



WWF *for a living planet®*



WWF Verdens naturfond
Postboks 6784 – St. Olavs plass
0130 Oslo
Org.nr.: 952330071MVA
Tlf: 22 03 65 00
wwf@wwf.no
www.wwf.no
[facebook.com/WWF Verdens naturfond](https://facebook.com/WWFVerdensnaturfond)

Nærings- og fiskeridepartementet
Kongensgate 8
0153 Oslo

Oslo, 08.12.2017

Ref: 17/5599-1

Svar på høring av utkast til forskrift om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017/2018

WWF Verdens naturfond viser til Nærings- og fiskeridepartementets høringsbrev der det bes om synspunkter på utkast til forskrift om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017/2018, og takker for muligheten til å komme med innspill.

Livet i havet er under sterkt og økende press. Siden 1970 har vi mistet over 40 % av dyrelivet i havet, samtidig som antall mennesker som er avhengige av fiskeprotein har økt til 3 milliarder. Vi er helt avhengige av å kunne høste trygg mat og ressurser fra havet for å sikre en fremtid hvor behovene til et stadig økende antall mennesker ivaretas. Oppdrettsnæringen er en næring som har potensial til å bidra i en slik utvikling, men det er også en næring som i dag har store negative miljøkonsekvenser som må håndteres før ny vekst kan tillates. 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 verdi for Norge gjennom sportsfiske og andre naturopplevelser. Det er derfor spesielt viktig å sikre en bærekraftig forvaltning av oppdrettsindustrien slik at negativ påvirkning på de ville laksestammene elimineres. Dette gjelder spesielt i [nasjonale laksevassdrag og laksefjorder](#).

I [bærekraftstrategien for oppdrettsnæringen fra 2009](#) er det satt et mål om at sykdom i oppdrett ikke skal ha en bestandsregulerende effekt på villfisk. Stortingsmeldingen om Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett (meld. St. 16 2014-2015) understreker at denne bærekraftsstrategien fremdeles gjelder. Strategier for effektiv håndtering og reduksjon av lus er derfor ekstra viktig å iverksette før ny vekst kan tillates i Norge.

WWF mener at det er tre grunnleggende forutsetninger som må ligge til grunn for en bærekraftig utvikling og oppskalering av oppdrettsnæringen i Norge. Det er at alle anlegg må tilfredsstille kravene til 3 x 0 – null rømming, null lus og null ressurser på avveie (inkludert plast). Først når

disse tre forutsetningene er ivaretatt vil miljøpåvirkningen i næringen være tilstrekkelig håndtert til å kunne kalle vekst for bærekraftig.

Følgende ti punkter oppsummerer WWFs forslag til endringer i forskriften om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur:

- Miljøindikatorene som ligger til grunn for forslaget må utvides til å inkludere også en luseindikator for sjørørret, samt bærekraftsindikatorer for både utslipp, svinn og rømming.
- Det må redegjøres for hvordan de foreslåtte grenseverdiene for lakselusindikatoren skal bidra til at kvalitetsnormen for villaks skal nås.
- Grenseverdiene for lus må justeres slik at villaksnormen kan nås for alle områder som får gul farge i trafikklyssystemet.
- De ekstra forslagene til unntaksregler som er skissert i utkastet til forskrift må ikke vedtas.
- Det opprinnelige unntaksforslaget beskrevet i kapittel 11.5 i Meld. St. 16 (2014-2015) er godt og bør innføres.
- Produksjonsområde 7 må forbli i kategori gul, og ikke få bytte til kategori grønt slik det er foreslått i høringsnotatet
- Kapasiteten i røde områder må justeres ned med 6 % umiddelbart, og ikke i 2019 slik som foreslått
- Kapasiteten i gule områder må fryses, slik tidligere skissert
- All kapasitetsøkning må sikre at «3x0» visjonen blir overholdt. 0 lus, 0 rømming og 0 ressurser på avveie. Dette inkluderer også 0 plastavfall på avveie
- WWF ber samtidig om at alle oppdrettere i Norge må ha på plass en plan for hvordan de skal hindre at plastavfall fra deres oppdrettsanlegg havner i sjøen

1.0 Innledning

WWF Verdens naturfond har vært grunnleggende positive til trafikklysregimet fra det ble skissert første gang i [høringsnotat til Stortinget i november 2014](#). Vi mente, og mener fremdeles, at regimet som da ble skissert, på en svært god måte, oppsummerte et arbeid og en strategi som startet med [Regjeringens bærekraftsstrategi](#) fra 2009. Det fortsatte med [Arealutvalgets](#) grundige arbeid fra 2011, [Riksrevisjonens gjennomgang](#) av havbruksforvaltningen fra 2012 og Stortingsmelding 22 – [Verdens fremste sjømatnasjon](#) fra 2013. Fra høringsnotat til endelig system slik det ble foreslått i [St.mld. 16 \(2014-2015\)](#), ble det imidlertid gjort endringer. Ytterligere endringer er tilkommet siden, slik at systemet som ble implementert i oktober skiller seg fra både det som først ble foreslått, og fra det systemet Stortinget gav sin støtte til. WWF mener endringene som er blitt gjort har svekket systemet og at mengden unntaksbestemmelser nå gjør systemet langt mindre egnet til å ivareta den opprinnelige målsetningen om å sikre en bærekraftig utvikling og vekst i denne næringen.

WWF mener særlig at det er problematisk at bestemmelsen om kapasitetsjusteringer skal hvile på kun en indikator: Antall hunnlakselus per villaks. Vi har tidligere meldt at vi var positive til, at regjeringen ønsket å starte arbeidet med å utvikle en indikator for utslipp. WWF støttet at dette

arbeidet ble igangsatt så raskt som mulig, og at også andre relevante indikatorer knyttet til miljøpåvirkning ble utviklet. Særlig relevant var miljøindikatorer som reflekterer vannkvalitet og fiskehelse (sykdom, parasitter). WWF er derfor skuffet over at utslippsindikatoren ikke ble noe av den gang. Vi ønsker å påpeke nok en gang at det er helt nødvendig å ha flere miljøindikatorer for å kunne vurdere hva som er bærekraftig hvis kapasiteten skal justeres opp.

2.0 Fra bærekraftsstrategi til trafikklys

I dokumentene som er referert til i innledningen går det en rød tråd fram til trafikklyssystemet og produksjonsområdeforskrift. Vi vil derfor påpeke viktige momenter fra disse dokumentene som må ivaretas i det videre arbeidet med forskriften.

2.1 Bærekraftsstrategien

Fra denne trekker vi fram målene knyttet til spredning av sykdommer og lakselus, samt mål relatert til rømming:

- *Havbruk bidrar ikke til varige endringer i de genetiske egenskapene til villfiskbestandene*
- *Sykdom i oppdrett (inkludert parasitter) har ikke bestandsregulerende effekt på villfisk, og mest mulig av oppdrettsfisken vokser opp til slakting med minimal medisinbruk*

Disse målene viser klart at oppdrett skal være uten negativ påvirkning på vill laksefisk. Dette er strenge krav, men vi minner om at Stortinget revitaliserte disse klare målene i forbindelse med Innstilling fra næringskomiteen om forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett i 2015 ([Innst 361 S](#)): *Flertallet legger til grunn at visjonene i bærekraftstrategien fremdeles ligger fast, og at videre forvaltning tar utgangspunkt i å ivareta disse målene.*

2.2 Arealutvalget

Fra utvalgets rapport er det viktig å merke seg at forslagene til tiltak var ment å utgjøre en helhet og ikke en plukklister. Vedrørende miljø- og bærekraftsindikatorer foreslo utvalget ikke bare en lakselusindikator for laks, men også for sjørøret. De foreslo også bærekraftsindikatorer for både utslipp, svinn og rømming. WWF mener disse hensynene må ivaretas i forskriften og at flere miljøindikatorer må legges til.

2.3 Riksrevisjonen

I forvaltningsgjennomgangen fra 2012 pekte riksrevisjonen på bl.a. følgende:

«Riksrevisjonen er av den oppfatning at de miljømessige utfordringene i havbruksnæringen er blitt så vidt omfattende at næringen ikke kan sies å ha hatt en tilstrekkelig miljøtilpasset vekst, slik Stortinget har forutsatt. Miljøutfordringene i næringen er etter Riksrevisjonens vurdering av et omfang som vil kreve vesentlige endringer i havbruksforvaltningen og måten havbruksnæringen blir regulert på. Riksrevisjonen reiser derfor spørsmål om sentrale virkemidler som produksjonstak, enkelttillatelse, og tilsyn har en innretning som i tilstrekkelig grad ivaretar de overordnede miljømålene om bærekraftig vekst i havbruksnæringen».

Helt sentralt er det at Riksrevisjonen så sent som i oktober 2016 fulgte opp gjennomgangen fra 2012 med rapporten [Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget](#). Her står det:

«Riksrevisjonen merker seg at lakselus fremdeles utgjør en betydelig miljøutfordring i norsk fiskeoppdrett, og at situasjonen ikke har bedret seg de siste årene. Det er fortsatt betydelig smitte av lakselus fra oppdrettsfisk som kan ha påvirket de ville bestandene av laksefisk negativt.»

All tilgjengelig kunnskap viser at situasjonen for vill laks og sjøørret blir stadig verre. Mangel på bedring fra 2012 til 2016 blir til alt overmål toppet av en forverring fra 2016 til 2017. Det viser [rapporten fra ekspertgruppen](#) som har vurdert lakselusindusert smoltdødelighet på oppdrag fra Nærings- og Fiskeridepartementet. Mens kun ett område fikk rødt lys på bakgrunn av 2016-situasjonen ble det to røde områder når 2017-situasjonen ble tatt med i vurderingen.

2.4 Stortingsmelding 22 (2012-2013)

I denne stortingsmeldingen møter vi for første gang forslaget om grenseverdier for lakseluspåvirkning:

«Sannsynligheten for påvirkning på en villfiskbestand foreslås klassifisert som høy dersom mer enn 30 prosent av populasjonen har økt sannsynlighet for dødelighet som følge av lakselus, og moderat dersom 10- 30 prosent av populasjonen har økt sannsynlighet for dødelighet som følge av lakselus (s. 123, avsnitt 1).»

Det er verdt å merke seg at grenseverdiene ble basert på rapporten [Forslag til førstegenerasjons målemetode for miljøeffekt \(effektindikatorer\) med hensyn til genetisk påvirkning fra oppdrettslaks til villaks, og påvirkning av lakselus fra oppdrett på villlevende laksefiskbestander](#) fra Veterinærinstituttet og Havforskningsinstituttet. Forskningsinstitusjonene gjør i denne rapporten en ren kvantitativ vurdering av lusepåvirkning (fra lav til høy). Det ligger ikke implisitt i det foreslåtte systemet at det er biologisk forsvarlig å gjøre transformasjon til kvalitative grenseverdier (fra akseptabel til uakseptabel) slik NFD har gjort i forbindelse med trafikklyssystemet.

3.0 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 naturlige laksebestand intakt og minst 80 prosent av sitt naturlige høstingspotensial. 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 i utkastet til forskrift 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 i dagens situasjon.

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, fordi de ikke vil føre til tilstrekkelige forbedringer i de mest utsatte områdene. 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.

4.0 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.

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 kondisjon 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 kondisjon fra rene vassdrag vil tåle 0,2 lakselus bedre enn individer/populasjoner med moderat kondisjon fra forurensede vassdrag.

I sum mener WWF at forslaget til forskrift er utformet på en måte som ikke vil bidra til å redusere de negative miljøpåvirkningene fra oppdrettsnæringen tilstrekkelig til å kunne tillate ytterligere vekst. Næringens miljøpåvirkninger må håndteres i tråd med hensynet til 3 x 0 – null lus, null rømming og null ressurser på avveie. Vi har foreslått ti konkrete krav og tiltak som kan bidra til å bedre rammene for forskriften, og sikre at vekst i oppdrettsnæringen kan skje på en bærekraftig måte. Vi håper disse innspillene vil bli inkludert i det videre arbeidet med endelig forskrift.



Vennlig hilsen
for WWF-Norge og SABIMA

Ingrid Lomelde
miljøpolitisk leder
ilomelde@wwf.no

Christian Steel
generalsekretær
christian.steel@sabima.no