

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo

Oslo, 7. des. 2017

HØRINGSSVAR: Utkast til forskrift om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017/2018, ref 17/5599-1.

Bellona mener det er alvorlige mangler ved den nye forskriften om kapasitetsøkning. Spesielt alvorlig er beslutningene om å ikke iverksette reduksjon før neste kapasitetsjusteringsrunde og avvik fra de faglige vurderingene i produksjonsområde 7. I tillegg er det store mangler i utredningen av konsekvensene for grensenivåene som ligger til grunn for kapasitetsjusteringene, med potensielt katastrofale følger for vill laksefisk. Forskriften er også alt for ensrettet, all den tid lakselusssmitte er den enestemiljøindikatoren som tas i bruk. Detaljerte merknader følger under, etter inndelingen i høringsbrevet.

2.1.2 Departementets beslutning

Fiskeriministerens beslutning avviker fra styringsgruppens vurdering for produksjonsområde 7. Her støtter ministeren seg på at han mener å se en positiv trend med forbedringer i 2017 sammenlignet med 2016, samt at estimatene har moderat usikkerhet.

Styringsgruppen har lagt seg på en konservativ og forsiktig tilnærming i sin vurdering av miljøtilstanden i hvert produksjonsområde. Når ministerens beslutning avviker fra styringsgruppens vurdering i produksjonsområde 7, er den eneste fornuftige konklusjonen at han da også går bort fra føre-var-prinsippet for hensyn til miljøet som har vært styrende for avgjørelsen i alle de andre produksjonsområdene. Dette er inkonsekvent forvaltning med potensielt alvorlige følger for miljøet i området.

Usikkerhet er heller ikke et godt argument for å avvike fra styringsgruppens vurdering. Den vurderingen som styringsgruppen kommer med representerer den beste kunnskapen om den mest sannsynlige miljøtilstanden i området. Avvik fra dette vil uansett være å vekte næringsinteresser over miljøets beste, på tross av intensjonen bak trafikklyssystemet.

2.1.3 Vedrørende områder der det ikke gis tilbud om økt kapasitet

Departementet velger å «skru av» det røde lyset slik at det ikke blir noen reell reduksjon i produksjonskapasitet i denne kapasitetsjusteringen. Dette begrunnes med «prøvekjøring av systemet» og «stor debatt rundt modellene som benyttes som grunnlag for vurderingene av havbruksnæringsens påvirkning på vill laksefisk». Vi frykter det vil føre til at miljøet blir lidende, stikk i strid med intensjonen bak trafikklyssystemet.

Prøvekjøring av trafikklyssystemet hadde vært akseptabelt så lenge det kun var en prøvekjøring, og det ikke ble foretatt noen reell kapasitetsjustering den ene eller andre veien. Slik departementet nå opptrer er dette ikke en prøvekjøring, men heller en overkjøring av trafikklyssystemets grunnprinsipp om at miljøtilstanden skal styre produksjonen. Departementet innvilger vekst der de anser det som forsvarlig, men vil ikke redusere produksjonen i områder der forholdene er uakseptable. Dette får konsekvenser for villfisk i de

røde områdene siden produksjonen ikke reduseres selv om miljøbelastningen fortsetter å være for stor. Her bør systemets grunnprinsipp telle mer enn departementets frykt for konsekvenser for selskapene ved reduksjon i produksjonen så lenge systemet faktisk tildeler vekst, og ikke prøvekjøres for alle kategoriene.

Det at næringen er misfornøyd med konsekvensene av systemet og noen vil måtte redusere produksjonen, av departementet kalt «debatt», er ikke argument godt nok til å forsvare en inkonsekvent forvaltning av prinsippene i trafikklyssystemet. Ved innføringen av systemet var det klart at vurderingene for hvert produksjonsområde ville komme til å få en viss grad av usikkerhet, men det er allikevel den beste kunnskapen vi har. Når de velger å ikke innføre reduksjon, men tillater vekst, vil det si at departementet ser bort fra beste tilgjengelig kunnskap der miljøeffektene sannsynligvis er verst, mens de tar den til følge der tilstanden sannsynligvis er best. Det er uakseptabel «cherry picking» av kunnskap som et offentlig forvaltningsorgan ikke bør vedkjenne seg.

3.3.3 Produksjonsområder der økt kapasitet tilbys etter unntaksregelen

Vi støtter departementet i vurderingene og argumentasjonen om at unntaksreglene også skal kunne gi 6 prosent vekst til spesielt gode oppdrettere i grønne områder. Det er også viktig at vekst som innvilges etter unntaksregelen «tas» av den totale kvoten for vekst i et grønt produksjonsområde, slik at den totale veksten i området ikke overstiger 6 prosent.

3.3.5 Håndtering av falske positive og negative resultat

Sannsynligheten for feilaktig å havne over grensen for unntak fra handlingsregelen (falsk positiv) må antas å være relatert til sannsynligheten for feilaktig å havne under grensen (falsk negativ), selv om sannsynlighetene ikke nødvendigvis er identiske i enhver situasjon. En falsk negativ er dårlig for miljøet, i den forstand at en tillatelse vil kunne få økt produksjonskapasitet selv om fisken har hatt et lusenivå over unntaksgrensen, mens det er motsatt hvis lusenivået på fisken feilaktig havner over grensen. I arbeidet med falske resultater har departementet utelukkende fokusert på falske positive, selv om kapitteloverskriften tilsier noe annet. Dersom beregninger av hva som er en reell falsk positiv skal tas med i vurderingen, må det samme også gjøres for falske negative.

I det nye produksjonssystemet er idéen at hensynet til miljø skal styre kapasitetsjusteringene. Det tilsier også at hensynet til miljø må veie tungt i slike vurderinger og at det bør veie tyngre enn sannsynligheten for at en oppdretter feilaktig ikke skal få unntak. Så lenge en tillater avvik fra tellingene for å ta større hensyn enten til miljøet eller oppdretterne vil det gå utover den andre parten fordi sannsynligheten for at den motsatte feilen skal inntreffe øker. I lys av intensjonen bak det nye produksjonssystemet kan vi ikke se at hensynet til den enkelte oppdretter skal veie tyngre enn miljøet. Vi foreslår derfor å fjerne de matematiske spissfindighetene og beholde en fast grense for unntak på 0,1 voksne hunnlus i snitt per fisk. Det vil best balansere sannsynlighetene for å få falske positive og negative og derfor sikre riktigst mulige unntak fra handlingsregelen.

Det er også viktig at grensene for unntak blir senket ettersom produksjonen øker. Ved økt produksjon og økt antall fisk vil også utslippet av luselarver øke selv om oppdretteren holder lusenivået på fisken under unntaksgrensen. Det kan føre til at miljøstatus er uakseptabel selv om flertallet av oppdrettere i et område holder lusenivået på fisken under unntaksgrensen. Det er det viktig å unngå.

Det er sannsynlig at gode løsninger for automatisk telling av lakselus på fisk i merd uten håndtering av fisken vil komme på markedet innen kort tid. Det er viktig at slike løsninger tas i bruk raskt da det vil gi større sikkerhet på tellingene og utelukke usikkerhet rundt faktiske lusetall på grunn av at et stort antall fisk ligger bak beregnede lusetall. Siden håndtering forbundet med telling blir borte vil det antagelig også bedre velferden til fisken. For at slike løsninger skal kunne implementeres raskt må regelverket ligge til rette for det og ikke by på unødige hindringer.

5.2 Miljømessige konsekvenser

Som nevnt i kommentarene til kapittel 2.1.3 over mener vi at de miljømessige konsekvensene av forskriften, og spesielt fravær av reduksjon i denne kapasitetsjusteringen, blir betydelig verre enn det departementet fremstiller det som. Departementet er heller ikke konsekvente i å ta den beste tilgjengelige kunnskapen om miljøeffektene til følge, siden det innføres vekst, men ikke reduksjon, i produksjonskapasitet. Det samme kan også sies om beslutningen om å tildele vekst i produksjonsområde 7, se kommentarer til kapittel 2.1.2. Selv om ekspert- og styringsgruppene har lagt seg på en konservativ og forsiktig tilnærming som tar hensyn til føre-var-prinsippet, kan ikke det samme sies om departementets beslutninger nevnt over.

Grensenivå for miljøpåvirkning

Konsekvensene av grensenivåene for miljøpåvirkningen av lakselusmitte fra oppdrett til vill laksefisk er dårlig gjort rede for i arbeidet med denne forskriften og det tilhørende regelverket som har vært på høring tidligere. Hva grensenivåene innebærer er det ingen som vet, siden det ikke er spesifisert i lovverket. Grensenivåene på <10 %, 10-30 % og >30 % dødelighet får veldig forskjellige konsekvenser avhengig av hvordan de forstås.

Dersom dødelighetsgrensene forstås som forøkt totaldødelighet, og tilsvarende reduserte gytebestander i elvene, blir konsekvensene av selv den lave dødeligheten på 10 % kunne bli store. Moderat dødelighet (10-30 %) vil med stor sannsynlighet raskt utrydde sårbare ville laksepopulasjoner og sette mange andre i fare. Høy dødelighet (>30 %) vil kunne utrydde mange populasjoner av vill laks lenge før en reduksjon i produksjonskapasiteten vil få effekt. Denne tolkningen vil stride mot kvalitetsnormen for villaks, akvakulturlovens krav om miljømessig forsvarlighet og naturmangfoldsloven.

I motsatt kan dødeligheten forstås som en andel av totaldødelighet. Det vil antagelig ikke ha de samme konsekvensene for de ville laksebestandene. En stor andel av den ville laksesmolten som vandrer ut i sjøen vil normalt ikke overleve tiden i sjø. Dersom lakselusmitte fra oppdrett forårsaker dødelighet som ikke øker totaldødeligheten, men kun flytter den dit fra andre faktorer som for eksempel mattilgang i sjø, vil konsekvensene bli mindre siden de da er begrenset til endret seleksjonspress i sjøfasen.

I realiteten er lakselusindusert dødelighet hos vill laksefisk antagelig tett sammenvevd med andre marine påvirkningsfaktorer. Vi har i dag ikke kunnskapen som skiller lakselusindusert dødelighet klart fra andre faktorer (ICES 2017). Det kompliserer bildet, og det er derfor ikke mulig å vite hvilken forøkt totaldødelighet, og tilsvarende reduserte gytebestander, som lakselusmitte fra oppdrett står for.

Tolkningen av grensenivåene for dødelighet har enorm effekt på konsekvensene for villfisken. Bellona mener det er soleklart at vi ikke kan tolerere en reduksjon i gytebestandene av vill laksefisk på 10-30 % årlig forårsaket av lakseoppdrett, uten at det får konsekvenser i form av redusert produksjon. En slik tolkning vil stride mot gjeldende lovverk på flere områder og bety en sikker død for flere laksebestander. **Vi krever at departementet forklarer hvilken dødelighetsforståelse de nå operer med og at de straks iverksetter tiltak for å avdekke hva den forøkte totaldødeligheten hos vill laksefisk er i de forskjellige produksjonsområdene.**

Indikatorer for miljøpåvirkning

Som nevnt i tidligere høringssvar om trafikklyssystemet bør miljøpåvirkningen fra oppdrett i produksjonsområdene innebære mer enn lakselusmitte til vill laksefisk. Det vil styrke systemet å ta med andre faktorer som rømming, utslipp av næringssalter og næringspartikler. Arbeidet med å ta disse indikatorene med i betraktningen av miljøpåvirkning bør påskyndes. Det vil sikre at det er lakseoppdrettets totale miljøpåvirkning som får følger for veksten i produksjonen, og ikke kun enkeltfaktorer.

Med vennlig hilsen Miljøstiftelsen Bellona, ved



Anders Karlsson-Drangsholt

Seniorrådgiver havbruk



Runa Haug Khoury

Fagsjef