

deres ref;

refnr.; 59-23

Oslo; 29.12.2023

Innspill til Havbruksutvalgets NOU; Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping

Naturvernforbundet, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Natur og Ungdom, Reddvillaksen og Norske Lakseelver, takker for muligheten til å gi innspill til Havbruksutvalgets NOU; «Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping».

Våre hovedinnspill som er utdypet videre i denne høringsuttalelsen er:

- Akvakulturindustrien har for stort miljøavtrykk. Hovedårsaken er produksjonsformen med åpne merder, der det til enhver tid står ca. 450 millioner oppdrettslaks som oppformerer og sprer smittestoffer langs norskekysten, og der avfallsstoffer og giftstoffer som kobber slippes direkte ut i fjordene.
- Vi er tydelige på at vekst ikke er forsvarlig innenfor dagens oppdrettsindustri. Det må kraftige, miljøforbedrende tiltak på plass før vekst er akseptabelt. NOUen foreslår endringer i akvakulturindustrien som skal føre til mer produksjon i null- og lavutslippsanlegg, og som forutsatt at produksjonen i åpne merder reduseres vesentlig, vil gi en miljøforbedring.
- Vi mener at innføring av den foreslåtte miljøfleksibilitetsordningen som en integrert del av tillatelsessystemet for akvakultur, er avgjørende for å løse lakselusproblemet.
- Følgende forutsetninger må gjelde for at ordningen skal føre til redusert miljøpåvirkning fra oppdrettsindustrien.
 - Ordningen må være en integrert del av tillatelsessystemet, slik som utvalget foreslår.
 - Økningen i konsesjoner ved en konvertering (innbyttefaktoren) må være høy nok til å gi insentiver til å legge om til null- eller lavutslippsteknologi.
 - Samtidig må innbyttefaktoren ikke være høyere enn at ordningen gir en reell reduksjon i miljøbelastningen.
 - Null utslipp av lakselusegg og/eller lakseluslarver, høy grad av rømmingssikkerhet, konkret grenseverdi for akseptabel fiskedødelighet og krav om oppsamling av en viss mengde avfall må stilles som absolutte funksjonskrav.
 - En uavhengig instans må kvalitetssikre og godkjenne ny teknologi før den tas i bruk.

- Trafikklyssystemet kan forbedres med regler som gir hver enkelt oppdretter et større incentiv for å redusere miljøpåvirkningen. Vi støtter utvalgets forslag om:
 - En driftsregel i form av avlusningstiltak ved lavere antall lakselus enn ved dagens 0,5/0,2-lusegrense.
 - Lakseluskvoter for oppdrettsselskapene innenfor hvert PO, og som gradvis reduseres år for år. Det vil gjøre oppdrett i nullutslippsanlegg mer lønnsomt, og føre til en overgang til oppdrett med lavere miljøpåvirkning.
 - Å fjerne muligheten for unntaksvekst. Denne ordningen undergraver handlingsregelen i systemet om å redusere biomassen av oppdrettslaks i områder med for høy miljøpåvirkning.
 - I tillegg må lakseluspåvirkning på sjøørret tas inn som tilleggsindikator i trafikklyssystemet.
- Det må stilles strengere krav til nøyaktighet for antall fisk i hver produksjonsenhet. Telleusikkerheten er for høy, og påliteligheten ved innrapportering av antall fisk blir derfor for lav.
- Vi slutter oss til utvalgets vurderinger om at det er viktig å se større sjøområder i sammenheng uavhengig av kommunegrenser, og at det er ønskelig med en lokalitetsstruktur for akvakultur som ivaretar hensynet til biosikkerhet og miljø: for eksempel branngater for smittevern, nasjonale laksefjordgrenser, marine vernebehov, eutrofieringsforhold og smittepress fra lakselus.
- Vi fraråder bruk av statlig tematisk plan for oppdrettsindustriens arealdisponering, og foreslår en løsning med regionale planer, der fylkeskommunen har en aktiv rolle sammen med kommunene, kombinert med statlige planretningslinjer der det er helt klart at fiskeriinteresser, fjordmiljø og villfisk har forrang.

Innføring av strengere miljøkrav for akvakultur gjennom den foreslåtte miljøfleksibilitetsordningen og et kraftig forbedret trafikksystemet er en forutsetning for at påvirkningen fra akvakultur på miljøet generelt og på vill laksefisk spesielt skal bli redusert. Den samlede påvirkningen må ned hvis laksen skal komme ut av rødlista og fjordene skal gjenvinne og opprettholde god miljøtilstand.

Innledning

Organisasjonene vil innledningsvis påpeke at prisen for å fortsette som i dag er altfor høy for kysten vår, med spredning av lakselus og andre parasitter, smittestoffer som bakterier og virus, forurensning og rømming. I stedet må vi sikre rene fjorder med rike bestander av villfisk. Mange eksempler på dårlig dyrevelferd i merdene har vært fremme i media den siste tiden, og dødelighetstall på 60-65 millioner individer hvert år, og over tid, er ikke akseptabelt. De store problemene tilsier at kraftige tiltak må til, blant annet at:

- Mengden oppdrettsfisk i åpne merder i sjø må reduseres.
- Oppdrettsanleggene må gjøres utslippsfrie. Dette gjelder både eksisterende og nye anlegg.
- Anleggsstrukturen må forbedres og lokaliteter med stor miljøpåvirkning må fjernes.
- Oppdrett av nye arter, som f.eks. torsk kan ikke utvikles i produksjonsformer der man gjør de samme feilene som har blitt gjort for lakseoppdrett.
- Dyrevelferd må ivaretas på en langt bedre måte, uansett oppdrettsteknologi.

En helhetlig forvaltning av akvakulturindustrien krever et rammeverk som legger stor vekt på miljøhensyn og som forutsetter:

- Tydelige, overordnede nasjonale føringer og miljømålsettinger.
- Systematisk utvikling av regionale planer innenfor definerte arealer for å ivareta miljøhensyn i områder hvor anlegg plasseres.
- 3Sikkerhetsventiler i form av innsigelsesmuligheter med særlig vekt på miljøutfordringer.

Organisasjonene opplever stor enighet om problembeskrivelse og tiltaksbehov i akvakulturindustrien, og flere av tiltakene og virkemidlene som presenteres i NOUen kan ta industrien over i bærekraftige produksjonsformer. Våre organisasjoner ser det som avgjørende at myndighetene legger til rette for tiltakene som kan gi et grønt oppdrettsskifte. Akvakulturindustrien har utviklet seg raskt, og reguleringer, lover og forskrifter har ikke har blitt justert og fornyet i takt med produksjonsveksten. NOUen erkjenner det store økologiske fotavtrykket akvakulturindustrien avsetter, og som har stor negativ påvirkning på artsmangfold og økosystemer. Hvis akvakulturindustrien skal bli bærekraftig må blant annet de store miljømessige utfordringene løses og miljøhensyn må legges til grunn for forvaltningen av industrien. Det er særlig viktig at nye og kraftfulle tiltak bidrar til å følge opp Naturavtalen og Vannforskriften. Våre organisasjoner mener også at det må fastsette en dato for avvikling av fiskeoppdrett i åpne merder.

Kystnatur og godt fjordmiljø må sikres for fremtiden og overordna mål i både den internasjonale naturavtalen og fra Stortinget må legges til grunn i forvaltningen av enkelt næringer som oppdrett. For eksempel bør ikke oppdrettsanlegg legges i sjøarealer aktuelle for marint vern. Det skal heller ikke være rom for oppdrettsanlegg i eksisterende verneområder, annen spesielt sårbar, verdifull og/eller truet natur, og natur som er vanskelig eller umulig å restaurere (irreversible inngrep).

Det er verd å merke seg at villaksen i desember 2023 ble tatt inn på Verdens naturvernunion (IUCN) oppdaterte liste over truede arter. I 2021 havnet laksen på norsk rødliste for arter, med status "nær truet". Ifølge Vitenskapelig råd for lakseforvaltning (VRL) kommer den største negative påvirkningen fra akvakulturindustrien. Det står til enhver tid ca. 450 millioner oppdrettslaks i åpne merder langs Norskekysten. Stor miljøpåvirkning i form av lakselusmiddel fra oppdrettslaks til vill laksefisk, utslipp av organisk materiale fra avføring og fôrrester, kobberutslipp fra spyling av impregnerte nøter, plastforurensning, oppformering og spredning av virus og bakterier til organismer utenfor merdene, samt rømming og innkryssing av gener i villakspopulasjoner er eksempler på miljøavtrykket fra oppdrettsindustrien. I tillegg sliter industrien med dårlig fiskehelse der oppdrettsfisken i svært mange områder er kronisk smittet av virus og bakterier, og der fisken har dårlig gjellehelse og sviktende hjertefunksjon. Dette gjør at oppdrettsfisken er svært utsatt ved håndtering i forbindelse med sykdomsbehandling og tiltak som mekanisk og termisk avlusing. Mer enn 60 millioner oppdrettslaks dør hvert år i merdene, og slik har det vært over flere år. I tillegg er det et uetisk årlig forbruk av om lag 40 millioner rensefisk.

Det ser ikke ut til at oppdrettsindustrien evner å løse lakselusutfordringen, som over lang tid har vært vurdert som den største utfordringen for både oppdrettslaks og vill laksefisk. Våre organisasjoner ber derfor regjeringen merke seg at Havbruksutvalget foreslår flere tiltak for å løse utfordringene med lus. Det er også viktig å merke seg at mange av forslagene til endringer henger nøye sammen. Endringen må derfor gjennomføres på en helhetlig måte hvis hensikten om å oppnå bærekraftig akvakultur med mulighet for vekst skal kunne oppnås.

I NOUen beskriver havbruksutvalget flere virkemidler som kan føre oppdrettsindustrien over i miljømessig bærekraftige produksjonsformer. Det fremmes forslag til endringer som vil gjøre det mer

attraktivt å utvikle og ta i bruk teknologi med lavere miljøavtrykk, samtidig som videre produksjon med høy miljøpåvirkning skal bli gradvis mer kostbart for aktørene. Det foreslås en kombinasjon av virkemidler som offentlig støtte til teknologiutvikling, utslippsgrenser, prising av utslipp mm. Under følger våre vurderinger av forslagene som våre organisasjoner mener er viktigst for å gjøre akvakulturindustrien bærekraftig.

Innspill til miljøfleksibilitetsordningen

Miljøfleksibilitetsordningen er en ordning der oppdrettsselskaper kan få økt tillatelseskapasitet ved å veksle inn eksisterende, ordinære konsesjoner i flere konsesjoner som oppfyller særskilte miljøkrav. Null utslipp av lakselus er eksempel på et slikt miljøkrav. Det nye produksjonsvolumet må i sin helhet utnyttes i null- eller lavutslippsanlegg. Miljøfleksibilitetsordningen kan bidra til å redusere, og i beste fall eliminere lakselusutfordringen, og dermed løse den største utfordringen for både oppdrettsindustrien og de ville laksefiskene. En slik effektiv forebygging mot lakselus vil også gi positive tilleggseffekter som ingen bruk av renseskum, ingen behov for behandling mot lus, bedre beskyttelse mot maneter og alger, bedre fiskevelferd, økt rømmingssikkerhet og mulighet for oppsamling av avfallsstoffer. Innføring av en miljøfleksibilitetsordning er et tiltak som kan endre akvakulturindustrien fra å utgjøre en trussel mot miljøet generelt og vill laksefisk spesielt, til å bli en miljømessig bærekraftig industri med vekstmuligheter.

Våre organisasjoner vil trekke frem fire forutsetninger for at ordningen skal fungere etter hensikten.

1. Miljøfleksibilitetsordningen må innføres som en integrert del av akvakulturtillatelsessystemet, slik som utvalget foreslår. Dette er en forutsetning for at eksisterende fiskeoppdrett med stor miljøpåvirkning flyttes over i anlegg med null utslipp av lakselus og lavere miljøpåvirkning. Hvis ordningen innføres som særtillatelser, vil miljøtillatelsesvekst komme på toppen av dagens produksjons- og lakselusutfordring. Da vil også nyutviklet teknologi ta svært lang tid å innfase, og denne tiden har verken den rødlistede villaksen eller sjøørreten tilgjengelig. En miljøfleksibilitetsordning som er integrert i tillatelsessystemet, vil både stimulere til teknologiutvikling og legge til rette for at nyutviklet teknologi tas i bruk. Dermed vil miljøforbedringer kunne komme raskt. At ordningen integreres er også i tråd med et annet viktig tiltak i NOUen, nemlig en innstramming i antallet særtillatelser.
2. Innbyttefaktoren, som skal fungere som gulrot for at oppdrettsselskapene velger å benytte seg av miljøfleksibilitetsordningen, må settes til riktig nivå. Med riktig nivå mener våre organisasjoner et nivå som gir tilstrekkelig incentiv, men som ikke er høyere enn at netto miljøpåvirkninger blir betydelig lavere enn i dag. Det er lite hjelp i å fjerne lakselusutfordringene hvis andre miljøutfordringer øker som et resultat av biomassevekst gjennom ordningen. Havbruksutvalget diskuterer størrelsen på innbyttefaktoren, men foreslår ikke et konkret tall for vekslingsgrad. Her har våre organisasjoner i tidligere høringer av akvakulturregelverket foreslått en høyere innbyttefaktor til å begynne med som gradvis reduseres over tid. Våre organisasjoner tror dette kan stimulere til en raskere overgang til mer miljøvennlig fiskeoppdrett. Dette virkemiddelet ble blant annet brukt til å kickstarte elbilsiftet i Norge.
3. Det er foreslått en form for miljøavgift som skal fungere som pisk i samspill med tilbudet om økt MTB. Med riktig utformede miljøavgifter vil oppdretternes insentiver til å ta miljøhensyn styrkes. Flere typer miljøavgifter diskuteres, for eksempel utslipp av lakselus, kobberutslipp og avgift på rømt fisk. Våre organisasjoner tror en avgift på produksjon av oppdrettsfisk i anlegg der miljøpåvirkningen er høy blir helt sentralt for at miljøfleksibilitetsordningen skal

fungere etter hensikten. På samme måte som at en innbyttedefaktor kan være høy i begynnelsen og gradvis reduseres, vil en lav miljøavgift som gradvis økes over tid være et effektivt virkemiddel. Dette virkemiddelet vil med stor sannsynlighet akselerere en overgang til ny teknologi.

4. Våre organisasjoner vil understreke at både opprinnelig MTB, og økningen man kan få gjennom miljøfleksibilitetsordningen må disponeres i null- eller lavutslippsanlegg. Dette er i tråd med det Havbruksutvalget foreslår.

Våre organisasjoner mener det gjennom en miljøfleksibilitetsordning må stilles krav til null utslipp av lakselusegg og/eller lakseluslarver. I tillegg må det stilles strengere krav til rømmingssikkerhet enn det gjøres i dagens akvakulturregelverk, samt krav om oppsamling og forsvarlig håndtering av partikulært avfall og oppløste næringsalter. En konkret grense for dødelighet bør være en selvfølge, og vil sikre at ny teknologi utvikles med fokus på god fiskevelferd. Teknologeutviklingen har gått fort de siste årene, og de nevnte funksjonskravene er mulig å etterkomme ved bruk av produksjonsteknologi som finnes på markedet, og som er i bruk. Ulike varianter av semilukkede og lukkede anlegg i sjø er eksempler på slik teknologi.

Endringer i trafikklyssystemet

Trafikklyssystemet er innført for å regulere mengden oppdrettslaks langs kysten, og ordningen har til hensikt å gi en forutsigbar og bærekraftig vekst i oppdrett innenfor 13 definerte produksjonsområder (POer). Dødeligheten som lakselus fra oppdrettslaks påfører den utvandrende postsmolten av villaks, er eneste indikator som styrer om oppdrettselskapene innenfor hvert PO kan få øke, må fryse, eller redusere biomassen av oppdrettslaks.

Dagens trafikklyssystem fungerer ikke etter hensikten. I rapporten fra Ekspertgruppe for vurdering av lusepåvirkning, er det for 2023 flere POer enn noen gang med moderat eller høy påvirkning (Vollset mfl. 2023). Dette viser at lakselussituasjonen i POene har forverret, og ikke forbedret seg slik hensikten med trafikklysordningen var da den ble innført. Våre organisasjoner mener dette er et resultat av at handlingsregelen i trafikklyssystemet styrer alle produksjonsområder (POer) mot gult lys. Økt MTB og dermed flere oppdrettslaks i åpne merder tilbys i grønne POer, uten at det samtidig stilles krav om at mengden lakselus ikke kan øke.

Havbruksutvalget nevner at dagens trafikklyssystem fungerer godt og bør videreføres. Jamfør argumentasjonen over, er våre organisasjoner uenige i at trafikklyssystemet fungerer godt, og mener at ordningen trenger vesentlige forbedringer hvis den skal videreføres. Våre organisasjoner er enige med utvalget i at utslipp av lakselus fortsatt bør være en vekstregulerende indikator, men grenseverdien for akseptabel dødelighet for vill laksesmolt på 30% er alt for høy, og bidrar til at målet i Kvalitetsnormen for villaks om normalt høstbart overskudd ikke nås i flere bestander.

Utvalgets forslag om at trafikklyssystemet må stimulere til miljømessig bærekraftig drift, og ikke bare til vekst, støttes. Forslaget om å fjerne dagens unntaksvekstordning støttes også. Våre organisasjoner har gjennom flere høringsrunder av produksjonsområdeforskriften bedt om at unntaksvekstregelen, som gir selskaper i røde og gule POer mulighet til å øke MTB, fjernes. Unntaksvekstregelen undergraver hele hensikten med trafikklyssystemet ved å øke antallet verter for lakselus i POer der lakseluspåvirkningen allerede er uakseptabel. Tildeling skjer også som et resultat av hvordan lusetallene til selskapene har vært, ikke hvordan de kommer til å bli de neste to årene. Unntaksvekst øker derfor risikoen for høyere produksjon av lakseluslarver i gule og røde soner.

Havbruksutvalget forslår å fjerne nedtrekket i røde soner, og erstatte dette med mer målrettede tiltak for å få ned lakselusutslippene. Dette forslaget er ikke i tråd med et foreslått hovedgrep i rapporten, nemlig å regulere miljøpåvirkningen mer direkte, samt differensiere reguleringen slik at man kan skjerpe kravene i områder med uakseptabel miljøpåvirkning. Innføring av flere tiltak for å redusere luseutslippene er åpenbart nødvendig, men systemet må ha en nødbrems i form av nedtrekksmulighet hvis foreslåtte endringer ikke er tilstrekkelig til å oppnå konkrete og ambisiøse miljømålsettinger.

Et forsterkende poeng for å beholde nedtrekksmuligheten i trafikklssystemet, er den planlagte innføringen av lakseluspåvirkning på sjøørret som indikator. For å videreutvikle trafikklssystemet har Nærings- og Fiskeridepartementet (NFD) bedt Norsk institutt for naturforskning om å prioritere arbeidet med å utvikle en indikator for sjøørret slik at også denne kan inkluderes. NFD ønsker at en ny sjøørretindikator skal være operativ i løpet av 2024, og departementets mål er at vurderinger av lusepåvirkning på sjøørret skal inkluderes i fargeleggingene fra og med 2026.

VRL sin analyse av trusselfaktorene mot sjøørreten, påpeker at effekten av lakselus er så stor og geografisk omfattende at denne trusselen alene har vært, og vil om ikke nye tiltak gjennomføres, i høy grad være bestemmende for utviklingen i bestandsstatus for sjøørret i Norge (VRL 2023, Temarapport nr. 12). VRL påpeker et behov for betydelige tiltak for å redusere smittepresset fra lakselus, hvis situasjonen for sjøørret i Norge skal kunne bedres.

Helt siden trafikklssystemet ble satt i forskrift har det vært en hensikt å forbedre systemet med flere indikatorer. Dette er også nevnt i Hurdalsplattformen til regjeringen. Også handlingsplan for villaks, som ble lagt fram av regjeringen Solberg, nevner behovet for å utvikle trafikklssystemet. NOUen diskuterer rømming som tilleggsindikator, men lakseluspåvirkning på sjøørret nevnes ikke, til tross for at dette er tilleggsindikatoren som er best utredet. Styringsgruppa for trafikklssystemet har i sine to siste rapporter tatt til orde for å innlemme sjøørret som indikator. Nevnte rapport fra VRL om trusler mot sjøørret viser også at sjøørretbestandene trenger bedre beskyttelse mot denne påvirkningsfaktoren.

Hvis lakseluspåvirkning på sjøørret tas inn som indikator vil flere områder bli blokkert for vekst. Dette viser at miljøbelastningen fra lakseoppdrett er for stor med dagens dominerende produksjonsform. Innføring av lusepåvirkning på sjøørret som indikator er helt nødvendig for å redusere belastningen på denne arten. Samtidig kan dette bli en driver for at flere oppdrettselskaper benytter miljøfleksibilitetsordningen og legger om til oppdrett uten lakselus.

Samspeillet mellom miljøfleksibilitet og trafikklssystem

Trafikklssystemet foreslås videreført, men med vesentlige endringer. Hvis miljøfleksibilitetsordningen innføres, noe våre organisasjoner mener er nødvendig for å løse lakselusproblemet, vil det bli to systemer for biomasseregulering. Våre organisasjoner ser enkelte utfordringer med hvordan de to systemene skal fungere sammen. Som eksempel kan det nevnes at en miljøfleksibilitetsordning isolert sett vil redusere smittepresset fra lakselus, og dermed påvirkningen på vill laksemolt i områder som i dag har rødt eller gult trafikkllys. Hvis påvirkningen reduseres til å være lavere enn 10% lakselusindusert dødelighet i slike områder vil oppdrettselskapene bli tilbudt vekst gjennom trafikklssystemet. Da øker antall oppdrettslaks i åpne merder, og med dette risikoen for at lakseluspåvirkningen igjen blir moderat/høy. Gevinsten med miljøfleksibilitetsordningen blir dermed redusert/eliminert. Et nytt tillatelsessystem trenger derfor en

reguleringsmekanisme som sikrer at positive miljøeffektene fra én ordning (miljøfleksibilitet) ikke spises opp av vekstmuligheter gjennom en annen ordning (trafikklyssystem).

Hvordan løse lakselusproblemet?

Dagens behandlingsregime mot lakselus fører til store dyrevelferdsmessige utfordringer for oppdrettsfisken, og lakselusa ser ikke ut til å la seg bekjempe med dagens avlusingsmetoder. Behandlingsomfanget er de siste årene rapportert å ligge rundt 3000 behandlingsuker per år (Sommerset mfl. 2023). Sånn kan det ikke fortsette. Forebygging må prioriteres fremfor behandling. En miljøfleksibilitetsordning som stimulerer til lusefrie anlegg vil løse mye, men for at ordningen skal fungere i samspill med et revidert trafikklyssystem, må det innføres strengere reguleringer.

Forslaget i NOUen om en tiltaksgrense for lakselusbekjempelse, og en avgift for overskridelse virker fornuftig, men våre organisasjoner er usikre på om tiltaket er tilstrekkelig. Her må grenseverdien for tiltak, og størrelsen på avgiften settes slik at det gir faktiske og målbare forbedringer på villfisk i form av betydelig redusert villsmolt dødelighet. Antall behandlingsuker må også reduseres betydelig siden avlusing fører til (direkte og indirekte) store velferdsutfordringer og høy dødelighet for oppdrettslaksen. I tillegg har enkelte lusebehandlingsmetoder negative effekter på miljøet.

Utvalget foreslår å opprettholde en maksimumsgrense for lakselus. Dette støttes. Dagens grenseverdi på 0,5 kjønnsmodne hunnlus per fisk diskuteres ikke i NOUen, men det er helt opplagt at denne er for høy med ca. 450 millioner oppdrettslaks i åpne merder til enhver tid. 0,5-lusegrensen ble bestemt i 2008 da det var ca. 300 millioner oppdrettslaks i havet, og det potensielle smittepresset fra lakselus har dermed økt kraftig med økningen i antall oppdrettslaks de siste 15 årene.

Forslaget om en lakseluskvote som begrenser totalt antall lakselus innenfor et PO, og som gradvis reduseres, virker fornuftig. Her kan man se for seg et nedtrekk i MTB for selskaper i POer som ikke overholder grensen for totalt antall lakselus. Dette vil være et kraftig incentiv for omlegging til anlegg uten utslipp av lakselus, og dermed vil trolig flere benytte miljøfleksibilitetsordningen på et tidlig tidspunkt. Det er imidlertid en utfordring for vill laksefisk at lakselusmengde beregnes på PO-nivå. Villaksen forvaltes på bestandsnivå, ikke på produksjonsområdenivå. Det er stor forskjell i hvordan enkeltbestander av villaks påvirkes av lus innenfor hvert PO, og det er stor forskjell på hvor robuste bestandene er. Derfor har ekspertgruppen som er oppnevnt til å vurdere lakselusindusert villfiskdødelighet på utvandrende laksesmolt fått i oppdrag å vurdere heterogeniteten i dødelighet mellom vassdrag, det vil si om det er stor forskjell i dødelighet av smolt fra forskjellige vassdrag innen samme PO. Dette er viktig ettersom heterogenitet kan føre til at noen bestander kan bli mer påvirket enn det gjennomsnittet for POet tilsier (Stige mfl. 2021). Dette arbeidet bør vektlegges ytterligere i et forbedret trafikklyssystem.

Særtillatelser

Flere utredninger har vist at særtillatelser ikke har gitt tilstrekkelig måloppnåelse (Grünfeld mfl. 2021). Veldig mange utviklingstillatelser er i dag konvertert til vanlige tillatelser der fisk produseres i åpne merder. Dette har bidratt til stor biomasseøkning i sjø. I 2021 var det 284 ulike særtillatelser med samlet matfiskkapasitet på 192 719 tonn MTB. Dette utgjorde i overkant av 20 prosent av industriens totale MTB i sjø i 2021 (kilde: [Nærings- og Fiskeridepartementet](#)).

Flere av særtillatelseskategoriene omfattes ikke av MTB-justeringen i trafikklysordningen og kan derfor være ødeleggende for virkemiddelet i trafikklyssystemet ved at det blir mer fisk i åpne merder der trafikklysregelen sier at det skal reduseres. Særtillatelser kan også ha egne regler for lakselus, og kan bidra til å øke smittepresset i områder der biomassen bør reduseres. Havbruksutvalget foreslår å fjerne særtillatelser som visning, undervisning og fiskepark, samt å stramme inn på forskningstillatelser. Dette støttes. En jungel av ulike særtillatelser er ikke forenlig med et helhetlig tillatelsessystem, og forslaget fra utvalget om innstramminger er derfor som forventet.

Arealbruk

Utvalget peker på at det ikke er etablert noen velfungerende mekanismer for å legge til rette for helhetlig endring av lokalitetsstrukturen for akvakultur i større områder. Dette understreker det faktum at dette er en industri som i stor grad har fått utvikle seg på egenhånd uten overordnede planer. Akvakulturindustriens økologiske fotavtrykk er omfattende og har stor negativ påvirkning på en rekke arter og økosystemer. Det er slik sett ikke vanskelig å se hvorfor en del kommuner nå er blitt mer skeptiske rundt etablering av oppdrettsvirksomhet, og sier nei til nye arealer, utvidelser av eksisterende arealer og også ønsker å stille krav om utslippsfrie anlegg.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling, plan- og bygningsloven (PBL), er en sektorovergripende lov og er styrende for bruk og forvaltning av arealer i Norge. Lovens formålsparagraf (pbl §1) stiller klare forventninger til arealforvaltningen i Norge:

«Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.»

Kommunestyrene er gjennom PBL gitt ansvar og myndighet til arealplanlegging og anvisning av arealbruksformål til alt areal innenfor kommunegrensen, både til lands og i sjøen. Oppdrettslokaliteter kan ifølge akvakulturforskriften kun tildeles innenfor sjøareal satt av til akvakultur.

Organisasjonene ser det ikke som realistisk eller ønskelig å skulle frata kommunene sin arealforvaltningsmyndighet i planlegging for en enkeltstående næring som akvakultur. Samtidig slutter organisasjonene seg til utvalgets vurderinger om at det er viktig å se større sjøområder i sammenheng uavhengig av kommunegrenser, og at det er ønskelig med en lokalitetsstruktur for akvakultur som ivaretar hensynet til biosikkerhet. For eksempel branngater for smittevern, nasjonale laksefjordgrenser, marine vernebehov, eutrofieringsforhold, lusesmittepress og liknende må ses på ut fra økologisk fornuftig arealavgrensning, ikke kommune- eller fylkesgrenser. Et overordnet premiss er at hensynet til miljøet og løsninger på de miljømessige utfordringene vektlegges og løses. Dette er også i samsvar med naturmangfoldlovens §§ 4-12, med særlig vekt på aktsomhetsprinsippet (§ 6), kunnskapsgrunnlaget (§ 8) og ikke minst for å kunne sikre gode vurderinger etter § 10, økosystemtilnærminger og samlet belastning. I tillegg må hensyn til samiske interesser ivaretas.

Våre organisasjoner foreslår derfor en løsning med regionale planer kombinert med tydelige, statlige planretningslinjer som sikrer at miljøhensyn blir ivaretatt i planprosessene. Det vil også sikre at sjøområder som naturlig bør sees i sammenheng kan inngå i samme regionale plan på tvers av kommune- og regionsgrenser. Også havbruksutvalget peker på behovet for å kunne planlegge for større områder; det er et prinsipp vi slutter oss til.

Organisasjonene støtter ikke bruk av statlig tematisk plan. Utvalgets forslag om en statlig temaplan for akvakultur som kommunene skal være forpliktet til å følge opp, bryter med det grunnleggende

prinsippet om kommunenes rolle i arealforvaltningen. Bruk av statlig plan er i stor grad et virkemiddel som benyttes mer unntaksvis og når man ikke kommer i mål gjennom ordinære planprosesser.

Som et tillegg til bruk av regionale planer, bør det fastsette statlige planretningslinjer for å ivareta nasjonale hensyn i planprosessene. Statlige planretningslinjer kan være en måte å hjelpe kommunale og regionale planprosesser å sikre god balansering av ulike arealbruksinteresser i kystsonen. Det er også behov for at det utvikles metodikk som vurderer den faktiske samlede belastningen, ikke bare belastningen fra hvert enkelt anlegg.

Når det gjelder innsigelsesmuligheter, vil våre organisasjoner understreke at dette må gjelde for miljømyndighetene som i dag, og ikke flyttes til akvakulturmyndighetene alene. En forutsigbar og framtidsrettet utvikling av oppdrettsindustrien fordrer at virksomheten drives miljømessig bærekraftig, uavhengig av om det dreier seg om oppdrett av laks eller andre arter. Miljømyndighetene sine planinnspill og innsigelser ivaretar hensynet til villfisken og miljøet i fjordområdene.

Kommunene bør av samme grunner, som i dag, ha vetorett mot nye anlegg innenfor sine kommunegrenser, altså at ingen anlegg kan etableres uten positivt planvedtak i kommunestyret.

Forskriftsfestet krav til nøyaktighet for antall fisk

Våre organisasjoner savner at NOUen tar opp usikkerheten rundt antall fisk i hver produksjonsenhet. NOUen burde også fremmet forslag til hvordan nøyaktigheten for antall fisk, og påliteligheten i rapporteringen kan forbedres. Nøyaktighet for antall fisk og pålitelighet i rapportering er viktig for å sikre god kontroll med antall rømte oppdrettsfisk, for beregning av lakselusutslipp fra anleggene, for nøyaktig dødfiskregistrering mm.

Innehavere av akvakulturtillateser skal ifølge någjeldende regelverk til enhver tid ha opplysninger om antall fisk per produksjonsenhet, jamfør journalføringskrav på produksjonsenhetsnivå i § 42 (for matfisk og stamfisk) og § 57 (for settefisk). Etter akvakulturdriftsforskriften § 43 skal akvakulturanlegg i sjø med matfisk og stamfisk rapportere dette månedlig til Fiskeridirektoratet. Nøyaktighet for antall fisk i hver produksjonsenhet virker imidlertid å være lav. Dette kommer til syne, for eksempel når det rømmer fisk fra anleggene. I en høring fra Fiskeridirektoratet med frist 31. mars 2021, der blant annet nye krav for å hindre, oppdage og begrense rømming var tema, ble det gitt følgende eksempler fra konkrete rømmingshendelser:

«• Feilmargin på tellere i brønnbåt – opptelling viser manko på 4800 fisk i merden, selskapet melder at antall fisk som mangler i merden er godt innenfor feilmarginen og er derfor tvilende til at det har rømt fisk.

• Opptelling etter rømming viser overskudd av fisk – gjenfangsten er 300-400 fisk og opptelling viser over 4000 fisk i pluss, selskapet mener det er usannsynlig at det har rømt flere tusen fisk.

• Uregistrert svinn reduserer rømmingstallet – gjenfangsten er på under 100 fisk og opptelling viser manko på nær 16000 fisk i merden, selskapet mener mankoen på fisk i merden er for høyt da uregistrert svinn ikke er tatt hensyn til og anslår at antall rømte fisk maksimalt er ca. 2300 fisk.

• Gjenfangsttall meldes inn som rømmingstall – selskapet melder inn at omfang av rømmingen er avklart og antall rømte fisk er det samme som antall fisk gjenfanget.»

Dette illustrerer problemet med manglende nøyaktighet for antall fisk i merdene. Hvis forslaget i NOUen om en lakseluskvote for selskaper innenfor hvert PO skal kunne kontrolleres, må nøyaktigheten for antall fisk i produksjonsenhetene forbedres vesentlig fra dagens nivå. I NOUen trekkes det også frem at *"den genetiske og miljømessige påvirkningen fra rømt oppdrettslaks og regnbueørret på vill laksefisk er en viktig del av den totale miljøbelastningen fra oppdrettsindustrien."* og at *«Det taler isolert sett for å utvikle en handlingsregel for bærekraft som også omfatter rømming.»* NOUen faller imidlertid ned på at rømt oppdrettsfisk som indikator i dagens system er for upresist, men *«Hvis teknologien i fremtiden gjør det mulig å holde oversikt over antall fisk som har rømt fra et konkret anlegg, slik at en mer presis indikator for påvirkning kan legges til grunn, så kan det imidlertid vurderes om en bør inkludere rømming som indikator på lokalitets- eller selskapsnivå».* Det er ingen grunn til at nøyaktigheten for antall fisk skal være så lav som den er, og det er ingen grunn til at ikke rømt oppdrettslaks skal kunne spores tilbake til rett eier. I høringsinnspillet fra våre organisasjoner til ovenfornevnte høring av akvakulturregelverket svarte vi ut Fiskeridirektoratets konkrete forespørsel til hvordan høyere pålitelighet og nøyaktighet for antall fisk i merdene kan sikres. Kort oppsummert foreslo vi:

Strengere og hyppigere kontroll ved utsett i sjø. Et pålitelig tall på fisk som til enhver tid er i produksjonsenheten er helt avhengig av et pålitelig og nøyaktig antall settefisk ved utsett i merd.

Individmerking av oppdrettsfisken vil gi helt nøyaktige tall på fisk ved utsett og gjennom produksjonskjeden helt frem til forbruker. Individmerking vil gjøre det enkelt å spore rømt fisk tilbake til rett eier. I tildelingsbrevet fra NFD til Fiskeridirektoratet for 2022 lyder bestillingen: *«Det skal også etableres et forskriftsfestet krav om felles sporingsløsning for alle innehavere av tillatelser etter laksetildelingsforskriften».* Dette arbeidet er ikke gjennomført til tross for at behovet for å kunne spore rømt fisk uten kjent kilde tilbake til rett eier er stort. Her legges til grunn prinsippet om at forurenser betaler. Et ytre fysisk merke/kjennetegn på all oppdrettslaks bør også vurderes slik at sikker gjenkjenning av rømt oppdrettslaks blir mulig.

Sanksjonsmulighet mot innehavere som kommer i pluss ved opptelling etter rømningshendelser. Det skal ikke være praktisk mulig å komme i pluss etter en rømningshendelse. Det er imidlertid ikke uvanlig med plussregnskap som unnskyldning for å unngå innmelding av faktiske rømningstall, og det er derfor behov for tiltak som får en slutt på denne praksisen.

Settefisken vaksineres før den settes i sjø. Antall vaksinedoser er et konkret mål på hvor mange settefisk som er vaksinert, og vaksinetallet bør benyttes for å holde kontroll med antall fisk som settes i hver produksjonsenhet. Et forslag er derfor offentliggjøring av vaksinasjonstall.

Krav om bruk av best tilgjengelig teknologi for telling. Lavere feilmargen ved telling er mulig med bruk av teknologi som finnes på markedet. Det bør lovfestes med forskrift at til enhver tid best tilgjengelig utstyr skal benyttes til telling av fisk ved utsett, under produksjon, ved rømming og ved slakting.

Ifølge et prosjekt (EXACTUS) som leverte sin sluttrapport til Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF) helt tilbake i 2013, kan fokus på bedre målinger gjøre det mulig å nærme seg avvik i biomasse på 1% og helt ned i 0,1 % på antall. Disse resultatene viser at det er fullt mulig å operere med en betydelig bedre nøyaktighet på antall fisk enn det som leveres i dag. Vi legger også til grunn at det har skjedd en kraftig teknologiutvikling etter 2013, da det nevnte prosjektet ble gjennomført.

Tidsbegrensning på tillatelser

Utvalget mener prinsipielt at både nye og eksisterende selskapstillatelser bør være tidsbegrensede. Likevel bør det ikke innføres en tidsbegrensning på selskapstillatelser til laks, ørret og regnbueørret som er en akvakulturnæring med modne verdikjeder og grunnrentebeskatning. Våre organisasjoner vil påpekte at havet er et felleseie, og vi mener at akvakulturtilletelser ikke skal være evigvarende eller på annen måte bidra til unødig privatisering av kystsonen. Det bør, som utvalget prinsipielt mener, innføres en utløpsdato/hjemfallsrett på alle selskapstillatelser, også de for laks, ørret og regnbueørret.

Helt, ikke stykkevis og delt

Avslutningsvis ønsker vi å gjenta at et tverrfaglig havbruskutvalg gjennom NOUen har presentert flere tiltak som vil gi en mer helhetlig forvaltning av akvakulturindustrien. Mange små brikker må på plass, og det er viktig at Stortinget ikke velger enkelttiltak, men ser helheten i NOUen når rammene for en helhetlig forvaltning av en bærekraftig akvakultur skal vedtas.

Vennlig hilsen

Naturvernforbundet, Truls Gulowsen

Reddvillaksen, Jens Olav Flekke

Natur og Ungdom, Gina Gylver

Norges Jeger og Fiskerforbund, Siri Parmann

Norske Lakseelver, Torfinn Evensen

Referanser

Grünfeld, L.A. Lie, C.M, Basso, M.N., Grønvik, O., Iversen, A., Espmark, Å.M.O., Jørgensen, M.R., Evaluering av utviklingstillatelser for havbruksnæringen og vurdering av alternative ordninger for fremtiden. 2021. MENON-publikasjon nr. 150/2021.

Sommerset I., Wiik-Nielsen J., Oliveira V.H.S., Moldal T., Bornø G., Haukaas A. og Brun E. Fiskehelse rapporten 2022, Veterinærinstituttets rapportserie nr. 5a/2023, utgitt av Veterinærinstituttet 2023.

Stige, L.C., Ellingsen, I., Finstad, B., Karlsen, Ø., Lien, V., Myksvoll M., Nilsen, F., Sægrov, H., Ugedal, O., Vollset, K.W., Qviller, L., Dalvin, S. 2021. Vurdering av heterogenitet i lakselusindusert villfiskdødelighet innen produksjonsområder i 2020 og 2021. Rapport fra ekspertgruppe for vurdering av lusepåvirkning.

Vitenskapelig råd for lakseforvaltning 2023. Trusselvurdering for sjøørret. Temarapport fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning nr 12, 37 s.

Vollset, K.W., Nilsen, F., Ellingsen, I., Karlsen, Ø., Paterson, R.A., Qviller, L., Skardhamar, J., Stige, L.C., Ugedal, O., Lien V.S. 2023. Produksjonsområdebasert vurdering av lakselusindusert villfiskdødelighet i 2023. Rapport fra ekspertgruppe for vurdering av lusepåvirkning.