hvordan dette skal skje.

Miljøindikatorer

Selv om det ikke er en del av denne høringen, vil vi understreke at næringen trenger miljøindikatorer på flere områder. Blant annet for svinn/rømminger og genetisk innblanding av villaksbestander og kjemikalie- og medikamentbruk (eller -utslipp) og de samlede konsekvensene av forurensing på økosystemene i produksjonsområdet.

I vurderingen av oppdrettsnæringens samlede belastning bør også utarming av fôr-fisk-ressurser inngå.

Den samlede belastningen av miljøindikatorne, og hvor på sin egen terskel-skala de ligger, må brukes som grunn for hvorvidt produksjonen i ett område kan vokse, opprettholdes/fryses eller må nedjusteres.

Forsking og kunnskap

Siden oppdrettsnæringen stadig bruker argumenter om at kunnskapsnivået ikke er sterkt nok til å si at det er deres virksomhet som ligger bak den ene og andre miljøpåvirkningen, mener vi det er viktig å si klart fra om at dette forvaltningssystemet (som all annen forvaltning av næringer basert på bruk av naturen) vil baseres på det til enhver til tilgjengelige kunnskapsnivået, samt bruk av føre-var-prinsippet i de tilfeller der det er stor usikkerhet. Usikkerheten skal komme miljøet, artene og økosystemene til gode, ikke næringen.

Ikke underminer forvaltningssystemet med unntak

Lakselus er for øyeblikket det største problemet for oppdrettsindustrien, vill laksefisk og fiske-rettighetshavere sett under ett (rømming er av VRL ansett som et enda mer alvorlig problem for villaks og villaksinteresser isolert). Effekten på vill laksefisk er i strid med regjeringens og stortingets bærekraftsmål (mål 3 fra 2009), og andre konsekvenser er også store:

- Lusa har ført til at det ikke er tildelt generell oppdrettskapasitet siden 2009
- Lusa er for tiden en av industriens største kostnadsdrivere
- Lusa (gjennom lusebehandling) er sterkt medvirkende til at det samlede svinn er nærmere 20 %
- De økonomiske konsekvensene for industrien blir enda større om tapt slakteverdi kalkuleres inn
- Både lusa (i de mest påvirkede anleggene) og lusebehandlingen er en trussel mot fiskevelferden
- Bruk av lusemidler har en stor potensiell skadevirkning på miljøet som man enn så lenge er i startfasen av å avdekke, men der særlig andre marine organismer (og derigjennom de næringene som baserer seg på disse) ser ut å rammes hardt

Det nye forvaltningsregimet er sammen med teknologiutvikling ment å være et tiltak for å løse miljøutfordringene, oppfylle målene i kvalitetsnormen og derigjennom åpne for bærekraftig oppdrettsvekst. Til tross for dette behandles tiltaket som negativt for næringen. Dette finner vi svært underlig. Det søkes unntak og fleksibilitetsordninger som vil svekke forvaltningsregimets miljøeffekt, men dette vurderes som akseptabelt (jf. kapittel 11. kulepunkt 2 s. 59). Man skulle tro at størst mulig miljøeffekt og raskest mulig bedring vil være særdeles positivt for industrien, men dette vies svært liten oppmerksomhet. Riktignok står det i kapittel 11.2 i siste avsnittet på side 61 at nettotapet for samfunnet kanskje ikke er tilsvarende, men hvor er vurderingene av oppsiden for industrien ved at trafikklyssystemet blir et virkningsfullt tiltak?

Vi ser av rapporten fra Sintef og Kontali analyse at det opereres med referansescenario som inkluderer en produksjonsøkning på 23 % (wfe) fram mot 2025. Det realistiske er at det blir null-vekst, slik vi har hatt de siste tre årene. Det er sagt tydelig fra de tre siste statsråder at vekst er uaktuelt så lenge luseproblemet ikke er løst. Det nye forvaltningsregimet er presentert som selve løsningen på dagens produksjonsfrys og vi finner det dermed rart at det legges så mye vekt ved å lage unntak som risikerer å redusere effekten.

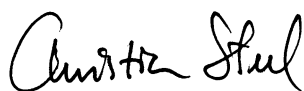
Beskytt laksebestandene i Hardangerfjorden

Sabima er sterkt imot forslaget om å oppheve de regler og restriksjoner i Laksetildelingsforskriften § 37a som kalles Hardangerfjordforskriften. Disse reglene ble innført pga de spesifikke problemene i Hardangerfjorden knyttet til oppdrettsindustrien. Trafikklyssystemet vil overhodet ikke kunne erstatte beskyttelsen som ligger i Hardangerfjordforskriften.

En fjerning av reglene risikerer i stedet å øke problemene, ved at anlegg som i dag er lokalisert i områdets ytre strøk kan flyttes inn i Hardangerfjorden. Mange aktører i området ønsker en slik flytting. Resultatet kan bli økt belastning på fjordens allerede meget påvirkede bestander av laks og sjøørret. Ikke bare fra lakselus men også fra rømt oppdrettslaks. Selv om sistnevnte miljøproblem er frikoblet fra trafikklyssystemet eksisterer det allikevel i høyeste grad i Hardangerfjorden. Havforskningsinstituttets forskning har vist at laks som rømmer inne i fjorder i langt større grad enn fisk som rømmer i ytre strøk viser tendens til å vandre opp i elver i nærheten av rømmingsstedet når de vender tilbake for å gyte.

Vi ønsker lykke til med slutføringen av arbeidet og håper den nye ordningen vil utformes slik at den fører til reelle forbedringer for villaksen og de påvirkede økosystemene.

Vennlig hilsen,



Generalsekretær
Sabima