

Nærings- og fiskeridepartementet

Att:

Postboks 8090 Dep

0032 OSLO

Høringsuttalelse - Svar på "Utkast til forskrift om utnyttelse av produksjonskapasitet i produksjonsområder for lakseoppdrett med uakseptabel miljøtilstand"

Innledning

Fiskeridirektoratet viser til Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) høringsnotat av 12. oktober 2019 vedrørende forslag til forskrift om utnyttelse av produksjonskapasitet i produksjonsområder for lakseoppdrett med uakseptabel miljøtilstand. NFD ber om innspill innen 29. november 2019.

Dersom departementet høsten 2019 beslutter at ett eller flere produksjonsområder har uakseptabel miljøtilstand og får status som «røde», vil det bli fastsatt en forskrift om nedjustering av kapasitet i «røde områder». Aktørene får seks måneder på å innrette seg før biomassen skal være redusert til det nye nivået, jf. produksjonsområdeforskriften § 9 annet ledd. NFD presiserer innledningsvis at høringen gjelder selve forskriftsbestemmelsene om *hvordan* en reduksjon av produksjonskapasitet skal gjennomføres.

Fiskeridirektoratets høringsinnspill

1. Hjemmel

I punkt 3 i høringsnotatet gir departementet en presentasjon av hjemmelen for forslaget, herunder forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften) § 9:

«Ved uakseptabel miljøpåvirkning i et produksjonsområde kan departementet ved forskrift nedjustere produksjonskapasiteten i produksjonsområdet.»

Nedjusteringen i produksjonskapasitet gjelder fra og med 6 måneder etter at forskrift om nedjustering trer i kraft.

Nedjustering i eller i medhold av denne bestemmelsen gjelder ikke for tillatelser som er kvalifisert for tilbud om kapasitetsøkning etter § 12»

Departementet viser til at det i etterkant av fremleggelsen av Meld. St. 16 (2014-2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* (også omtalt som havbruksmeldingen), ble reist spørsmål om hvor klart det rettslige grunnlaget for å nedjustere produksjonskapasiteten var. For å redusere lovtolkningsspørsmålene og incentivene til rettslige prosesser, fremmet NFD forslag om endring i akvakulturloven. Den 1. juli 2019 trådte endring av akvakulturloven § 9 i kraft med følgende lovtekst:

«Dersom det er nødvendig ut fra hensyn til miljøet, kan departementet i forskrift endre tillatelsers omfang og redusere muligheten til å utnytte tillatelser innenfor ett eller flere nærmere angitte områder.».

I likhet med departementet vurderer Fiskeridirektoratet at endringen klargjør departementets kompetanse til å fastsette begrensninger og utnyttelse av tillatelsenes kapasitet gjennom forskrift.

2. Fastsettelse av ny forskrift

Produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd åpner for at forskriftsbestemmelser både kan fastsettes i egen forskrift eller innlemmes i eksisterende forskrift. NFD har foreslått en egen forskrift om nedjustering av produksjonskapasitet, og har i høringsnotatet bedt om synspunkter på hvor bestemmelsene bør stå.

Dersom forskriftsbestemmelsene skal innlemmes i eksisterende forskrift vil produksjonsområdeforskriften være et naturlig valg, ettersom denne gir hjemmel til å nedjustere kapasitet. Fiskeridirektoratet er imidlertid enig i at det er hensiktsmessig å fastsette en egen forskrift ettersom bestemmelsene om nedjustering har en midlertidig karakter, og det vil kunne skje nye justeringer ved neste fargelegging i 2021. På denne måten blir det mer oversiktlig å kunne følge historikken bakover i tid.

Fiskeridirektoratet finner imidlertid grunn til å påpeke at det foreslåtte navnet på forskriften kan oppfattes tvetydig, og at navnet ikke klart beskriver innholdet i regelverket. Hvis et av formålene med å fastsette bestemmelsene i en ny forskrift er å gjøre regelverket mer oversiktlig, burde dette også gjelde navnet på forskriften. Det følger av produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd at: *«Ved uakseptabel miljøpåvirkning i et produksjonsområde kan departementet ved forskrift nedjustere produksjonskapasiteten i produksjonsområdet»*. Ordlyden i bestemmelsen sier 'nedjustering' og Fiskeridirektoratet mener at denne formuleringen også bør gå frem av den nye forskriften. Videre er det heller ikke tydelig at forskriften omfatter ørret og regnbueørret ettersom det er brukt betegnelsen 'lakseoppdrett'.



På bakgrunn av dette foreslår Fiskeridirektoratet at forskriften bør hete:

‘Forskrift om nedjustering av produksjonskapasitet i produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret med uakseptabel miljøpåvirkning (nedjusteringsforskriften 2019-2020)’.

3. Regulering av nedjusteringen

NFD viser til at akvakulturloven § 9 tredje ledd åpner for ulike måter å regulere nedjusteringen på. Bestemmelsen åpner både for å endre på selve tillatelsen og for å redusere muligheten til utnyttelse av en tillatelse. Fiskeridirektoratet forstår det slik at departementet, ved å vise til Prop. 95 L (2018-2019) kap. 5.1.3, konkluderer med at nedjusteringen blir regulert ved å redusere muligheten til utnyttelsen av en tillatelse.

Det nye Akvakulturregisteret er lagt opp til at man enten skal gå en viss prosentsats opp eller en viss prosentsats ned, eventuelt et visst antall tonn opp eller ned. Rent teknisk er dette den beste måten å løse en nedjustering på, fremfor å operere med at en tillatelse kan utnyttes med 94%. Fiskeridirektoratet vurderer det følgelig som mest hensiktsmessig at tillatelsene nedjusteres med 6%. I et slikt tilfelle vil det fremgå av det nye Akvakulturregisteret både hva som var tillatt biomasse før nedjusteringen (tildelt kapasitet) og hva som er gjeldende biomasse etter nedjusteringen (dagens kapasitet). Fiskeridirektoratet understreker at det nye Akvakulturregisteret tydelig vil vise forskjellen på kapasiteten før og etter en nedjustering har funnet sted. Dette vil gi god oversikt og forutberegnelighet for innehaverne.

4. Nærmere om forslaget

4.1 Regler om utnyttelse av produksjonskapasitet

Det går frem av den foreslåtte formålsparagrafen i § 1 at: «*Forskriften skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en miljømessig bærekraftig utvikling og bidra til verdiskaping på kysten*».

Videre følger det av forskriftens virkeområde i § 2 annet ledd at: «*Forskriften gjelder reduksjon i muligheten til å unytte produksjonskapasitet (maksimalt tillatt biomasse) på tillatelser som er omfattet av forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften) § 2 (...)*».

Fiskeridirektoratet bemerker at nedjustering av produksjonskapasitet er i samsvar med formålet om en miljømessig bærekraftig utvikling. Ved å foreta en nedjustering vil man på sikt, legge til rette for vekst ved å gi sterkere incentiver for å forbedre miljøtilstanden, og på denne måten fremme lønnsomhet, konkurransekraft, og bidra til verdiskaping.



4.2 Om tillatelser som kvalifiserer til unntak etter produksjonsområdeforskriften § 12

Det følger av produksjonsområdeforskriften § 9 tredje ledd at; «*Nedjustering i eller i medhold av denne bestemmelsen gjelder ikke for tillatelser som er kvalifisert for tilbud om kapasitetsøkning etter § 12*».

Departementet har fått spørsmål om hvordan bestemmelsen skal forstås, herunder om samtlige tillatelser som er meldt inn på en lokalitet som er godkjent for unntak etter produksjonsområdeforskriften § 12 vil være fullstendig unntatt fra nedjustering av kapasitet. Departementet skriver i høringsnotatet at: «*En slik forståelse av forskriftsteksten bryter med prinsippene bak produksjonsområdeforskriften og formålet med bestemmelsen og lar seg etter vårt syn ikke forsvare*».

Fiskeridirektoratet forstår departementet slik at det kun er tillatelseskapasiteten som faktisk benyttes på lokaliteten som vil være unntatt fra nedjustering av kapasitet i røde områder. Fiskeridirektoratet bemerker at dette kunne vært tydeligere presisert i høringsnotatet.

På bakgrunn av spørsmål om hvordan produksjonsområdeforskriften § 9 tredje ledd skal forstås, foreslår departementet følgende endring av bestemmelsen:

*«Nedjustering i eller i medhold av denne bestemmelsen gjelder ikke **for tillatelseskapasiteten som gir grunnlag for det faktiske tilbudet** om kapasitetsøkning etter § 12.»*

Fiskeridirektoratet er ikke sikre på om ordlyden i endringsforslaget i produksjonsområdeforskriften § 9 tredje ledd gjør det tilstrekkelig klart hva som er unntatt, og hva som skjer dersom en del av tillatelseskapasiteten i en tillatelse blir unntatt.

I den foreslåtte endringen til produksjonsområdeforskriften § 9 tredje ledd står det «*det faktiske tilbudet*». Fiskeridirektoratet bemerker at ordlyden i den foreslåtte forskriften om nedjustering § 3 siste ledd bør ha tilsvarende ordlyd. I § 3 heter det at: «*Denne bestemmelsen gjelder ikke for tillatelseskapasitet som gir **grunnlag for tilbud** om kapasitetsøkning, jf. produksjonsområdeforskriften §§ 9 og 12*» (vår utheving).

5. Behovet for informasjon på tillatelsesnivå

Etter akvakulturdriftsforskriften § 41, første ledd bokstav a) skal driftsjournalen på lokalitetsnivå inneholde oppdaterte opplysninger om nummer på produksjonsenhet knyttet til akvakulturtillatelsens nummer og innehaver av tillatelsen. Fiskeridirektoratet foreslår at det tas inn i akvakulturdriftsforskriften § 44 første ledd bokstav a) at innehaver må melde inn nummer på akvakulturtillatelser knyttet til produksjonsenheten.



Behovet for informasjon på tillatelsesnivå oppstår i flere situasjoner. Et eksempel er Fiskeridirektoratets mulighet til å føre tilsyn med bruk av tillatelser med særlige vilkår, i tilfeller der de er samlokalisert med andre tillatelser. Et annet eksempel er når innehaver melder inn at kapasiteten til en tillatelse blir benyttet på tvers av produksjonsområder gjennom reglene om felles biomassetak. Siden tillatelser ikke kan klareres på lokaliteter utenfor det hjemmehørende produksjonsområdet, har vi etter dagens regelverk ikke informasjon om hvor enkelt-tillatelser i biomassetaket utnyttes. Dette er særlig viktig ved utnyttelse av kapasitet som er hentet fra et rødt område, i et gult eller grønt område.

I dette tilfellet er det behov for informasjon slik at Fiskeridirektoratet kan føre tilsyn med at tillatelser fra et rødt produksjonsområde nedjusteres i tråd med departementets forslag over. Et annet eksempel på en situasjon hvor behovet for informasjon viser seg, er ved innvilget unntak etter produksjonsområdeforskriften § 12. Her er det nødvendig med informasjon på tillatelsesnivå, slik at Fiskeridirektoratet kan føre tilsyn med at produksjonen skjer på den aktuelle lokalitet som har blitt lagt til grunn i innvilgelsen. For å kunne etterprøve innrapporterte biomassetall er det avgjørende at Fiskeridirektoratet har informasjon om hvilken tillatelse som er benyttet på hvilken lokalitet.

Dette vil gi Fiskeridirektoratet mulighet til å føre tilsyn med at tillatelseskapasiteten faktisk nedjusteres når den blir benyttet på en annen lokalitet i «rødt» område. Dette er opplysninger som innehaver allerede skal ha i driftsjournalen og det utgjør ingen ekstra byrde å melde dette inn til Fiskeridirektoratet.

Å etablere direkte dataflyt fra fagsystemene hos oppdretter til Fiskeridirektoratet vil både øke kvaliteten av data på tillatelsesnivå og eliminere ekstra rapporteringsarbeid hos oppdretterne. Det foreslås ikke at noen nye opplysninger skal rapporteres, aktørene skal ha opplysningene om tillatelsesnummer på merdnivå tilgjengelige i sine journaler etter gjeldende regler om journalføring. Dette forslaget vurderes derfor som lite byrdefullt for aktørene. Med direkte kommunikasjon og dataflyt mot fagsystem (maskin-til-maskin) vil Fiskeridirektoratet kunne validere bruk av tillatelser på tvers av produksjonsområder på en effektiv måte. Videre vil disse opplysningene kunne bli gjort tilgjengelig for oppdretterne i driftsplanverktøyet for en mer effektiv bruk av tillatelsene.

6. Registrering av kapasitetsjustering og forholdet til Akvakulturregisteret

I forslaget til forskriften § 4 går det frem at Fiskeridirektoratet registrerer tillatt utnyttelse av tillatelseskapasitet for hver enkelt tillatelse i Akvakulturregisteret.

Det følger av bestemmelsens siste ledd at «*Fiskeridirektoratet fastsetter biomassetak for innehavere som kvalifiserer for unntak etter produksjonsområdeforskriften § 9 og § 12*».



Slik Fiskeridirektoratet ser det er det ikke behov for noen særskilt regel om «fastsetting» av biomassetak for innehavere som kvalifiserer for unntak slik det fremgår av forslaget § 4 siste ledd.

Fiskeridirektoratet mener at reglene om både selskapsbiomasse, jf. akvakulturdriftsforskriften § 47, og felles biomassetak, jf. akvakulturdriftsforskriften §§ 48, 48a og 48b, er tilstrekkelige.

Når det gjelder selskapsbiomasse etter akvakulturdriftsforskriften § 47 følger det av bestemmelsens andre ledd første punktum at *«[s]ummen av biomasse i tillatelser tildelt innenfor samme art til samme formål, samme type og tilhørende samme person innenfor et produksjonsområde utgjør ett biomassetak.»* Det følger av bestemmelsen at dette skjer automatisk uten at det er behov for at det blir fattet et vedtak.

Videre følger det av akvakulturdriftsforskriften §§ 48 første ledd, 48a. første ledd og 48b andre ledd, at det etter søknad kan innvilges felles biomassetak etter nærmere angitte regler. Alle reglene har til felles at det felles biomassetaket omfatter tillatt biomasse etter alle tillatelser av samme type, samme formål og samme art tilhørende en eller flere innehavere. Slik Fiskeridirektoratet ser det er informasjonen som fremgår i vedtakene om størrelsen på biomassetaket kun et stillbilde av situasjonen på vedtakstidspunktet.

Selv om det skulle bli gjort endringer i tillatt biomasse på den enkelte tillatelse er Fiskeridirektoratet av den oppfatning at dette ikke medfører at vedtaket om felles biomassetak bortfaller, ei heller innebærer dette at den opprinnelige informasjonen er bindende for størrelsen av det felles biomassetaket.

Av denne grunn har Fiskeridirektoratet vanskeligheter med å se at tillatelser som måtte kvalifisere for unntak må ses annerledes på enn i andre tilfeller der tillatelsesbiomassen blir endret, f.eks. ved at auksjonsbiomasse blir lagt til. Dersom dette skulle være uklart foreslår Fiskeridirektoratet at det presiseres i akvakulturdriftsforskriften at *«tillatt biomasse»* er biomassen som tillates utnyttet, jf. ordlyden i forslaget § 3.

For ordens skyld gjør Fiskeridirektoratet departementet oppmerksom på at vi i denne sammenheng har sett bort fra andre grunner som kan medføre at det felles biomassetaket bortfaller.

Med hilsen

Øyvind Lie
direktør

Karianne E. Thorbjørnsen
fung. seksjonssjef

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift.



Mottakerliste:

Nærings- og fiskeridepartementet Postboks 8090 Dep 0032 OSLO

