



Nærings- og fiskeridepartementet

E-post: [postmottak@nfd.dep.no](mailto:postmottak@nfd.dep.no)

Deres ref.

Vår ref.

2023/768-2

Saksbehandler

Jan Henrik Sandberg

Øyvind Arntzen

Eirin Kongestøl Espeland

Dato

02.01.2023

## **NOU 2023:23 – Helhetlig forvaltning av akvakultur Høringsvar fra Norges Fiskarlag med medlemslag**

Norges Fiskarlag viser til høring av Havbruksutvalgets rapport (NOU 2023:23 - *Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping*), med høringsfrist 2. januar 2023. Norges Fiskarlags høringsvar er utarbeidet i samarbeid med medlemslagene Nord Fiskarlag og Sør-Norges Fiskarlag.

### **Bakgrunn for saken**

Regjeringen Solberg oppnevnte 8. oktober 2021 et utvalg som skulle å vurdere hvordan tillatelsessystemet for akvakultur best kunne bør innrettes for framtida. Den nåværende regjeringen besluttet at utvalget skulle videreføres, med et noe justert mandat. Nærmere bestemt ble utvalget bedt om å utforme forslag til et helhetlig tillatelsessystem for akvakultur, som skulle ivareta hensynet til blant annet biosikkerhet, miljø og næringsutvikling. Forslaget skulle være rettet mot å oppnå størst mulig verdiskaping innenfor bærekraftige rammer, samt å sikre tilstrekkelig egnet areal for oppdrett.

Utvalget overleverte sin rapport (NOU 2023:23) til regjeringen den 28. september 2023. I forbindelse med høringen av rapporten har regjeringen allerede varslet at denne skal følges opp med en egen melding til Stortinget. I den prosessen vil det være nødvendig å gjennomføre en grundigere utredning av forholdet til andre tilstøtende lovverk, sameksistens med fiskerinæring og andre, påvirkning på marint miljø og marine bestander m.m.

### **Norges Fiskarlags grunnleggende syn på forholdet til havbruksnæringa**

Norges Fiskarlag ønsker en god og kunnskapsbasert sameksistens med andre næringer, ikke minst med havbruksnæringa. Samtidig stiller vi krav om at oppdrett ikke må ødelegge for havmiljøet, gyte- og oppvekstområder, ville bestander eller driftsgrunnlag og lønnsomhet for norske fiskerier. Det har lenge vært tverrpolitisk enighet om at miljømessig bærekraft må være den viktigste forutsetningen for videre vekst i oppdrettsvolumet. Etter vår oppfatning må begrepet miljømessig bærekraft også inkludere hensynet til de ovennevnte verdiene.

Forholdet mellom norsk fiskerinæring og akvakulturnæring er både nært og komplekst. Begge næringene samarbeider om å forsyne verdensmarkedet med klimavennlig sjømat. Næringene samarbeider også godt om handelspolitikk, markedsføring, rekruttering, sjømattrygghet, reduksjon av marin forsøpling, havner og logistikk, samt forskning og utvikling (FoU). På den andre siden opplever fiskerne at klarering av lokaliteter for oppdrett ofte fører til arealkonflikter og miljøutfordringer, til eksempel at fiskere fortrenses fra gode fiskeplasser eller at utslipp fra akvakulturanlegg kan påvirke miljøet/økosystemet og ville bestander negativt. I tillegg er det økende bekymring for i hvilken grad økt omfang av torskoppdrett kan påvirke de ville torskbestandene.

Når det gjelder å oppnå en god sameksistens med oppdrettsnæringa er Fiskarlaget særlig opptatt av å ivareta viktige gyte-, oppvekst- og fiskeområder. Slike naturgitte områder er resultat av årtusener med utvikling og representerer de områder hvor ville fiskebestander og annet liv i kystsonen har lykkes best med å reprodusere seg. Områdene utgjør det svært verdifulle og fornybare ressursgrunnlaget for fiskerne langs norskekysten, og lar seg ikke flytte. Disse områdene må derfor ivaretas gjennom god kystzoneplanlegging og kunnskapsbaserte prosesser for klarering av oppdrettslokaliteter.

Dagens system for klarering av akvakulturlokaliteter synes i stor grad å undersøke miljøtilstanden i umiddelbar nærhet av omsøkt akvakulturlokalitet gjennom MOM B og til dels MOM C-undersøkelser (NS 9410), samt vurdering av oseanografiske forhold. Hvilke effekter den samlede mengde akvakultur i et fjordsystem/område har på kystøkosystemet, har vi svært lite kunnskap om. Dersom Norge skal lykkes med ytterligere vekst i akvakulturnæringen, innenfor miljømessig bærekraftige rammer, er det av vesentlig betydning å skaffe til veie bedre kunnskap om hvor mye utslipp, spredning av lakselus/sykdom og andre miljøpåvirkningseffekter et fjordsystem kan tåle, og samtidig opprettholde sin evne til å reprodusere og opprettholde villlevende bestander.

På dette grunnlaget er denne høringen svært viktig for Norges Fiskarlag og medlemslagene.

## **Innspill fra Norges Fiskarlag til rapporten Helhetlig forvaltning av akvakultur (NOU 2023:23)**

### ***Kapittel 5. Akvakulturlovens formål og saklige virkeområde***

- *Utvalget foreslår at akvakulturlovens saklige virkeområde bør endres, slik at akvakultur også kan omfatte bl.a. oppbevaring av levende sjøpattedyr og levendelagring av villfanget fisk.*

Levendelagting av villfanget fisk, særlig låssetting, og etter hvert også såkalt fangstbasert akvakultur, har lange tradisjoner i Norge. Levendelagring av villfanget fisk er nært knyttet til fiskeriaktiviteten. Låssetting og annen levendelagring av villfanget fisk (i inntil 12 uker) forvaltes derfor etter havressurslovens bestemmelser. Dette fungerer etter vår oppfatning godt. Vi kan vanskelig se at låssetting og annen mellomlagring av villfanget fisk vil forvaltes bedre gjennom et eventuelt framtidig akvakulturregelverk. Dette må i så fall utredes svært grundig, i dialog med fiskeriorganisasjonene og andre berørte parter. Etter vår oppfatning er det også lite sannsynlig at det vil bli aktuelt å «mellomlagre» levende sjøpattedyr, utover enkelte store kommersielle havakvarier.

- *Utvalget ser behov for at akvakulturloven i større grad klargjør hvilke prioriteringer som skal legges til grunn ved eventuelle interessekonflikter, eller bruks- og utnyttingsmåter av sjøareal. Utvalget foreslår at formålsbestemmelsen kan fange opp at akvakulturnæringen, som en nyere og vekstkraftig næring, ikke nødvendigvis skal nedprioriteres mot andre mer tradisjonelle næringer, når bare virksomheten blir drevet på en god måte.*

Norges Fiskarlag kan ikke se at akvakulturnæringen har blitt nedprioritert i kystzoneplanleggingen, snarere tvert imot. Vi vil derfor sterkt advare mot en slik formålsbestemmelse, som gir en ny interesse (oppdrett) forrang framfor andre allerede eksisterende næringer og interesser. Dette vil etter vårt syn også være i motstrid med andre lovverk og føringer, og ikke bidra til bedre sameksistens og dialog mellom havnæringene.

## **Kapittel 6. Biosikkerhet**

- *Utvalget mener det bør iverksettes tiltak som kan senke den generelle sykdomsbyrden i akvakulturnæringen. Som del av å sikre en bedre samordning mellom aktører bør verktøy som driftsplaner og lakselusplaner benyttes aktivt og i større grad enn i dag. Forvaltningen bør fatte endelig avgjørelse om samordning blant annet ved å godkjenne drifts- og lakselusplaner.*

Det er i utgangspunktet vanskelig å være uenig i dette. Det er imidlertid avgjørende at slike framtidige lakselusplaner også sikrer at legemiddelbruken ikke går ut over hensynet til marint miljø og marine krepsdyrbestander. Det ville også skapt bedre resultater om det ble satset mer på fremskaffelse av økt uavhengig kunnskap om akvakulturnæringens miljøeffekter på kystbestandene. Slik kunnskap bør ligge til grunn før en gjør forsøk på å lage handlingsplaner for vekst og drift, og i den forbindelse lager handlingsregler, handlingsplaner og ulike former for terskler som tenkes innarbeidet i lov- og forskrift.

Utvalget fokuserer i sin rapport hovedsakelig på smitte mellom laksefisk i ulike oppdrettsanlegg. Sykdom stammer imidlertid opprinnelig fra villfisk, og utbrudd kan derfor også smitte tilbake til ville fiskebestander. På 2000-tallet forårsaket f.eks. bakteriesykdommen franscisellose stor dødelighet hos torsk i oppdrett. Sykdommen ble også observert hos rømt oppdrettstorsk, med potensiale til å spre seg til ville torskestammer. Sykdommen kan ikke behandles med antibiotika, og det finnes per i dag heller ingen vaksiner mot denne sykdommen. Slik smitterisiko må forebygges i langt større grad i framtidig oppdrett.

Det er vist at villfisk som oppholder seg ved/under oppdrettsanlegg (ikke minst sei og torsk), spiser spillfôr og partikler fra anlegget. Dette kan påvirke kvalitet og holdbarhet på villfisken, særlig i sommerhalvåret (problemstillingen ligner noe på kvalitetsproblematikken hos loddetorsk). Det ser også ut til at villfisk som står under/ved oppdrettsanlegg er særlig utsatt for sykdom (vibriose), ikke minst når vanntemperaturen er relativt høy på sensommeren. Det bør derfor etableres kunnskap om omfanget av disse problemstillingene, samt utrede eventuelle løsninger.

## **Kapittel 7. Arealplanlegging og -forvaltning**

- *Utvalget mener at statlige myndigheter bør fastsette avgrensning av planområdene i sjø, eksempelvis ved pålegg om interkommunalt plansamarbeid i nærmere bestemte geografiske områder eller gjennom statlige planretningslinjer for planlegging i sjøområdene. En statlig*

*myndighet bør overta større deler av ansvar og myndighet for å utarbeide og vedta arealplaner for sjøområdene. Det må sikres at kommunene er tilstrekkelig involvert i prosessene.*

Det bør i denne sammenheng bemerkes at plan- og bygningsloven allerede har bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid, jf. lovens kap. 9. Det er i dag opp til kommunene selv om det skal utarbeides en interkommunal plan for sjøområdene, eller ikke. Norges Fiskarlag ser ikke behov for at staten skal overprøve det kommunale selvstyret i forhold til dette.

Interkommunal kystzoneplanlegging gir mulighet til å planlegge større arealer og fjordsystem i sammenheng, noe som i utgangspunktet kan være positivt. Fiskeriorganisasjonene har allikevel erfart at viktige fiske-, gyte- og oppvekstområder *ikke* har blitt tilstrekkelig godt ivaretatt i mange slike interkommunale planprosesser. Etter vårt syn burde Fiskeridirektoratet derfor også få mulighet til å gå til innsigelse mot planer der lokalt viktige gyte- oppvekst- og fiskeområder ikke blir godt ivaretatt.

- *Statlig myndighet bør overta større deler av ansvaret og myndighet for å utarbeide og vedta arealplaner for sjøområdene. Utvalget mener at statlige myndigheter bør utarbeide og vedta en tematisk plan for akvakultur med involvering av kunnskapsinstitusjoner, kommuner, fylkeskommuner, regionale statlige myndigheter, berørte organisasjoner og andre interessenter. Den tematiske planen for akvakultur må forplikte kommunenes arealplanlegging. Akvakulturmyndighetene bør i større grad enn i dag gis adgang til å fremme innsigelse dersom det ikke er satt av tilstrekkelige egnet areal til akvakulturformål. Det samme gjelder dersom kommunale- og regionale planer er i strid med tematisk plan for akvakultur, eller på annen måte ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til helhetlig planlegging for akvakultur.*

Dette er forslag som Norges Fiskarlag *ikke* kan akseptere. Slike sektorplaner for akvakultur, som utvalget her foreslår, vil ikke kunne oppnå tilstrekkelig legitimitet og troverdighet. De overnevnte forslagene bryter etter vår oppfatning også med eksisterende lovverk, hensynet til lokalt selvstyre, og de er ikke egnet til å ivareta hensynet til fiskeriene og andre berørte interesser.

Å gi økt adgang til å fremme innsigelse, der statlig myndighet mener kommunene har lagt ut for lite areal til akvakultur, er et forslag som etter vårt syn verken er praktisk- eller juridisk holdbart. I sum kan dette utgjøre en trussel for rettssikkerheten til andre som har vesentlige interesser i sjøarealene. Samtidig er det viktig for alle parter at oppdrett legges til arealer som er godt egnet til formålet. Planlagt areal for akvakultur, som ikke lenger er egnet for formålet, bør fjernes fra kystzoneplanene.

Utvalget foreslår i sum at dagens system og arbeidsfordeling mellom stat, fylke og kommune skal erstattes med sterkere statlig styring. Forslagene bærer også sterkt preg av å representere «planlegging med forhåndsdefinerte mål». Konsekvensen vil være at akvakultur vil kunne fortrenge andre legitime interesser, samtidig som disse i stor grad vil miste sin rettsstilling. Slike forhold er ikke belyst i utvalgets rapport. Dette må i så fall utredes svært grundig i et eventuelt framtidig lovarbeid.

Kystzoneplanlegging har lenge vært et sentralt verktøy for å kunne ivareta viktige fiskeområder, samt selve naturgrunnlaget for fiskerinæringa (bl.a. gyte- og oppvekstområder). Allerede i forarbeidene til plan- og bygningsloven fra 1985 ble det slått fast: «Loven tar ikke sikte på å regulere fiske, men vil indirekte få betydning for slik virksomhet. Ved at havbunn og havoverflate blir gjort til gjenstand for planlegging er en sikret at etablering av faste anlegg og virksomhet i sjøen ikke skjer tilfeldig, men etter en samlet vurdering hvor også fiskeriinteressene må tillegges betydelig vekt. Det vil også være hjemmel til å verne viktige gyte- og yngleplasser mot annen virksomhet», jf. Ot.prp. nr. 56 (1984–85).

Fiskeriorganisasjonene har gjennom mange år erfart at arealkonflikter kan forebygges gjennom god og næringsnøytral arealplanlegging. Å planlegge for fiskeri medfører som regel å planlegge for en eksisterende virksomhet, noe som ofte får for lite oppmerksomhet i planprosessene. Etter Norges Fiskarlags oppfatning er det sjelden noe problem at kommunene ikke planlegger tilstrekkelige arealer for akvakultur. Mange kommuner synes heller å «glemme» de etablerte fiskeriene i kystsoneplanleggingen, og stort sett fokusere på ny virksomhet.

Selv om en ofte bruker uttrykket «tradisjonelle fiskeriinteresser» i kystsoneplanleggingen, så er det viktig å huske at også fiskeriene er en næring i stadig utvikling og endring. Fiskerne utøver heller ikke sitt yrke i kun sin egen kommune. Svært mange fiskeområder blir også brukt av fiskere fra andre kommuner og landsdeler. Det er helt nødvendig å ta hensyn til dette i kystsoneplanleggingen.

Tidligere var det forvaltningspraksis for å *ikke* klarere lokaliteter for oppdrett i viktige gyteområder. Det synes imidlertid som om dette «vernet» av kystnære gyteområder i praksis ble svekket etter at det fra 2010 ble innført et formelt forbud mot oppdrett av torsk i kartlagte gyteområder/gytefelt for vill torsk. Vi opplever nå stadig flere konflikter knyttet til søknader om oppdrett av laksefisk i slike gyteområder. Dette bør unngås, iallfall inntil en har etablert tilstrekkelig god kunnskap som indikerer at oppdrett av laksefisk i gyteområder ikke vil påvirke rekrutteringen av ville bestander negativt.

For å få tilgang på god informasjon om hvilke områder som er viktige for fiskerne, er det også viktig å involvere fiskeriorganisasjonene, særlig Nord Fiskarlag og Sør-Norges Fiskarlag, på best mulig måte i planprosessene. Da må kommuner, fylkeskommuner og fiskeriforvaltning på et tidlig tidspunkt oversende alle søknader om klarering av lokaliteter for akvakultur til de nevnte medlemslagene. Her er det per i dag et betydelig forbedringspotensial.

Nord Fiskarlag og Sør-Norges Fiskarlag bruker store administrative ressurser på å utarbeide uttalelser til areal- og miljøraker langs hele norskekysten, herunder akvakultursøknader, dispensasjonssøknader mv. Norges Fiskarlag med medlemslag besitter fagkompetanse, sektorkunnskap og lokalkunnskap som utgjør en verdifull ressurs for offentlige forvaltningsorganer. Gjennom tidlig involvering kan vi være med å sikre at sakene blir tilstrekkelig opplyst, i tråd med forvaltningsloven § 17 og kravene i kommuneloven § 13-1 tredje ledd. Slikt samarbeid er også avgjørende for å sikre grundig og korrekt kunnskapsgrunnlag, og bidrar gjennomgående til mer velfunderte, korrekte og rettferdige offentligrettslige vedtak. I dag brukes det mye tid på å søke i Norsk lysingsblad, på kommunenes nettsider og i lokalaviser for å avdekke hvilke akvakultursøknader som til enhver tid er til behandling. Det vil utgjøre en massiv tids- og ressursbesparelse dersom alle akvakultursøknader ble sendt direkte til Nord Fiskarlag og Sør-Norges Fiskarlag, evt. at de også vises i Fiskeridirektoratets kartverktøy. Vi vil foreslå at akvakulturmyndigheten (i dag fylkeskommunene) får en plikt til å sende alle innkomne søknader om akvakultur på høring til hhv. Nord Fiskarlag og Sør-Norges Fiskarlag. Dette kan fortrinnsvis inntas i forskrift (FOR-2010-05-18-708) om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader.

Kystsoneplanlegging der store områder settes av til det generelle hovedformålet («bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone»), evt. som flerbruksområder der akvakulturformålet inngår (NFFFA-områder), omtales ofte som omvendt planprinsipp. Det har fungert mindre godt, sett fra fiskerinæringas side. I slike områder har også kommunen i praksis mistet retten til å avgjøre om- og hvor akvakultur skal tillates, siden søknader om akvakultur her allerede regnes som planavklart. Dette forholdet ble tydeliggjort i en sak om klarering av oppdrettslokaliteten «Salatskjæra» i Frøya kommune i 2015. Etter denne avgjørelsen frarår fiskeriorganisasjonene å bruke omvendt planprinsipp der hvor det er dokumentert fiskeriinteresser av betydning.

Fiskeriorganisasjonene og mange kommuner har gjennom år erfart at en hensiktsmessige måte å planlegge for akvakultur på, er å sette av relativt romslige enbruksområder for akvakultur, der det er egnede forhold for dette (dvs. uten større konflikter med fiskeri eller andre eksisterende interesser). På denne måten vil en ha tilstrekkelig rom for å kunne gjøre nødvendige justeringer av anleggene innenfor de avsatte akvakulturområdene, og dermed slippe å søke om dispensasjon fra gjeldende plan. I tillegg kan det innføres planbestemmelse om at fortøyninger *kan* legges utenfor området, dersom disse ikke er til fortrengsel for utøvelse av fiske, ikke minst reketråling (som hovedregel må det tilstrebes å legge fortøyninger innenfor avsatt område). Da vil kommunene og oppdrettsselskapene også kunne unngå tidkrevende dispensasjonssaker.

## **Kapittel 8. Miljøpåvirkning**

- *Det bør innføres ytterligere tiltak for å redusere miljøpåvirkningen fra akvakultur. De individuelle insentivene til å bidra til bedre miljøtilstand bør styrkes. Det bør siktes mot å redusere rømming, utslipp av lakselus og andre miljøskadelige utslipp. Det bør også vurderes tiltak for å fremme utvikling og bruk av utslippsreducerende teknologi. En ordning med «miljøfleksibilitet» i tillatelsene bør utredes med sikte på innføring, slik at innehavere av selskapstillatelse får mulighet til å flytte kapasitet mellom konvensjonell produksjonsteknologi og teknologi med lavere utslipp.*

Dette er gode formål, som vi i utgangspunktet kan støtte. Etter vår oppfatning har ikke ordningen med utviklingskonsesjoner fungert særlig effektivt, med hensyn til å utvikle utslippsreducerende teknologi. En målrettet ordning for miljøteknologi vil kunne fungere langt bedre. Vi oppfordrer derfor departementet om å jobbe videre med en slik ordning.

- *Maksgrense for gjennomsnittlig antall lakselus per fisk på hver lokalitet bør videreføres, og det bør i tillegg innføres en tiltaksgrense lavere enn maksgrensen som utløser en forventning om at aktørene skal gjennomføre tiltak mot lakselus. Det bør innføres en avgift på antall lakselus i anlegget som overskrider tiltaksgrensen. Utslipp av miljøskadelige stoffer bør primært reguleres gjennom grenseverdier i regelverk. Videre bør det utredes en avgift på miljøgifter som akkumuleres og reduserer kapasiteten til miljøet over tid, eventuelt med refusjonsordning for oppsamlet utslipp.*

En av oppdrettsnæringas største miljøproblemer de siste tiårene, som også har vært en stor utfordring for god sameksistens med fiskerinæringa, omfatter utslipp av legemidler mot lakselus, til dels også utslipp av kobber, fôr og næringssalter. Slike utslipp kan påvirke det marine miljøet, bestandene, og dermed også fiskeriene, negativt.

Vi vet nå at hvert enkelt utslipp av legemidler mot lakselus vil kunne gå ut over reke- og krepsdyrbestandene i nærområdet. Over tid kan dette også føre til betydelige effekter på kystøkosystemene og rekefisket, kanskje også på fødetilgang og rekruttering av bl.a. kysttorsk. Nyere forskning viser f.eks. at kun få timers eksponering for svært lave doser av legemiddelet AlphaMax/delatmetrin (tusen til fire tusen ganger lavere konsentrasjon enn det som brukes i anleggene) fører til høy dødelighet hos hummer og rekelarver<sup>1</sup>. Hver enkelt slik behandling kan derfor skade krepsdyrbestander i store områder (iallfall 6 - 39 km<sup>2</sup>). Siden 2007 har det blitt gjennomført mer enn 30 000 kjemiske behandlinger mot lakselus langs norskekysten med ulike virkestoff, uten at det er gjennomført noen overordnet risikovurdering eller konsekvensutredning.

<sup>1</sup> Arneberg et al. Acute and Sublethal Effects of Deltamethrin Discharges from the Aquaculture Industry on Northern Shrimp: Dispersal Modelling and Field Investigations. Environmental Science & Technology. 2023.

Det har imidlertid vært en positiv nedgang i utslippene av legemidler mot lakselus etter 2016/2017. Hovedårsaken til dette var utvikling av resistens, dvs. at bruken av legemidlene var så omfattende at så og si ingen av dem virket effektivt mot lakselus lenger (delvis med unntak av Troms og Finnmark). Fiskerne erfarte at rekefangstene mange steder ble betraktelig redusert i årene fram til 2018. Etter at utslippene av lusemidler ble redusert, har rekefangstene i flere av områdene økt igjen. En har allikevel ikke klart å bekrefte eller avvise eventuelle sammenhenger. En viktig årsak til dette er at det fortsatt ikke finnes noe sentralt register over mengde virkestoff brukt i hver enkelt behandling, eller tidspunkt for selve utslippene (ut over ukenummer). Vi registrerer dessverre nå at bruk/utslipp av legemidler mot lakselus igjen synes å være økende. Det gjelder også særlig skadelige virkestoff, som deltametrin.

Vi konstaterer at forvaltningen allerede i 1999 besluttet at utslipp av legemidler mot lakselus skulle unntas behandling etter forurensningsregelverket (jf. Veileder 99:04, TA-1653-1999). Det skjedde uten at saken ble sendt på høring til fiskerierorganisasjonene og andre berørte parter. Etter Fiskarlagets oppfatning fungerer fortsatt ikke forurensningsregelverket godt nok, med hensyn til å ivareta det marine miljøet, de ville krepsdyrbestandene og kystfiskernes ressursgrunnlag. Mattilsynet og fiskehelseveterinærene har derfor et svært stort ansvar for å ivareta hensynet til det marine miljøet, når det foreskrives bruk av legemidler.

Når det gjelder kjemisk avlusning er det åpenbart at hensynet til fiskevelferd i merdene, hensynet til lusepress på villaksbestandene, hensynet til det marine miljøet og krepsdyrbestandene og hensynet til bedriftsøkonomi ikke alltid harmonerer. Vi konstaterer at hensynet til det marine miljøet og krepsdyrbestandene nesten alltid har kommet tapende ut i disse avveiningene. Rapporten fra Legemiddelkampanjen (2018) slo fast: «Tilsyn med fiskehelsepersonell viser at de fleste ikke var tilstrekkelig bevisst miljøansvaret ved bruk av legemidler. Kravene til lave lusenivå har ført til stor vilje hos oppdrettere og fiskehelsepersonell til å strekke seg langt for å overholde luseregelverket. Vårt inntrykk er at hensynet til lave lusenivå i praksis har overskygget andre miljøhensyn». Norges Fiskarlag kjenner knapt til et eneste tilfelle der slike vurderinger har resultert i at en har unnlatt å gjennomføre kjemisk behandling mot lakselus.

I perioden fram til 2018 var det relativt mange observasjoner av massedød av krill, som fløt i land i fjæra (reke og de fleste andre krepsdyrarter blir, i motsetning til krill, liggende på bunnen når de dør). Havforskningsinstituttet gikk gjennom slike observasjoner, og resultatene ble publisert i rapporten «Døde og strandede krepsdyr – 90 tilfeller rapportert til Havforskningsinstituttet i perioden 2014 – 2020». I dette arbeidet tok Havforskningsinstituttet utgangspunkt i legemiddelbruk, som var rapportert inn til Lusedata/Barents Watch. Imidlertid ble relativt mange legemiddelutslipp tidligere ikke innrapportert. I slike tilfeller er utslippene kun dokumentert i driftsprotokollene, som oppbevares på den enkelte lokalitet. Aktuelle driftsprotokoller ble imidlertid ikke undersøkt. Heller ikke tilfeller der det hadde oppstått massedød av krill, samtidig som Mattilsynets tilsynsrapporter faktisk dokumenterte utslipp av AlphaMax/deltametrin og Salmosan/azametifos i nærområdet (Ålfjorden/Sveio og Narvik), ble inkludert i arbeidet. Havforskningsinstituttet konkluderte på dette grunnlaget med at kun tre av tilfellene var forårsaket av legemiddelutslipp. I svært mange av de øvrige tilfellene kunne det ikke trekkes sikre konklusjoner. Dersom en virkelig ønsker god kunnskap om sammenhenger mellom utslipp av legemidler og utviklingen i krepsdyrbestandene langs kysten, så *må* utslippene rapporteres på en langt bedre måte enn i dag.

Fortsatt stilles det ikke krav om at selve tidspunktet for utslippene (ut over ukenummer), og mengde virkestoff, skal innrapporteres til Lusedata/Barents Watch. Mengden legemiddel som er brukt ved den enkelte behandling skal imidlertid allikevel journalføres (jf. akvakulturdriftsforskriften § 41 første ledd bokstav e og f). Her går det fram at driftsjournalen på hver enkelt oppdrettslokalitet også minst skal

inneholde oppdaterte og detaljerte opplysninger om hver legemiddelbehandling (produkt navn, virkestoff, legemiddelforbruk, forbruksperiode og tilbakeholdelsestid). Normalt skal også nøyaktig tidspunkt for behandling og slipping av presenning protokollføres. Også forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg slår fast at mengde virkestoff som er benyttet ved behandling mot lakselus skal rapporteres (jf. § 10 første ledd bokstav c). Selv om dette formelt sett er å regne som offentlig informasjon (jf. miljøinformasjonsloven), så er det særdeles tungvint og tidkrevende å få innsyn i hver enkelt driftsjournal. Da vil det være langt mer hensiktsmessig å systematisk rapportere slik informasjon om legemiddelbruk videre til Lusedata/Barents Watch.

I januar 2020 sendte Mattilsynet forslag til ny lakselusforskrift på høring. Forskriftsarbeidet er ennå ikke fullført. Norges Fiskarlag har oversendt flere grundige innspill til dette arbeidet. Blant annet mener vi tidspunkt og mengde legemiddel/virkestoff brukt i behandlinger mot lakselus og skottelus, samt utslippssted ved behandling i brønnbåt, må rapporteres. Hvis ikke vil det fortsatt være tilnærmet umulig å vurdere hvilke konsekvenser legemiddelutslippene har på de marine bestandene og økosystemene. Forvaltningen vil da heller ikke ha mulighet til å legge beste tilgjengelige kunnskap til grunn for sitt arbeid.

Det bør i denne sammenhengen også nevnes at de ulike legemidlenes preparatomtaler, som regulerer hvordan midlene skal brukes i praksis, fortsatt ikke er tilstrekkelig oppdatert i forhold til reell risiko på ytre miljø, ikke minst når det gjelder risiko for reke og mindre krepsdyr som krill og raudåte. Preparatomtalene omtaler heller ikke risiko ved bruk av ulike legemidler i kombinasjon. Veterinært legemiddelregister (VetReg) gir i utgangspunktet en god oversikt over total mengde legemidler som skrives ut på ulike lokaliteter, men gir på ingen måte tilstrekkelig detaljerte opplysninger til å kunne avdekke skade på krepsdyrbestandene i nærområdet og evt. andre miljøeffekter.

Utvalgets forslag om lavere tiltaksgrense mot lakselus, samt en evt. luseavgift, vil i sum kunne stimulere økt bruk av legemidler som er skadelige for miljøet og krepsdyrbestandene. Selv om det nå også finnes nye effektive legemidler, som kan «renses» og ikke slippes ut til miljøet (bl.a. imidaklopid), så foreslår Havbruksutvalget ingen incentiver for å ta slike mer miljøvennlige metoder i bruk. Norges Fiskarlag vil sterkt advare mot å etablere et system, som ensidig premierer lavere utslipp av lakselus, dersom dette samtidig vil gå på bekostning av miljø og marine bestander.

- *Utvalget mener dagens trafikklyssystem inneholder flere elementer som fungerer godt, og som derfor bør videreføres. I et revidert trafikklyssystem bør det være separate handlingsregler for drift og for bærekraftig vekst. Det kan bety at det stilles ulike krav til god miljøtilstand (grønt lys) for drift og for tildeling av vekst.*

Etter Fiskarlagets oppfatning må produksjonsområdeforskriften, inkludert det såkalte «trafikklyssystemet» som i dag står sentralt i reguleringen av veksten i norsk oppdrettsnæring, forbedres. Dette regelverket vektlegger per i dag i realiteten kun hensynet til vill laksefisk (lusenivå og luseindusert dødelighet), og ikke påvirkning på marine bestander og økosystem. Denne ensidige vektleggingen av lusenivå fører som nevnt paradoksalt nok til at økt bruk og utslipp av legemidler mot lakselus kan gi «grønt trafikklys», og dermed også bedre mulighet for vekst.

Allerede i vårt høringssvar til rapporten «Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen» i 2011 (Gullestadutvalget), viste Fiskarlaget til at det også var behov for en handlingsregel som kunne regulere påvirkningen på marine bestander. Dette er særlig viktig der øvrig regelverk ikke er i stand til å ivareta hensynet til marint miljø og bestander. Etter vår oppfatning er dette fortsatt tilfelle i forhold til dagens forvaltning av utslipp av legemidler mot lakselus.



Vekst i akvakulturnæringen kan etter vårt syn ikke gjennomføres innenfor miljømessig bærekraftige rammer, uten at hensynet til å unngå negativ påvirkning på ville bestander og økosystem som sådan tas inn i produksjonsområdeforskriften. Et nytt «trafikklyssystem» må derfor også utformes med flere miljøindikatorer, enn forekomsten av lakselus alene. Fiskarlaget foreslår derfor at produksjonsområdeforskriften utredes grundig med henblikk på revidering, og at følgende endringer vurderes inntatt i revidert forskrift:

- Formålsbestemmelsen endres slik at den presiserer at hensynet til å unngå negativ påvirkning på det marine liv og økosystemet i sjøen er et prioritert hensyn som skal tillegges betydelig vekt under vurderingen av hvorvidt et tiltak er «miljømessig bærekraftig».
- Et nytt «trafikklyssystem» utvider sitt virkeområde til å reelt sett omfatte alle relevante miljøpåvirkninger, som vi i dag vet følger av akvakulturvirksomhet. Systemet må påse at hensynet til samlet påvirkning og økosystem, jf. naturmangfoldloven § 10, blir ivaretatt på en god måte. Da må også § 8 i produksjonsområdeforskriften endres slik at ikke bare lakselus regnes som miljøindikator.
- *Dagens handlingsregel med generell reduksjon i tillatelseskapasitet i røde områder (nedtrekk) bør erstattes med mer målrettede tiltak for å få ned lakselusutslippene til bærekraftig nivå i røde og gule områder.*

I utgangspunktet er det positivt at det gis ytterligere incentiver til å redusere lakseluspåvirkningen i «gule områder». Dersom regelen om nedtrekk i områder med uakseptabel miljøpåvirkning skal fjernes, så må ikke dette gå på bekostning av hensynet til miljø og ville bestander.

### **Nærmere om oppdrett av torsk**

Vi konstaterer at Havforskningsinstituttet viser til at genetisk innblanding av oppdrettstorsk kan påvirke de ville bestandene av kysttorsk negativt. Det har dessverre vært flere store rømminger av oppdrettstorsk i den senere tid, og det viser seg også at oppdrettstorsk fortsatt kan gyte i merd. I tillegg kommer usikkerhet i forhold til mulig smitte til ville torskebestander. Den veksten i torskeoppdrettsnæringa vi har sett de siste årene vekker derfor stor bekymring i fiskerinæringa.

Det er som nevnt nå forskriftsfestet at anlegg for torskeoppdrett ikke skal lokaliseres i kartlagte gyteområder/gytefelt for vill torsk, jf. forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret § 7 a. Etter vår oppfatning kan det stilles spørsmål til om dette er tilstrekkelig, når torsk rømmer i såpass stor grad, og fortsatt gyter i merdene. Norges Fiskarlags landsmøte har på det grunnlaget stilt spørsmål til om utviklingen i norsk torskeoppdrettsnæring per i dag er forsvarlig. Landsmøtet mener derfor at behandling av nye tillatelser/lokaliteter for torskeoppdrett må stilles i bero, inntil det er sannsynliggjort at veksten i torskeoppdrettsnæringa ikke vil gå ut over de ville torskebestandene.

Det er per i dag heller ingen overordnet begrensning for tildeling av tillatelser/lokaliteter for oppdrett av torsk, slik det er for laksefisk. Slik løpende tildeling er ikke nødvendigvis i samsvar med god arealforvaltning, sameksistens og samfunnsøkonomi. Norges Fiskarlag har derfor oppfordret departementet om å evaluere hvordan slik løpende tildeling av tillatelser har fungert.

Innehavere av tillatelser til lakseoppdrett er pålagt å delta i «Oppdrettsnæringens sammenslutning for utfisking av rømt oppdrettsfisk». Hensikten er å bidra til å redusere risiko for genetisk påvirkning fra akvakultur på ville bestander av laksefisk. Denne ordningen omfatter ikke rømt oppdrettstorsk.

Det finnes i dag derfor ingen ordninger som sikrer/motiverer fiskere til oppfisking av rømt oppdrettstorsk, for å bidra til å redusere genetisk påvirkning på de ville torskebestandene. Norges Fiskarlag mener at en tilsvarende ordning så snart som mulig må etableres for torskoppdrett, som for oppdrett av laksefisk, og at nye akvakulturtillatelser/lokaliteter for oppdrett av torsk ikke må tillates før det er gjort.

### **Nærmere om nytt forurensningsregelverk**

Forslag til et nytt forurensningsregelverk for akvakultur (fisk i åpne anlegg i sjø, ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen) ble sendt på høring i september 2020. Saken ligger nå til behandling i departementene. Forslaget inneholder bl.a. krav om overvåkning og regulering av kobber og miljøgifter, men ikke utslipp av legemidler mot lakselus. I dag er det etablert praksis med høytrykksspyling av nøtene for å fjerne begroing. Dette fører igjen til økte utslipp av kobber til miljøet. Det er også økende bekymring knyttet til om kobber, når det er bundet til not-impregnering (voksaktige stoffer), kan bli særlig biotilgjengelig ved at det spres langt og tas opp/spises av plankton og skjell. Da kan kobberet gjøre skade, selv om det ikke vises forhøyede verdier i sedimentene og vannmassene i nærområdet. Slik forurensning, samt utslipp av legemidler mot lakselus, kan derfor ikke reguleres godt gjennom grenseverdier i regelverk.

Norsk standard for miljøovervåking av matfiskanlegg (NS 9410) er nå under oppdatering. Standarden beskriver metodikk for måling og overvåking av bunnforholdene under oppdrettsanlegg. Norges Fiskarlag har tidligere gitt innspill om at prøvetakingen bør utvides noe, slik at også organiske utslipp som iblant legger seg i sedimentasjonsfeller i nærområdene til anleggene (ofte rekefelt), kan bli overvåket og regulert.

### **Kapittel 9. Fiskevelferd**

- *Utvalgets forslag til et helhetlig forvaltningssystem for bærekraft og vekst vil etter utvalgets vurdering adressere hovedutfordringene knyttet til dårlig fiskevelferd og fiskehelse. Det gjelder blant annet forslag som bidrar til en bedre lokalitetsstruktur og biosikkerhet.*

*Om utvalgets forslag likevel ikke sikrer tilstrekkelig god fiskevelferd, bør ytterligere tiltak vurderes. Utvalget har ikke konkludert på hvilke tiltak som da bør innføres.*

Norges Fiskarlag er positiv til dette. Når det gjelder kunnskap og tiltak for best mulig fiskevelferd kan oppdrettsnæringa og villfisknæringa også ha nytte av et tettere samarbeid. For villfisknæringas del er avlivning og hold av levende fisk særlig relevant i denne sammenhengen.

### **Kapittel 10. Om tillatelsesregulering av akvakultur**

- *Alle akvakulturtillatelser, uavhengig av art, bør bestå av to tillatelser; én selskapstillatelse og én lokalitetstillatelse. En lokalitetstillatelse kan knyttes til flere selskapstillatelser, og en selskapstillatelse kan knyttes til flere lokalitetstillatelser. Lokalitetstillatelsen bør kun være geografisk avgrenset (lokalitetens areal) og uten mengdebegrensning. Omfanget av akvakulturvirksomheten på lokaliteten vil i tillegg til lokalitetens geografiske avgrensning være begrenset av bestemmelser i øvrig regelverk og av tillatelser etter annet lovverk.*

Dette er noe Fiskarlaget kan vurdere å støtte.

## **Kapittel 15. Organisering av akvakulturforvaltningen**

- *Samhandlingen mellom Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og andre relevante forvaltningsorganer må styrkes, og det må legges til rette for forenkling, tydeliggjøring av ansvarsområder og bedre samordning. Blant annet bør en vurdere en mer helhetlig driftsforvaltning av akvakulturnæringen, herunder en klargjøring av grensegangen mellom det som er basert på akvakulturloven mot generelle miljøreguleringer, samt en mer helhetlig risikoforvaltning og sikkerhetsstyring. Statlige myndigheter bør tildele alle akvakulturtilatelser. Det bør vurderes andre modeller enn nåværende system for å samordne tildeling av akvakulturtilatelser.*

Fiskarlaget erfarer at fylkeskommunene har en varierende praksis for å involvere og ivareta fiskeriinteressene ved klarering av lokaliteter for oppdrett. Vi konstaterer også at mange kommuner ikke lenger oversender alle søknader om klarering av lokaliteter til medlemslagene Nord Fiskarlag og Sør-Norges Fiskarlag. Fiskeridirektoratet har heller ikke lenger like god praksis for å innhente fiskeriorganisasjonenes syn på slike søknader, før direktoratet uttaler seg i saken. Dersom dette forslaget innebærer at fiskeriorganisasjonene høres i større grad før vedtak fattes, kan Norges Fiskarlag vurdere å støtte forslaget. Det vises for øvrig til våre kommentarer til «kapittel 7 - Arealforvaltning og planlegging».

### **Nærmere om havbruk til havs og dyrking av tang og tare**

Vi konstaterer at utvalget i liten grad har behandlet havbruk til havs og dyrking av tang og tare. Vi velger allikevel å gi noen korte innspill til disse formene for akvakultur.

Arbeidet med å tilrettelegge for havbruk til havs er forankret i Hurdalsplattformen. Vi minner i den sammenhengen om at Hurdalsplattformen også slår fast at regjeringen skal «sikre sentrale norske gyteområder og fiskefelt mot ødeleggende påvirkning fra annen næringsvirksomhet.» Fiskarlaget forutsetter derfor at anlegg for havbruk til havs ikke vil slippe ut legemidler mot lakselus, som kan skade krepsdyrbestandene i nærområdet, at anleggene legges utenom viktige fiske- og gyteområder, samt at kabler og fortøyninger til aktuelle anlegg heller ikke blir til nevneverdig hinder for fiskeriaktiviteten.

Dyrking av tare er i utgangspunktet en bærekraftig, men svært arealkrevende, form for akvakultur. Produksjonen i Norge er fortsatt beskjeden, men flere mener det kan forventes en svært stor økning i årene som kommer. I så fall vil det kunne oppstå betydelige arealkonflikter, ikke minst med fiskerinæringa.

Vi forventer at disse forholdene vil bli nærmere vurdert i de kommende næringsplanene for norske havområder.

### **Oppsummering**

Etter vårt syn har Havbruksutvalget gjort et grundig arbeid med hensyn til gjennomgang av tillatelsessystemet for akvakultur med laksefisk. Sameksistens med fiskerinæringa og andre er i liten grad vektlagt. Etter vårt syn vil fremskaffelse av best mulig kunnskap om hvilke effekter akvakultur har på naturmangfoldet, marine økosystem og ville bestander være det viktigste enkelttiltaket for å kunne oppfylle hensynet til bærekraftig vekst i næringa i framtida.

Utvalgets forslag, som omhandler arealplanlegging og forholdet til godkjenning/klarering av lokaliteter for akvakultur, ivaretar ikke interessene til fiskerinæring og andre berørte. Etter vår oppfatning er disse forslagene heller ikke juridisk holdbare. Utslipp av legemidler mot lakselus, som rammer kystnære reke- og krepsdyrbestander, virker igjen å være økende. Problemstillingen er etter vårt syn fortsatt undervurdert, og utvalget foreslår i realiteten ingen tiltak som vil motivere til reduserte utslipp i framtida. Tvert imot vil ensidig vektlegging av lusnivå føre til at utslippene av legemidler, og dermed også den negative påvirkningen på kystøkosystemene og fiskernes ressursgrunnlag, vil kunne øke. Heller ikke muligheter for økte positive synergier mellom norsk fiskeri- og oppdrettsnæring er behandlet i særlig grad.

Norges Fiskarlag ber på dette grunnlaget om at hensynet til god sameksistens, miljø/bærekraft og forholdet til tilstøtende lov- og rammeverk, utredes langt grundigere i den kommende meldingen til Stortinget.

Med hilsen  
**Norges Fiskarlag**

Sverre Johansen

Jan Henrik Sandberg

Kopi til: Medlemslag, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Miljødirektoratet, Kystverket, Havforskningsinstituttet, Statsforvalteren, fylkeskommunene og Kommunenes sentralforbund.

*Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskrevet signatur.*

