

Nærings- og Fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo

Oslo, 20/09/2016

HØRINGSSVAR: Implementering av Meld. St. 16 (2014-2015)

Bellona støtter forslaget til produksjonsområder og grunnideen i høringsnotatet (og Meld. St. 16) om miljøstyrt vekst i oppdrettsnæringen. Derimot mener vi at miljøkonsekvensstyrt kapasitetsøkning basert på én miljøparameter vitner om mangel på helhetstenkning. Vill laksefisk påvirkes av mange andre faktorer enn oppdrettsnæringen generelt og lakselus spesielt: sur nedbør, genetisk forurensing fra rømt oppdrettslaks, vassdragsreguleringer, direkte og indirekte klimapåvirkning, samt yrkes- og sportsfiske. Oppdrettsnæringen har også andre miljøutfordringer enn lakselus påvirkning på oppdrettslaks, spesielt i et perspektiv som går lengre enn den umiddelbare fremtiden. Ved en femdobling i produksjonen frem mot 2050 vil det bli et ytterligere behov for nye, bærekraftige førkilder med lavt CO₂-avtrykk, som ikke forårsaker overfiske av ville bestander eller konkurrerer med dyrking av mat til humant konsum. Det vil antagelig også skje en femdobling av næringsutslipp fra oppdrett. Selv om dette ikke er et stort problem i dag, vil lokale og kanskje regionale effekter kunne oppstå ved en stor produksjonsøkning.

Miljøkonsekvensstyringen vil være mer robust, effektiv og fremtidsrettet dersom den baserer seg på flere indikatorer enn kun lakselus påvirkning på vill laksefisk. Vi mener en dreining i den retning kan implementeres på en enkel og oversiktlig måte ved å innføre tilleggskrav til de tillatelsene som får kapasitetsøkning. Med tilleggskrav om at disse tillatelsene også skal ha beste miljøtilstand (i både MOM-B- og -C-undersøkelsene) og heller ikke har hatt rømming av betydning i et gitt tidsrom (for eksempel 3 år) vil miljøkravene bli skjerpet. Det vil også føre til at fremdriften i miljøarbeidet til næringen vil gå raskere og det fremmer et helhetlig miljømessig perspektiv på veksten i næringen. Det er ingen tvil om at det er behov for det sistnevnte i en næring med lovnader om stor vekst, verdiskapning og utnyttelse av nasjonale ressurser.

Under har vi adressert de spesifikke problemstillingene i høringsnotatet.

Produksjonsområder

I Havforskningsinstituttets rapport som er grunnlaget for områdeinndelingen fremheves behovet for branngater (områder uten oppdrettslokaliteter) for minimering av spredning mellom produksjonsområdene. Noen områdegrenser er allerede naturlige branngater (Hustadvika og stad), mens det ved andre områdegrenser ikke er naturlige smitteskiller. Vi oppfordrer departementet til å følge Havforskningsinstituttets oppfordring og etablere branngater mellom alle produksjonsområder der dette vil kunne senke smittespredningen sammenlignet med forslaget i høringsnotatet. Vi ber også om at det tas hensyn til utvandrende laksesmolt fra nasjonale laksefjorder i vurderingen av hvor brede branngatene skal være. Ved nærhet til en nasjonal laksefjord vil utvidelsen av en branngate til å omfatte utvandringområdet til laksesmolten kunne senke smittepresset og da øke sannsynligheten for overlevelse og videreføring av den aktuelle bestanden.

Departementet ber om innspill fra høringsinstansene på flytting av tillatelsene i nærheten av grensen mellom produksjonsområde 2 og 3 ved Sotra (Solvikundet). Vi oppfordrer departementet til å flytte de fem aktuelle tillatelsene da gevinsten fremstår som meget stor i det tilfellet og det i utgangspunktet er stor smitteutveksling over grensen. Vi oppfordrer også departementet til å revurdere flytting av lokaliteter i nærheten av grenser mellom produksjonsområder på generell basis for å skape branngater og senke

smittespredning mellom områder. Der dette vil være effektivt oppfordrer vi til at departementet flytter lokaliteter dit det er mest hensiktsmessig for å redusere spredning.

Unntak fra handlingsregelen

Vi mener unntak fra handlingsregelen bør være basert på en streng, skjønnsmessig vurdering heller enn et fast antall lus per fisk og at man bør ta utgangspunkt i formuleringen fra kap 11.5 i Meld. St. 16 (2014-2015) ved utarbeidelse av ny forskrift:

«Betingelsen må være at det kan dokumenteres at driften av den aktuelle tillatelsen ikke kan påvirke den miljøutfordringen som utløser en reduksjon i produksjonskapasiteten i området.»

Samme formulering bør selvfølgelig også gjelde dersom produksjonen i et område fryses og enkeltoppdrettere søker om unntak fra handlingsregelen for å få økning i kapasitet. Ved en økning i produksjonen fra dagens nivå kan man komme i en situasjon der lusepåvirkningen på de ville laksefiskene er for stor, selv om alle tillatelsene i et produksjonsområde holder seg under en gitt grense. På grunn av stort antall fisk og lokaliteter vil den samlede smitten kunne belaste den ville laksefisken for mye selv om lusetallet kryper ned mot 0 for hver fisk. Dette stemmer godt overens med Mattilsynets uttalelser under rundbordskonferansen hos departementet den 29. august. Her sa de at det ikke er usannsynlig at vi kommer i en situasjon hvor alle anlegg 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 vill laksefisk. Da er det også viktig at unntakene fra handlingsregelen tar høyde for dette. En slik tilnærming vil også fjerne insentiver hos enkeltoppdrettere til å drive medikamentell behandling mot lakselus kun for å holde seg under en gitt grense for kapasitetsøkning. En streng formulering av unntaksregler vil kunne redusere antallet søknader om unntak og derfor også lette administrasjonsbyrden. Tålegrensen for vill laksefisk vil også variere med andre miljøbelastninger, som gjør det enda viktigere med en unntakspraksis som kan ta høyde for at situasjonen kan forandre seg.

Ved brudd på vilkårene for unntak fra handlingsregelen bør kapasitetsøkninger trekkes tilbake, ikke fryses i neste tildelingsrunde slik som det er foreslått. Dersom selskapet har fått trukket tilbake kapasitetsøkning og etter noe tid (for eksempel 6 måneder) igjen kan dokumentere at det overholder krav til unntak kan økningen tilbakeføres til selskapet. Det vil gi økte incentiver til å fortsette miljømessig forsvarlig drift og også skape et ris bak speilet dersom en ikke overholder kriteriene for unntak.

Selv om Skjerstadjorden virker som et meget godt område og det i dag er liten spredning og produksjon av lakselus er det ikke sikkert at dette kommer til å gjelde også i fremtiden. Kapasitetsøkning i området kan over tid gjøre situasjonen annerledes. Vi mener derfor at Skjerstadjorden bør inkluderes i produksjonsområde Helgeland og Salten og heller få unntak fra handlingsregelen basert på enkelttillatelser, eller som et generelt vedtak for Skjerstadjorden dersom alle tillatelser overholder betingelsene for unntak.

Flytting og utnyttelse av tillatelser mellom produksjonsområder

Flytting av tillatelser mellom produksjonsområder bør som hovedregel ikke tillates. Det er viktig både for at tiltakene i produksjonsområdet skal ha den tiltenkte effekten og at det skal være mulig å måle om tiltakene faktisk har fungert slik de er tiltenkt. Derimot har vi forståelse for at en viss grad av fleksibilitet er viktig for næringen og foreslår at det åpnes for flytting mellom produksjonsområder, ved spesiell søknad, der status var grønn i nytt område ved siste tildelingsrunde og ligger an til å bli det i inneværende runde.

Gitt at lusemodellen fungerer som den er tiltenkt, vil påvirkningen fra lakselus (og andre miljøparametre) i et produksjonsområde hverken bli bedre eller dårligere av at biomassen i et annet produksjonsområde reduseres eller økes. Tiltakene må altså komme innenfor produksjonsområdet for å ha ønsket effekt. Dersom det tillates at kapasiteten økes eller holdes uforandret for en tillatelse i et område som har fått

pålegg om reduksjon faller hele grunnlaget for miljøstyrt vekst i handlingsregelen bort. Det bør derfor være et krav om at reduksjon av MTB skjer innenfor det produksjonsområdet som har fått pålegg om reduksjon.

En økning av produksjonen kan derimot tenkes tatt ut i et annet område, dersom dette området også har fått grønt lys i siste tildelingsrunde. Dette vil gi økt insentiv til miljømessig drift fordi grønt lys både vil gi økt produksjonskapasitet og økt fleksibilitet for bedriften. I tillegg til å redusere kapasiteten til en tillatelse i et rødt område oppfordrer vi departementet til å vurdere og tillate aktuelle selskaper å flytte hele, eller deler av, resterende kapasitet til et grønt område ved spesiell søknad. Dette vil føre til en ytterligere reduksjon i kapasiteten i belastede områder og en dreining mot mindre belastede områder. Ved påfølgende vurdering av miljøbelastning og etterfølgende økning eller reduksjon i kapasitet i området må det tas hensyn til slike spesielle flyttinger i vurdering av tiltakets effekt. De vil representere en forsterket reduksjon i området det flyttes fra og en økning i produksjonen i området de flyttes til og det er viktig å ha med seg når en vurderer hvor kraftig tiltaket var og hvilken effekt det hadde.

Grenser for akseptabel og uakseptabel miljøpåvirkning

På generelt grunnlag mener Bellona at miljøkonsekvensstyrt vekst må ha flere bein å stå på enn kun lakselusas påvirkning på vill laksefisk. Oppdrettsnæringen har også andre miljøutfordringer enn lakselusas påvirkning på villaks, spesielt i lys av en femdobling i produksjonen frem mot 2050. Da vil det bli et ytterligere behov for nye, bærekraftige fôrkilder. Disse må ha lavt CO₂-avtrykk og ikke forårsake overfiske av ville bestander eller konkurrere med dyrking av mat til humant konsum. Ved en femdobling av produksjonen vil det også følge en stor økning av næringsutslipp fra oppdrett. Selv om dette ikke er et stort problem i dag, vil lokale og kanskje regionale effekter kunne oppstå i fremtiden.

Dersom man derimot skal bruke én indikator for miljøpåvirkning er det viktig at denne er velbegrunnet og basert på kunnskap om hvordan denne påvirkes av næringa. Hva som er akseptabel og uakseptabel påvirkning blir da essensielt. I den opprinnelige stortingsmeldingen [Meld. St. 16 (2014-2015)] refereres det til kvalitetsnormen for villaks i fastsettelsen av hva som skal være grenseverdiene for akseptabel og uakseptabel påvirkning. Her blir kvalitetsnormen for villaks tatt til inntekt for at det er tolererbart med inntil 30 % dødelighet av utvandrende laksesmolt før det får effekt på produksjonskapasiteten i et område. Dette er en grov feiltolkning av kvalitetsnormen, som i sin kategorisering kun graderer hva som er størrelsen på påvirkningen, ikke hva som er akseptabelt. Derimot sier den at kvaliteten kan regnes som god dersom 80 % av bestanden og høstingspotensialet i den bevarer. Det målet vil bli umulig å oppnå med et årlig tap av utvandrende smolt på over 20 %. Det er også viktig å huske på at dette er total påvirkning, ikke kun den som kommer fra lakselus fra oppdrett spesielt.

Det siste punktet fremhever også hvorfor det er essensielt å innta en helhetstankegang til miljøpåvirkning generelt og fra oppdrettsnæringen spesielt. Hver enkeltbelastning sier lite om effekten på miljøet som helhet eller situasjonen til en enkelt art; det er summen av belastningene som blir avgjørende.

Med vennlig hilsen

Anders Karlsson-Drangsholt
Seniorrådgiver havbruk, Bellona

Hallstein Havåg
Fagsjef, Bellona