

Akvakulturudvalg

Anbefalinger

19. maj 2010

1. Overordnet mål og strategi

Udvalgets overordnede anbefaling er, at akvakulturen fremover reguleres gennem en resultatbaseret forvaltning, hvor målfastsættelsen og kontrollen sker direkte på udledningerne, og hvor der indføres et system med omsættelige kvoter for kvælstofbelastningen.

Udvalget vurderer, at akvakulturen herigennem kan få de nødvendige rammebetingelser for at kunne udvikle sig, og at det sikres, at denne udvikling sker i respekt for de miljømål, der fremgår af vandrammedirektivet og de nationale vand- og naturplaner, herunder kravet om ikke-forningelse af miljøets tilstand, og således at producenterne har et incitament til at forfølge disse mål.

Denne forvaltning vil fokusere indsatsen på målet, og den vil skabe en incitamentsdrevet udvikling af teknologien i erhvervet m.h.p. at opnå det største værdiudbytte i forhold til lavest mulige miljøbelastning. Reguleringen bør understøttes af:

- Forskning og brugerdreven innovation, der til stadighed kan flytte grænserne for miljøeffektiv produktion.
- Brug af bedst anvendelige teknologi (BAT) og bedst mulige udnyttelse heraf (best practice) gennem fastsættelse af stadigt øgede minimumsstandarder for miljøbelastningen.
- Udvikling af mærkningsordninger, certificering mv. mhp. at markedsføre værdien af bæredygtig produktion og således yderligere styrke udviklingen i denne retning
- Udvikling af de nødvendige teknikker til en sikker kontrol af udledningerne baseret på on-line-teknologi

Udvalget vurderer endvidere, at en sådan strategi i løbet af en kortere årrække vil føre til, at størstedelen af den landbaserede akvakulturproduktion vil ske på anlæg med en ringe påvirkning af vandløb og omgivende miljø i form af model 3 dambrug og FREA-anlæg (Fuldt Recirkulerede Anlæg).

Perspektivet er således både en vækst i erhvervets produktion og konkurrenceevne og et forbedret vandmiljø.

2. Omsættelige miljøkvoter

Akvakulturens vækst og udvikling skal ske inden for rammerne af de reduktionskrav for N og P, som forudsættes i vandplanerne, og vandplanernes samlede loft skal overholdes

Den enkelte akvakulturbruger vil få tildelt et udledningsloft for kvælstof, en kvælstofkvote, som han er ansvarlig for at overholde. Kvoteandelen til det enkelte dambrug tildeles med udgangspunkt i den foderkvote, der er tildelt i henhold til dambrugsbekendtgørelsen (se nærmere i hovedrapporten).

Den enkelte producent vil have et incitament til at producere mest muligt effektivt inden for sin kvælstofkvote. M.h.p. også at fremme en strukturomlægning i retning af miljøeffektiv produktion og optimal lokalisering af produktionen bør der gives mulighed for at omsætte kvoterne inden for geografiske områder, der respekterer hensynet til overholdelsen af vandplaner m.v.

Udvalget har ikke forholdt sig til størrelsen af de totale kvoter for kvælstof, men udvalget noterer, at der udestår en fordelingspolitisk diskussion, i det der er behov for, at regeringens handlingsplan for fiskeri og akvakultur fra 2005, som opererer med en maksimal kvælstofudledning fra erhvervet på 2.400 tons, afstemmes med kravene i de kommende vand- og naturplaner.

Udvalget forudsætter, at det samlede reduktionsmål for N og P i vandplanerne under alle omstændigheder overholdes.

I fase 1 vil kvoterne kunne omsættes inden for erhvervet selv og inden for de enkelte vandoplande.

I en fase 2 vil der være mulighed for at etablere et system med handel med kvælstofkvoter mellem forskellige sektorer, f.eks. landbrug og akvakultur. Hermed sikres, at kvæstoffet udnyttes samfundsmæssigt optimalt.

Udvalget anbefaler, at der i fase 1 indføres et system for omsættelige N-kvoter inden for akvakulturen, og at spørgsmålet om et system for handel med kvælstof mellem sektorer allerede nu kommer til at indgå i arbejdet i forbindelse med Grøn Vækst 2.0.

3. Udledningskontrol: Vandplanerne sætter rammerne og vandkvalitetskrav skal overholdes

3.a. Regeloverholdelse, dokumentation og sanktioner

Den resultatbaserede forvaltning giver betydelige muligheder for en forenklet administration og kontrol til gavn for både producenten og godkendelsesmyndigheden. Men også for denne forvaltning gælder, at overholdelsen af regelsættet er vigtig, dels for at sikre det offentlige hensyn, dels for at sikre lige konkurrencevilkår. Den resultatbaserede forvaltning er i vidt omfang et tilbud til erhvervet om at overgå til en mere markedsbaseret erhvervsudvikling. De virksomheder, der ikke kan opbygge en tilfredsstillende dokumentation og egenkontrol bør omfattes af supplerende reguleringer vedr. foderanvendelse, indretning af produktion m.v. I lyset heraf forventer udvalget, at erhvervet inden for de rammer, som er fastsat af myndighederne, i løbet af kort tid vil opbygge en effektiv egenkontrol, der kan aflaste den offentlige

kontrolindsats, ikke mindst m.h.p. at danne grundlag for den bæredygtighedsdokumentation, der i stigende grad er en forudsætning for producenterne afsætning.

Hvis kontrollen viser, at udledningskravene ikke overholdes, skal myndighederne udstede påbud om at reducere produktionens størrelse og/eller indføre øgede rensningsløsninger.

Ved overskridelser af udledningskravene og manglende efterlevelse af givne påbud skal skrappe sanktioner kunne komme til anvendelse, eventuelt en lukning af virksomheden.

Udvalget anbefaler, at der fremover gennemføres en konsekvent brug og håndhævelse af forbud og påbud.

Fosforudledningen må ikke overskride det tilladte niveau, som er fastlagt i forhold til det enkelte vandområde. En eventuelt større produktion baseret på en større kvælstofkvote kan således nødvendiggøre en øget rensning for forfor.

Udvalget peger derfor på, at en resultatbaseret forvaltning til enhver tid vil sikre, at reduktionsmålene for både kvælstof og fosfor nås, og at vandkvalitetskravene for organisk stof, ammoniak og medicin- og hjælpestoffer til enhver tid skal overholdes, uanset kvælstofkvotens størrelse.

3.b. BAT:

Udvalget anbefaler, at der som led i BAT fastsættes lofter over udledninger af N, P, organisk materiale (BI₅) og ammoniak fra alle anlæg, både under den nye og under hidtidige forvaltningsmodel:

I forbindelse med den teknologiudvikling, som den resultatorienterede forvaltning vil medføre, bør BAT-kriterierne løbende revideres, så de til stadighed "løfter bunden" for den anvendte teknologi og for best-practice, og så erhvervets miljøpåvirkning minimeres.

Udvalget anbefaler endvidere, at der især for medicin- og hjælpestoffer etableres en procedure, så ny og vigtig viden effektivt kan indarbejdes i branchen – også når det sker gennem ændringer af gældende miljøgodkendelser.

3.c. Frivillighed og regulering efter hidtidige principper

Den resultatbaserede forvaltning regulerer på udledningen, hvorfor der kan ske en væsentlig regelforenklaring i forhold til produktionens indretning og drift. Forvaltningsmodellen bør som nævnt indføres som hovedprincip, men akvakulturbrugere, der ikke ønsker at omlægge anlægget m.h.p. udledningsstyring bør i en periode kunne vælge fortsat at blive reguleret i forhold til kvælstofanvendelsen gennem foderkvoter og krav til indretning af produktionen i overensstemmelse med BAT princippet. Dette medfører, at der ikke kan gives tilladelse til udvidelser af produktionen.

Der tages herved hensyn til at nogle brug, i det mindste i en overgangsperiode, ikke kan forventes omlagt til intensiv drift med lavt vandforbrug og teknisk mulighed for at styre udledningen.

Den andel af produktionen, der ikke er omfattet af udledningskontrol forventes nedbragt til det minimum, der er nødvendigt for at drive enkelte produktioner med specielle forhold, og der bør derfor kun gives

tilladelse til produktionsudvidelser, hvis der samtidig sker en overgang til resultatbaseret forvaltning og udledningskontrol.

4. Ny forvaltningsmodel, regelforenkling, inddragelse af den nyeste viden og miljøgodkendelse af alle anlæg:

Den resultatbaserede forvaltning regulerer på udledningen, hvorfor der kan ske en regelforenkling i forhold til produktionens indretning og drift for de anlæg, som overgår til den ny regulering.

Den nye bekendtgørelse for dambrug skal bygge på den nyeste viden, og ikke-tidssvarende regler skal fjernes for anlæg under den nye regulering.

Der er ligeledes behov for, at alle dambrug snarest miljøgodkendes. Dette kræver en fælles indsats fra erhvervet, de godkendende myndigheder og med hensyn til regelgrundlaget.

Udvalget anbefaler at:

- a. De nuværende krav til fodersammensætning ophæves for anlæg under den nye forvaltningsmodel, i det der over for den relevante myndighed skal informeres om sammensætningen af det anvendte foder mhp. at kunne beregne udledningerne fra de enkelte anlæg, og de opgivne informationer skal til enhver tid kunne dokumenteres over for myndigheden*
- b. Resultaterne fra det i 2008 afsluttede monitoringsprojekt for modeldambrug skal indgå i udarbejdelsen af den nye bekendtgørelse for dambrug.*
- c. Der bør snarest og inden udgangen af 2010 udarbejdes et selvstændigt notat om, hvilke forhold der – udover problemstillingen om medicin og hjælpestoffer - især ses at være til hinder for udstedelse af miljøgodkendelse af klassiske dambrug. Notat bør udbygges med relevante løsningsforslag, der kan anvendes af ansøger og myndighed.*
- d. Dambrug, der endnu ikke er miljøgodkendte, skal senest ved udgangen af 2011 have en miljøgodkendelse. Der skal udarbejdes en stram tidsplan for at sikre miljøgodkendelser til tiden, og de centrale myndigheder bør stille den fornødne ekspertise til rådighed for arbejdet. Der udarbejdes en løbende oversigt over godkendelsessituationen kommune for kommune.*

5. Medicin og hjælpestoffer:

Udvalget konstaterer, at akvakulturens medicin- og hjælpestoffer er uønskede, skadelige stoffer i vandmiljøet og som sådan underlagt vandrammedirektivets forpligtelse til løbende reduktion.

Udvalget anbefaler, at der i den landbaserede akvakultur satses på anlæg, hvor medicinering foregår i lukkede systemer, dvs. systemer med tilstrækkelig lang opholdstid og/eller tilstrækkelig rensning til at sikre, at miljøkvalitetskrav for stofferne opfyldes, herunder at der anvendes den bedst tilgængelige teknologi og bedste miljøpraksis til at nedbringe udledning af stofferne mest muligt .

Udvalget anbefaler endvidere, at der etableres måleprogrammer, som opdaterer vores viden og sikrer overholdelse af denne målsætning.

Udvalget noterer, at der fortsat savnes viden om en række centrale forhold (f.eks. dokumentation for omsætningsrater) og anbefaler derfor, at på en systematisk og kosteffektiv måde indsamles viden om effekten af medicin- og hjælpestoffers anvendelse, herunder effekten af medicin- og hjælpestoffer i synergi (cocktaileffekten), således at administrationen løbende kan tilpasses den opdaterede viden.

Udvalget lægger til grund, at vækst i akvakultur skal ske under overholdelse af gældende vandkvalitetskriterier for medicin og hjælpestoffer, idet substitution til mere miljøvenlige stoffer dog kan betyde, at der sker en øget udledning i kg. Udvalget finder, at en sådan udvikling er i overensstemmelse med reglerne for fastlæggelse af vandkvalitetskriterier og med vandrammedirektivets ikke-forringses bestemmelse.

Udvalget anbefaler, at miljøstyrelsen snarest udarbejder et operationelt administrationsgrundlag for medicin og hjælpestoffer med inddragelse af blandt andet ekspertgruppens arbejde.

6. Placeringsprincipper

Udvalget anbefaler, at der for både dambrug og havbrug udarbejdes kort, der viser udviklingsmulighederne for anlæg i de pågældende områder.

Ferskvandsfiskeriforeningen, MST, BLST og FVM anbefaler, at kortene udarbejdes afkommunerne og af et miljøcenter for så vidt angår havbrug uden for 1 sømil.

DN, DSF og KL anbefaler, at kortene udarbejdes af miljøcentrene.

Der skal etableres en høringsordning i forbindelse med udarbejdelsen af kortene.

Kortene skal ligeledes omfatte de kommuner, hvor der nu ikke findes hav- og dambrug. Ved udarbejdelsen af kortene kan tages udgangspunkt i en opdatering af Havbrugsudvalgets kort, og metodemæssigt i Ringkøbing-Skjern kommunes akvakulturplan.

Kortene viser rammerne for erhvervets udviklingsmuligheder, i det følgende principper finder anvendelse:

Grønne områder:	Velegnede områder med gode muligheder for produktionsudvidelser og etablering
Gule områder:	Områder med begrænsede muligheder for produktionsudvidelser
Røde områder:	Områder, hvor det ikke er hensigtsmæssig at have akvakulturanlæg.

7. Fjernelse af spærringer/opstemninger og sikring af reel fri faunapassage

Udvalget noterer, at fisk ikke er medtaget som miljøparameter i de foreliggende vandplaner, idet fisk først medtages i planerne fra 2015, men der er enighed om, at vandrammedirektivet skal sikre kontinuitet i vandløbene, og at det forudsætter, at vandløbenes naturlige hydrologi og dynamik sikres.

Udvalget noterer endvidere, at dambrugene har afgivet betydelige mængder frivand, og at der mange steder er indført nye og ændrede afgitringer, men effekten af disse tiltag er ikke tilstrækkeligt kvantificerede og afrapporteret.

Udvalget forudsætter, at myndighederne har tilstrækkelig lovhjemmel til at påbyde fjernelse af opstemninger mod, at der betales erstatning for reelle, dokumenterede og erstatningsberettigede økonomiske tab.

På den baggrund anbefaler udvalget følgende:

- a) Opstemninger/spærringer ved dambrug bør fjernes i forhold til målsætningen om at sikre kontinuitet i vandløbene, og vandløbenes naturlige hydrologi og dynamik skal sikres. Fjernelse skal bero på en konkret vurdering af de lokale og individuelle forhold, i det der kan være steder, hvor en fjernelse er uhensigtsmæssig af samfundsøkonomiske eller andre miljømæssige forhold.***
- b) Der bør oprettes en central pulje til dækning af de økonomiske omkostninger (fjernelse af spærringer og opstemninger samt erstatning til dambruget).***
- c) Der bør snarest gennemføres en vurdering af effekterne af de nuværende regler for frivandsafgivelse og indførelse af ændret afgitring.***

8. Placering af administration

Udvalget er af den opfattelse, at den nuværende decentrale administration giver nogle udfordringer, fordi mængden af sager er lille i forhold til det store antal af forvaltningsenheder.

Udvalget anbefaler derfor, at der etableres et kommunalt samarbejde, som sammen med de centrale myndigheder, kan understøtte de enkelte kommuners administration af akvakulturen gennem rådgivning, vejledninger og opbygning af en effektiv administrativ Help Desk.

Ferskvandsfiskeriforeningen, MST, BLST, FVM og KL anbefaler, at administration af havbrug uden for 1 sømil overgår til et statsligt miljøcenter.

DN og DSF anbefaler, at administrationen af alle havbrug overgår til et statsligt miljøcenter.

9. Havbrug

Udvalget finder, at en fortsat produktionsudvikling af dansk havbrug kan ske bl.a. ved en udvikling af fangkulturer som muslinger og tang, der kan sikre, at fiskeproduktionen efterhånden bliver kvælstofneutral, og som samtidig kan give grundlag for nye produkter, der kan anvendes kommercielt i fødevare- eller foderindustrien.

Udvalget noterer, at der er indgået en forståelse mellem Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Sportsfiskerforbund og Dansk Akvakultur om, hvordan en sådan udvikling kan finde sted (bilag x).

På baggrund heraf anbefaler udvalget, at der umiddelbart fastsættes en maksimal udledningskvote for kvælstof for danske havbrug. En eventuel merudledning kompenseres gennem merreduktion i andre sektorer samtidig med, at der fra 2012 stilles krav om opdræt af fangkulturer af muslinger og tang, der kan optage en stigende andel af havbrugenes udledning af N og P, så produktionen kan gøres fuldt kvælstofneutral. Gennemførelsen af kravene skal finde sted i forbindelse med tildeling af fornyede miljøgodkendelser til eksisterende brug og i forbindelse med tilladelser til ny produktion.

Udvalget noterer, at der pågår en debat om landbaserede indpumpningsanlæg med tilknyttede rensningsforanstaltninger af spildevandet som en mulig løsning på havbrugserhvervets påvirkning af vandmiljøet med næringsstoffer og medicin- og hjælpestoffer. Udvalget anbefaler derfor, at der fra myndighedernes og erhvervets side fokuseres yderligere på forskning og investering i udvikling af den type akvakulturanlæg.

Der er tale om ambitiøse målsætninger, der sigter på en væsentlig positiv produktionsudvikling samtidig med, at de rækker ud over det eksisterende vandplanforslag og tilstræber en endnu bedre miljøtilstand. Udvalget finder, at en succesfuld gennemførelse i væsentlig grad afhænger af, at det administrative grundlag tilvejebringes og udnyttes i en form og et tempo, der modsvarer målsætningerne.

Herudover finder udvalget, at der er behov for en nærmere teknisk og interessemæssig vurdering af mulighederne for at placere store anlæg med fangkulturer i havet.

Udvalget anbefaler, at den praktiske implementering følges tæt af interessenterne, og at der senest i 2013 sker en vurdering af i hvilket omfang ambitionsniveauet indfries af den faktiske udvikling.

10. Innovation og forskning

En dansk baseret akvakulturproduktion forudsætter en stadig udvikling og implementering af miljøeffektive produktionsmetoder. Fødevareministeriet har i et bredt interessentsamarbejde i 2010 udarbejdet papiret "Prioriterede forsknings-, udviklings- og innovationsaktiviteter inden for akvakultur" (bilag x)

Som grundlag for udvalgets overvejelser om teknologiudvikling (kommissoriets pkt4) i forhold til såvel dansk produktionsudvikling som eksportpotentialer har Aquacircle udarbejdet en redegørelse for danske styrkepositioner inden for akvakulturteknologier og -systemer

Udvalget anbefaler:

- ***At fødevareministeriet tager initiativ til en revision af notatet om prioriterede forskningsområder i lyset af udvalgets anbefalinger***
- ***At bestyrelsen for GUDP (Grønt udviklings- og demonstrationsprogram) på grundlag af akvakulturudvalgets rapport indarbejder et afsnit om innovation og forskning i akvakultur i den strategi, som bestyrelsen skal aflevere til Fødevareministeren***

11. Certificering

Danmark producerer fisk til det globale marked i global konkurrence. Teknologi- og metodeudvikling er en væsentlig faktor til stadig succes. Samtidig må det erkendes, at globaliseringen også medfører en hurtigere udvikling i andre lande, og vi kan ikke forvente, at teknologiudvikling alene kan sikre et konkurrenceforspring. Men den globale udvikling giver også nye muligheder. Befolkningsudviklingen, det øgede fødevarerbehov og den stærkt øgede opmærksomhed om den belastning, som produktionen påfører miljø og klima skaber grobund for et marked baseret på bæredygtig og certificeret produktion.

Miljøkrav øger omkostningerne ved produktionen, men bæredygtighedsdokumentation og certificering øger på den anden side indtjeningen, eller åbner for markeder, der ellers ikke ville acceptere produktet.

Det anbefales

- ***at erhvervet prioriterer arbejdet med at dokumentere og certificere produktionen af opdrættede fisk,***
- ***at regeringen støtter udviklingsarbejdet af de relevante ordninger***
- ***at bestyrelsen for GUDP i lyset af certificeringens strategiske betydning indarbejder dette perspektiv i bestyrelsens strategi for udmøntning af GUDP***