



FISKERIDIREKTORATET
«Soa_Navn»

Fiskeri- og kystdepartementet
Postboks 8118 Dep

0032 OSLO

Saksbehandler: Osland/Magnussen
Telefon: 90655622
Seksjon: Utredningsseksjonen
Vår referanse: 09/13234
Deres referanse:
Vår dato: 20.07.2009
Deres dato:

Att:

TILDELING AV TILLATELSER TIL AKVAKULTUR AV LAKS, ØRRET OG REGNBUEØRRET I 2010. FISKERIDIREKTORATETS FORELØPIGE OVERORDNEDE VURDERING.

Det vises til bestilling datert 4.6.09 vedrørende ovennevnte.

Departementets bestilling er i utgangspunktet tredelt:

- 1) Foreløpig overordnet vurdering på nasjonalt nivå. **Frist 20.7.2009**
- 2) Oversikt over geografiske områder som anses mer og mindre aktuelle for kapasitetsøkning. **Frist 1.10.2009.**
- 3) Framtidig arbeid med utarbeidelse av lokaliseringskriterier. **Ikke fastsatt frist.**

Foreløpig overordnet vurdering på nasjonalt nivå (bestillingens del 1)

I samsvar med Fiskeri- og kystdepartementets bestilling er det innhentet skriftlige råd fra Mattilsynet, Havforskningsinstituttet (HI), Direktoratet for Naturforvaltning (DN), Veterinærinstituttet og Statens Forurensningstilsyn (SFT) som gjelder den enkelte institusjons forvaltningsområde. Kystverket er konsultert, men kommer ikke med innspill til pkt.1 i departementets bestilling. Kystverket er imidlertid naturlig å involvere i arbeidet med bestillingens del 2 og 3.

Kopi av samtlige innspill følger vedlagt (././.)

Fiskeridirektoratet har innhentet foreløpige råd fra regionkontorene, og disse er brukt i forbindelse med denne ”makrobetraktningen”. Uttalelsene var svært ulike i form og innhold, og Fiskeridirektoratet ønsker å ha en dialog og komme tilbake med mer sammenlignbare regionale innspill i fase 2.

1. INNLEDENDE KOMMENTARER OG FORUTSETNINGER

Departementet har i sin bestilling bedt om ”en overordnet grovmasket vurdering av potensialet for en miljømessig bærekraftig kapasitetsøkning” (del 1).

Fiskeridirektoratet vil innledningsvis peke på at det hadde vært en klar fordel om det i større grad var etablert operative indikatorer i henhold til Regjeringens strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring (bærekraftstrategien), før en begynte å lage makrobetraktninger mht. mulig produksjonsvekst i 2010. I vår interne kontakt med regionkontorene har det vist seg at en omkring i landet vurderer mulig kapasitetsvekst etter noe ulike kriterier. Dette understreker at bestillingens del 3 med fordel burde ha vært gjennomført før del 1 og 2.

Det vises også til pkt 5.4 i bærekraftstrategien hvor det heter:

Før neste konsesjonsrunde skal Fiskeri- og kystdepartementet og Miljøverndepartementet samarbeide om et helhetlig faglig grunnlag og utvikle lokaliseringkriterier som skal styrke hensynet til bærekraft og villaks.

2. ANBEFALINGER KNYTTET TIL FOKUSOMRÅDENE MED TILHØRENDE MÅL I BÆREKRAFTSSTRATEGIEN

Det er de fire første fokusområdene med tilhørende mål i Regjeringens bærekraftstrategi som ansees som direkte relevante for overordnet å kunne vurdere potensialet for en miljømessig bærekraftig kapasitetsøkning. Hovedområde 5 er berørt meget summarisk.

For hvert fokusområde har Fiskeridirektoratet oppsummert anbefalingene fra ulike fagorgan. Fiskeridirektoratets egne kommentarer er føyet til hvert punkt. Når det gjelder figurene, er innplasseringen på risikoskalaen gjort av Fiskeridirektoratet ut fra høringsinstansenes tilbakemeldinger.

2.1 FOKUSOMRÅDE 1: Genetisk interaksjon/rømming.

Mål: *Havbruk bidrar ikke til varige endringer i de genetiske egenskapene til villfiskbestandene.*

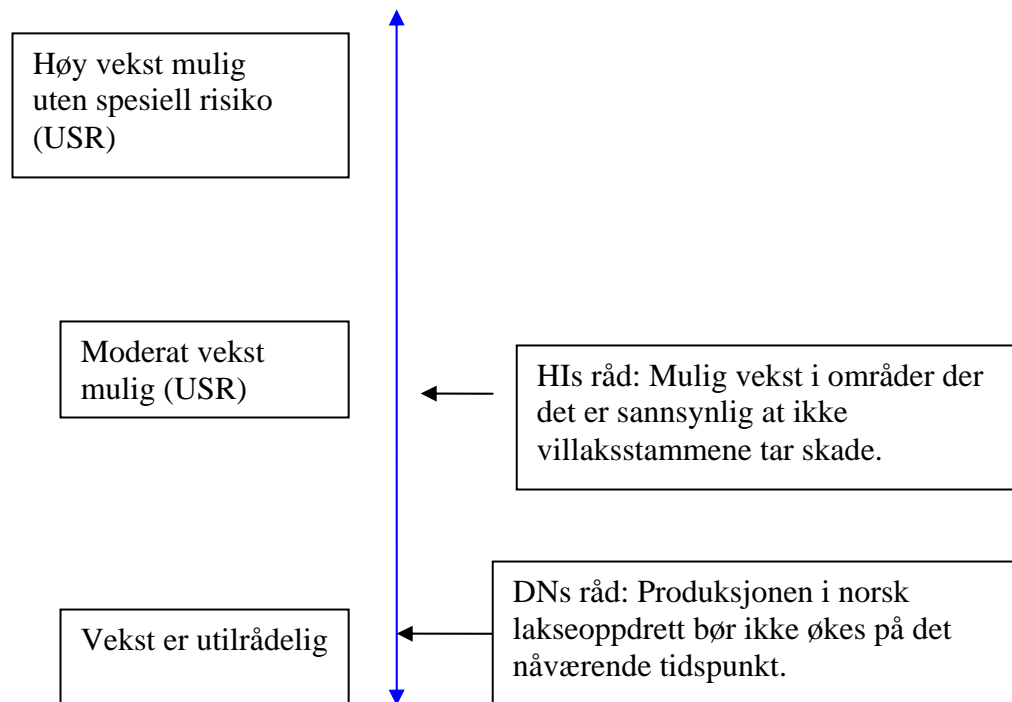


Fig. 1: Oppsummering av innhentede uttalelser vedrørende potensialet for en miljømessig bærekraftig kapasitetsøkning vurdert i forhold til målet for fokusområde 1 (Genetisk interaksjon/rømming).

Oppsummering av uttalelser

Havforskningsinstituttets vurdering er at tålegrensen når det gjelder innblanding av rømt oppdrettslaks, er overskredet i mange vassdrag. Inntil ny kunnskap tilsier det, er det ikke grunnlag for videre ekspansjon av akvakultur i tilstøtende områder. Andre steder kan videre utvikling være mulig.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) anser rømt oppdrettslaks og påfølgende innkryssing i ville bestander for å være en av de største truslene mot villaksens eksistens, og DN mener innslaget av rømt oppdrettslaks i elvene er alt for høyt. Med basis i en modellering utført av NINA frykter en at Sør-Trøndelag og Finnmark vil være de eneste fylkene som har tilnærmet rene villaksstammer i år 2100.

DN etterlyser et program for sterilisering av rømt oppdrettslaks.

Fiskeridirektoratets foreløpige vurdering

Registrerte rømmingstall er redusert de siste årene. Til tross for at det hersker usikkerhet om omfanget av uregistrert rømming, så er det Fiskeridirektoratets vurdering at de reelle rømmingstallene viser en nedadgående trend.

Forsøk indikerer at rømt oppdrettslaks kan spre seg til store områder, og gyteplassundersøkelser har vist at vassdrag langt unna oppdrettsvirksomhet kan få oppgang av rømt laks. Generelt synes det som om andelen rømt fisk i elvene har gått noe ned de siste årene, men med betydelige variasjoner fra år til år og regionvis. Selv om utviklingen synes å gå i positiv retning vurderer Fiskeridirektoratet det dit hen at innslaget av rømt oppdrettslaks fremdeles er for høyt til at risikoen er på et akseptabelt nivå i et stort antall vassdrag. Faktagrunnlaget er såpass usikkert at det er vanskelig å peke ut hvilke vassdrag som har akseptable nivå.

I en slik situasjon vil en kapasitetsøkning i næringen kunne utgjøre en risiko i forhold til mange bestander av vill laks. Ettersom det fremtidige målet i bærekraftstrategien er generelt formulert og det ikke er definert tålegrenser for innslag av rømt laks, er det vanskelig å angi et nivå for kapasitetsøkning som ivaretar hensynet til miljømessige bærekraft på dette området.

2.2 FOKUSOMRÅDE 2: Forurensning og utslipp

Mål: Alle oppdrettslokaliteter som er i bruk holder seg innenfor en akseptabel miljøtilstand, og har ikke større utslipp av næringsalter og organisk materiale enn det resipienten tåler

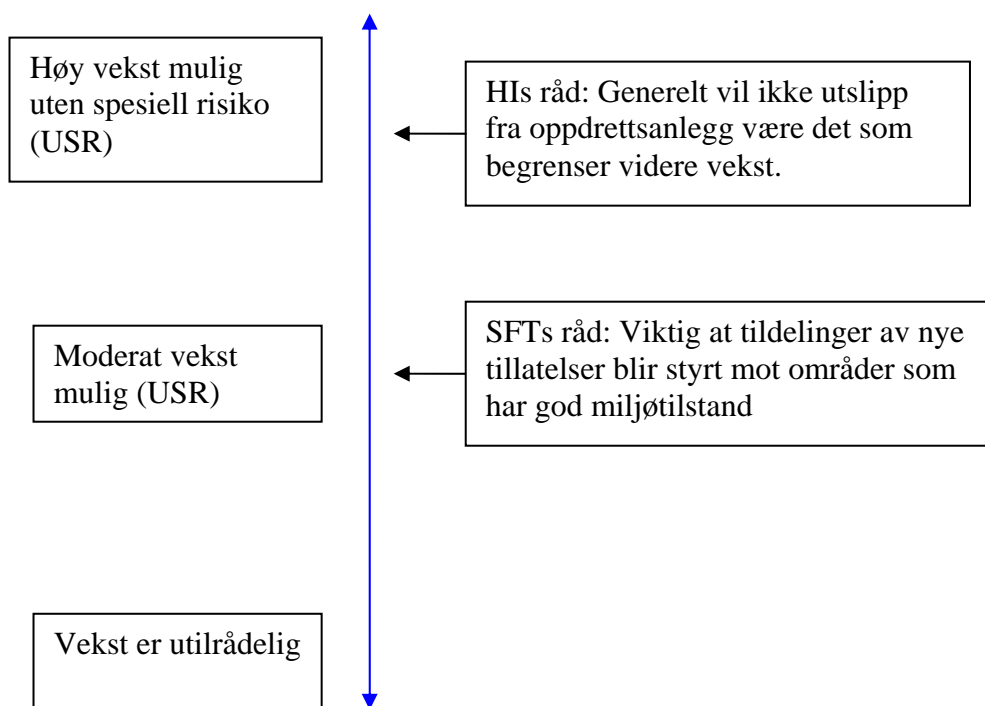


Fig. 2: Oppsummering av innhentede uttalelser vedrørende potensialet for en miljømessig bærekraftig kapasitetsøkning vurdert i forhold til målet for fokusområde 2 (Forurensning og utslipp).

Oppsummering av uttalelser

Statens forurensningstilsyn(SFT) er skeptisk til etablering av ”meget store anlegg” og mener det må utvises stor forsiktighet ved tildeling av nye tillatelser. En frykter problemer ved at eksisterende anlegg utvides til storskala anlegg, fordi produksjonen kan bli større enn lokalitetens bæreevne.

Havforskningsinstituttet forutsetter at videre vekst skjer på lokaliteter med god bæreevne og at det skjer nødvendig overvåking/kvalitetssikring i driftsfasen. Det vises til en rapport fra 2005 som sannsynliggjør at utslipp av næringssalter neppe vil være en generelt begrensende faktor (”Konsekvensutredning av regionale miljøvirkninger av et framtidig økende fiskeoppdrett i Norge”, A. Ervik og medarbeidere).

Fiskeridirektoratets foreløpige vurdering

Dersom virksomheten planlegges og tilpasses lokale og regionale ufordringer og beskrankninger, vil forurensning på kort sikt ikke være en begrensning for vekst i norsk akvakulturnæring.

2.3 FOKUSOMRÅDE 3: Sykdom / parasitter

Mål: Sykdom i oppdrett har ikke bestandsregulerende effekt på villfisk, og mest mulig av oppdrettsfisken vokser opp til slaktning med minimal medisinbruk.

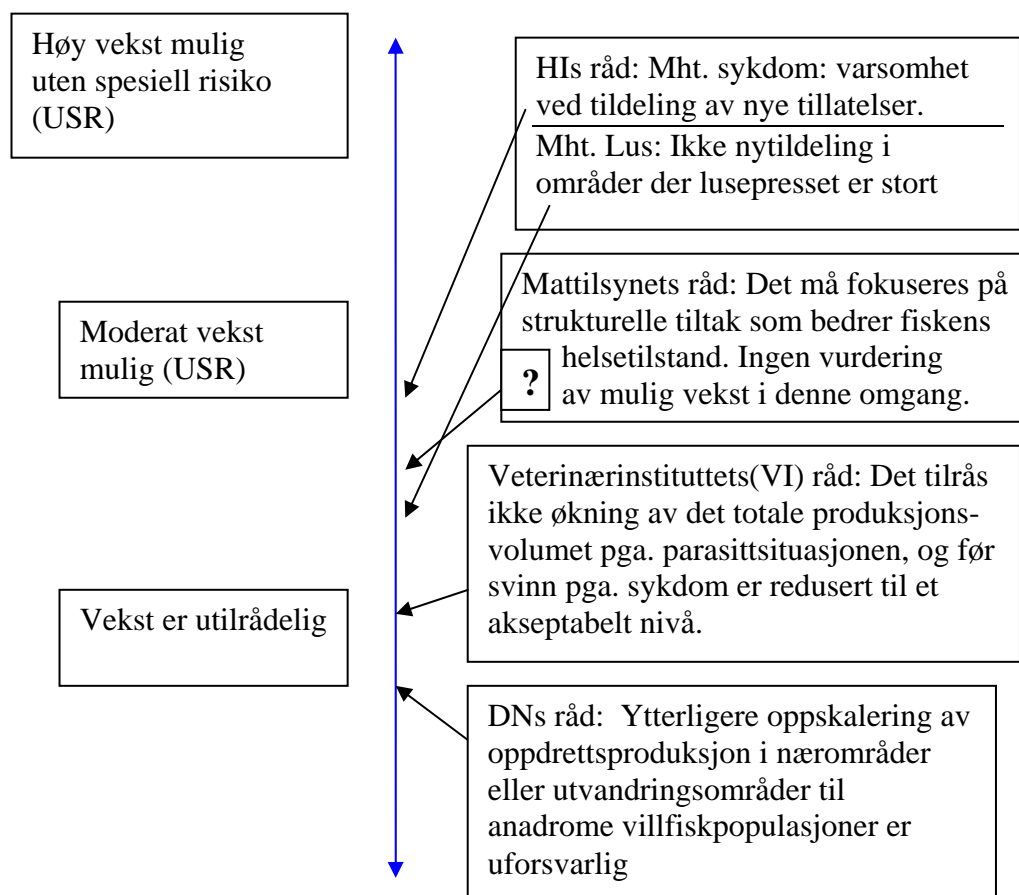


Fig. 3: Oppsummering av innhentede uttalelser vedrørende potensialet for en miljømessig bærekraftig kapasitetsøkning vurdert i forhold til målet for fokusområde 3 (Sykdom).

Direktoratet for naturforvaltning mener ”føre var”-hensyn og presset på villaksen mht. genetisk påvirkning og økt forekomst av lakselus, tilsier at produksjonen i norsk lakseoppdrett ikke bør økes på det nåværende tidspunkt. Infeksjonen av lakselus hos villfisk må bringes ned på et bærekraftig nivå og utvikling av en steril oppdrettslaks må gjennomføres før nye konsesjoner innvilges.

Mattilsynet er i sin uttalelse opptatt av å restrukturere deler av dagens oppdrettsnæring for å få til et miljømessig bedre regime. Tiltak som regelverkendringer, synkronisert brakklegging, og realistiske beredskapsplaner bør ses i sammenheng med forslag om lokalitetsutvidelser.

Til spørsmålet om potensialet for en miljømessig bærekraftig kapasitetsøkning ut i fra faglige vurderinger på Mattilsynets forvaltningsområde gis det i denne omgangen ikke noen konkret anbefaling.

Havforskningsinstituttet. Når det gjelder sykdom forårsaket av bakterier, mener HI det kan deles ut nye tillatelser under forutsetning av at det bygges opp kunnskap om aktuelle sykdomsproblemer. Virussykdommer representerer den største trusselen, og her er kunnskapen spesielt mangelfull.

Det er HI's oppfatning at infeksjonspresset av lakselus på ville bestander på nasjonal basis er på grensen av bæreevnen og at en i enkelte regioner overskrider det som er bærekraftig.

HI mener at dersom det etableres nye og mer omfattende programmer for utvikling av kunnskap, spesielt innenfor tema som bæreevne, sykdommer og parasitter, så kan en på det nåværende tidspunkt utdeles konsesjoner i problemfrie områder.

Veterinærinstituttet understreker innledningsvis at helsesituasjonen for norsk oppdrettsfisk de siste årene har vært og er relativt god, men at næringen synes å mangle en grunnstruktur som er helsemessig robust. Det vises til regionale problemer med PD og ILA, og til risikoen for resistensutvikling som kan hindre effektiv lakselusbehandling.

Det pekes på at svinnet i næringen er urovekkende høyt, og det tilrås å la være å øke det totale produksjonsvolumet, før dette svinnet er redusert til et akseptabelt nivå. Veterinærinstituttet mener at en helhetlig forebyggings- og bekjempelsesstrategi for de viktigste sykdommene må på plass, før næringen gis muligheter for videre vekst.

Det bør etableres en systematisk overvåking og undersøkelse for bestandseffekter av sykdom og parasitter på villfisk. Når en slik overvåking er etablert, vil en bedre kunne vurdere om oppdrettsnæringen er bærekraftig i forhold til påvirkning på villfisk

Fiskeridirektoratets foreløpige vurdering

De faglige rådene som er innhentet maner til stor varsomhet mht utvidet produksjon. Dette begrunnes ut fra sykdomssituasjonen i deler av akvakulturnæringen, men kanskje først og fremst på grunn av lusesituasjonen. Lakselus er primært et problem for ville bestander av laks og sjørret, og ved for høyt nivå av lus vil dette kunne påvirke disse bestandene i en negativ retning. Det vises i denne sammenheng til HI sin vurdering av at infeksjonspresset av lakselus på ville bestander på nasjonal basis er på grensen av bæreevnen og over denne i enkelte regioner. Problemet blir ytterligere forsterket ved lus som er resistent mot de mest brukte avlusningsmidlene. En kapasitetsøkning vil derfor måtte være svært nøye vurdert opp mot

status for sykdom og parasitter i et område, samt hvor robust lokalitets- og driftsstrukturen er med tanke på å forebygge smitte og spredning av lus. Utvidet overvåkning er en forutsetning for en slik vurdering dersom målet i bærekraftstrategien skal nås.

2.4 FOKUSOMRÅDE 4: Arealbruk

Mål: *Havbruksnæringa har en lokalitetsstruktur og arealbruk som reduserer miljøpåvirkning og smitterisiko.*

Oppsummering av uttalelser

Mattilsynet understreker nødvendigheten av å restrukturere deler av dagens oppdrettsnæring for å få til et miljømessig bedre regime. Ved å gi nye tillatelser/tillatelse til utvidelser kan en få til bedre lokalitetsstruktur, noe som vil gi muligheter til bedre koordinert brakklegging, bedre avstand mellom anlegg eller klynger (SFer) og bedre avstand til brønnbåtleder.

Del 2 av Mattilsynets vurdering vil konkretisere områder som kan ha potensiale for utvidelser, og det er tilsynets oppfatning at næringen selv sitter med nøkkelen til å få dette til

SFT er bekymret for at de økte tilførslene av næringssalter fra akvakulturvirksomhet skal føre til ytterligere tilfeller av eutrofiering og viser til flere steder på Vestlandet og i Nord-Norge der er påvist at forurensningssituasjonen ikke er god og at dette kan skyldes overgjødning.

Havforskningsinstituttet poengterer at bruk av mer robust teknologi og klustering av oppdrettsanlegg i ”gode” områder vil kunne gi miljømessig gevinst.

Fiskeridirektoratets foreløpige vurdering

Fiskeridirektoratet har vurdert lokalitetssituasjonen i ulike deler av landet og ser at det er klare forskjeller når det gjelder disponibelt areal. Direktoratet tror likevel ikke, hensett til vurderingene knyttet til fokusområde 1 og 3, at det er arealmessige forhold som innenfor en rimelig tidshorisont vil bestemme maksimumsnivået i norsk akvakulturproduksjon. Dette understrekes av at det langs hele kysten finnes godkjente lokaliteter som har betydelig restkapasitet.

De siste årene har Fiskeridirektoratets regionkontorer trukket tilbake et stort antall lokaliteter på grunn av passivitet. Selv om ikke alle disse lokalitetene er optimale til produksjon av laks og ørret, ligger her et visst reserveareal.

Nye så vel som etablerte lakseoppdrettere er langt fra de eneste aktørene som ønsker areal i kystsonen:

- Kystverket krever areal for farleder, og vil bli trukket aktivt inn i neste fase av bestillingen.
- Verneplaner i statlig og lokal regi ekskluderer i mange tilfeller oppdrett.
- Kystfiskerne har sine tradisjonelle fiskefelt, og krever beskyttelse av marine gytefelt.
- Fritidsinteresser, oljeindustri m.fl. gjør krav på spesielle områder og kommer stundom i konflikt med oppdretterne.

I et arealperspektiv må det tas høyde for at det skjer betydelige klimaendringer, noe som kan få betydning for hvilke deler av kysten som er brukbare til oppdrett av laks og ørret. I fase 2

må det tas hensyn til lokale og regionale planer og hvilke områder som er tilgjengelige for akvakulturformål.

Mattilsynet har den siste tiden skjerpet kravene til avstand mellom akvakulturanleggene, og det er gitt påbud om utsett av smolt i atskilte soner, samt brakklegging av lokaliteter. Dette vil ventelig virke positivt mht. bekjempelse av sykdom og parasitter, men det vil også kunne redusere antall mulige lokaliteter.

Det finnes distrikter der det ikke finnes særlig mye akvakultur i dag, og en hovedårsak er trolig at områdene har en relativt ubeskyttet kystlinje. Det bør vises spesiell forsiktighet ved etablering i værharde områder, selv om nåværende teknologi er betydelig mer robust enn de gamle stålanleggene som dominerte på 1980-90-tallet. Ved å utnytte marginale lokaliteter, kan en introdusere en ikke ubetydelig risiko for rømming.

2.5 FOKUSOMRÅDE 5: Fôr og fôrressurser

Mål: *Havbruksnæringas behov for fôrråstoff dekkes uten overbeskatning av de villlevende marine ressursene.*

Det er kun **Havforskningsinstituttet** som berører dette temaet i sin uttalelse. Instituttet forutsetter at alle ingredienser i fôr til norsk oppdrettsfisk må være høstet fra bærekraftige kilder og ber om at det vurderes å påby fôrprodusentene å dokumentere dette.

Fiskeridirektoratet støtter vurderingene fra HI.

3. FORELØPIG ANBEFALING

Fiskeridirektoratet ser at det kan bli en vanskelig avveining mellom målene som bærekraftstrategien gir og ønsket om en videre vekst i akvakulturnæringen. Dette er en avveining som ligger utenfor direktoratets oppgave slik vi oppfatter departementets brev.

Våre vurderinger er knyttet opp til spørsmålet om potensialet for en miljømessig bærekraftig kapasitetsøkning i 2010. Utvikling av ny kunnskap og erkjennelse, ny teknologi eller nye driftsstrukturer vil kunne føre til andre vurderinger og anbefalinger i et lengre tidsperspektiv.

På kort sikt er de største utfordringene knyttet til områdene genetisk påvirkning/rømming og sykdom/parasitter. Målene i bærekraftstrategien er generelle og så langt ikke operasjonalisert. Like fullt er målene tydelige og forpliktende. På disse to områdene synes usikkerheten knyttet til de miljømessige virkningene av en generell kapasitetsøkning å være relativt stor.

Slik vi tolker tilbakemeldingene blir en kapasitetsøkning i 2010 enten ikke anbefalt (DN og VI), eller kun anbefalt under gitte forutsetninger (HI, Mattilsynet og SFT). Forutsetningene er at økningen kun bør skje i geografiske områder der risikoen for negative effekter ikke går ut over det akseptable og at det etableres et omfattende program for utvikling av den kunnskapen som en bærekraftig akvakulturnæring trenger. Ingen av de sistnevnte instansene har tallfestet mulig miljømessig bærekraftig kapasitetsøkning i 2010.

Fiskeridirektoratets regioner er generelt positive til at det er mulig å realisere en fortsatt vekst ut fra ledig produksjonskapasitet og areal. Aktørene på dette nivået har foreløpig ikke hatt

anledning til å lese faginstusjonenes anbefalinger og synes i ulik grad å ha lagt vekt på andre miljømessige forhold.

Foreløpig anbefaling fra Fiskeridirektoratet

Etter vår vurdering vil en generell kapasitetsøkning i 2010 øke usikkerheten og dermed risikoen for ikke å nå målene som er satt i bærekraftstrategien. Vår primære anbefaling er derfor å avvente ytterligere kapasitetsvekst i 2010 og bruke noe mer tid på å definere hvordan bærekraftmålene skal operasjonaliseres og overvåkes. På den måten vil både næring og myndigheter ha bedre grunnlag for å sikre at fremtidig vekst skjer innenfor miljømessig bærekraftige rammer. Det vil også gi mulighet for å vurdere hvordan forutsetningene faginstansene angir som kritiske for videre vekst kan følges opp.

Uønskede miljømessige effekter knyttet til en fremtidig kapasitetsøkning vil kunne reduseres dersom det iverksettes tiltak som er beskrevet i bærekraftstrategien og som også omtales i innspillene vi har fått i forbindelse med utarbeidelsen av dette dokumentet. Tiltakene omfatter bl.a. utvikling av ny kunnskap, økt overvåkning, forbedret regelverk og endringer i driftsopplegg/struktur. Tiltakene bør iverksettes og positive resultat registreres før økt produksjon tillates.

Over tid må en kapasitetsvekst vurderes ut fra spesifikke regionale forhold på en måte som sikrer at veksten blir miljømessig bærekraftig i forhold til de definerte målene. Direktoratet vil peke på at det kan ligge et visst handlingsrom ved å tildele tillatelser med spesielle vilkår som ivaretar bærekraftsutfordringene knyttet til det aktuelle området hvor driften er tenkt realisert. Vi antar denne problemstillingen vil kunne adresseres nærmere i del 2 av leveransen.

Avslutningsvis vil vi understreke at målene i Regjeringens bærekraftstrategi legger et godt grunnlag for en positiv utvikling av akvakulturnæringen i Norge. Potensialet for videre vekst og utvikling vil best kunne la seg realisere gjennom et systematisk arbeid der kapasitetsøkning skjer innenfor definerte og aksepterte tålegrenser for påvirkning av miljøet. Det vil samtidig kunne gi næringen forutsigbare rammebetingelser.

Med hilsen

Per Sandberg
Fungerende Fiskeridirektør

Ragnar Sandbæk
Fungerende direktør

Kopi til:

Direktoratet for Naturforvaltning		7485	TRONDHEIM
Havforskningsinstituttet	Postboks 1870 Nordnes	5817	BERGEN
KYSTVERKETS HOVEDKONTOR	Serviceboks 2	6025	ÅLESUND
Mattilsynet	Felles postmottak	2381	BRUMUNDDAL
Region Finnmark	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
Region Møre og Romsdal	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
Region Nordland	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
Region Sør	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
Region Troms	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
Region Trøndelag	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
Region Vest	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
Statens Forurensningstilsyn	Boks 8100 Dep	0032	OSLO
Veterinærinstituttet	Postboks 750 Sentrum	0106	OSLO