
Arkivsak-dok. 21/17154-3

Saksgang	Møtedato	Saksnr
Fylkesrådets forberedende møte	01.02.2022	24/22
Fylkesrådet	08.02.2022	

Akvakultur - Forslag til reviderte bestemmelser om tilbaketrekking av lokaliteter ved passivitet - Høring

Innstilling:

1. Fylkesrådet i Troms og Finnmark har behandlet Nærings- og fiskeridepartementets høring med forslag om endrede passivitetsregler i akvakulturregelverket for tilbaketrekking av lokaliteter, med høringsfrist 19.2.2022.
2. Fylkesrådet legger til grunn at våre kyst- og fjordområder er en allmenning med mange brukerinteresser. Oppdrettsnæringen får disponere deler av disse arealene på visse vilkår. Fylkesrådet mener egnede oppdrettsarealer er et begrenset gode som bør forvaltes i tråd med akvakulturlovens formål. Lokaliteter som bare i begrenset grad er i bruk, skal derfor dras inn til fordel for andre oppdrettsaktører som har større behov eller andre brukerinteresser.
3. Fylkesrådet konstaterer at mangelen på egnede arealer er en av de største utfordringene for fortsatt bærekraftig vekst i oppdrettsnæringa. Sett i lys av mangelen på arealer, og at dette trolig vil bli en ytterligere begrensende faktor for vekst i framtida, mener Fylkesrådet at passivitetsfristen ikke bør forlenges, slik det er foreslått.
4. Fylkesrådet har forståelse for at regelverket ikke må være for strengt, og i noen grad må være tilpasset de rådende produksjonsforhold og ha en viss fleksibilitet med tanke på for eksempel omstrukturering i drifts- eller brakkleggingsmønster. Fylkesrådet mener likevel at dagens passivitetsbestemmelser innehar den nødvendige fleksibilitet.

Fylkesrådet er av den klare oppfatning at bestemmelsen må praktiseres strengere enn i dag.

17.01.2022

Karin Eriksen
Fylkesråd for plan, næring og miljø

Vedlegg

Høring - reviderte bestemmelser om tilbaketrekking av akvakulturlokaliteter ved passivitet - Høringsfrist 19.02.2022
Høringsnotat
Utkast til forskrift

Bakgrunn

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høring forslag om endrede passivitetsregler i akvakulturregelverket for tilbaketrekking av lokaliteter. Frist for å sende inn høringssvar er 19. februar 2022.

Beskrivelse

Om gjeldende regelverk

I ht. akvakulturloven § 9 kan en akvakulturtillatelse endres eller trekkes tilbake dersom tillatelsen ikke benyttes eller bare benyttes i begrenset grad. Dette kan gjelde tillatelser og/eller lokaliteter. Det er Fiskeridirektoratet som har forvaltningsansvaret for denne bestemmelsen. Hvordan Fiskeridirektoratet følger opp bestemmelsen har erfaringsmessig også betydning for fylkeskommunen som samordnende og tillatelsesgivende myndighet for akvakulturtillatelser.

For akvakultur av laks, ørret og regnbueørret i sjø og ferskvann skilles det mellom *tillatelse* og *lokalitetsklarering* som sammen gir rett til å drive akvakultur. Tilbaketrekking av tillatelse og tilbaketrekking av lokalitet vil i utgangspunktet være to ulike handlinger i denne sammenheng.

For akvakultur av laks, ørret og regnbueørret på land og for andre arter enn laks, ørret og regnbueørret gis akvakulturtillatelsen samlet som én tillatelse knyttet til én bestemt lokalitet. Tilbaketrekking av tillatelse vil her også innebære tilbaketrekking av lokalitet.

De sentrale bestemmelsene om tilbaketrekking av tillatelser og lokaliteter på grunnlag av passivitet er gjengitt nedenfor og fremgår av følgende forskriftsbestemmelser for bestemte typer akvakultur:

- Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) § 38
- Forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret (forskrift om akvakultur, andre fiskearter) § 18

I Laksetildelingsforskriften § 38 er det følgende bestemmelser som er viktigst med hensyn til vår uttalelse til denne høringen:

Fiskeridirektoratet kan trekke tilbake en akvakulturtillatelse eller lokalitetsklarering dersom det innen to år etter vedtak ikke er etablert virksomhet med mer enn en tredjedel av tillatt biomasse. Det samme gjelder dersom det senere ikke har vært virksomhet som overstiger en tredjedel av det tillatte i en periode på to år.

Unntatt er tillatelse eller lokalitet som ikke er blitt benyttet i to år på grunn av pålagt brakklegging av lokaliteten. Denne kan trekkes tilbake dersom den i henhold til godkjent driftsplan ikke skal benyttes etter denne toårsperioden.

Forskrift om forskrift om akvakultur, andre fiskearter § 18 har nesten samme ordlyd som i praksis innebærer det samme.

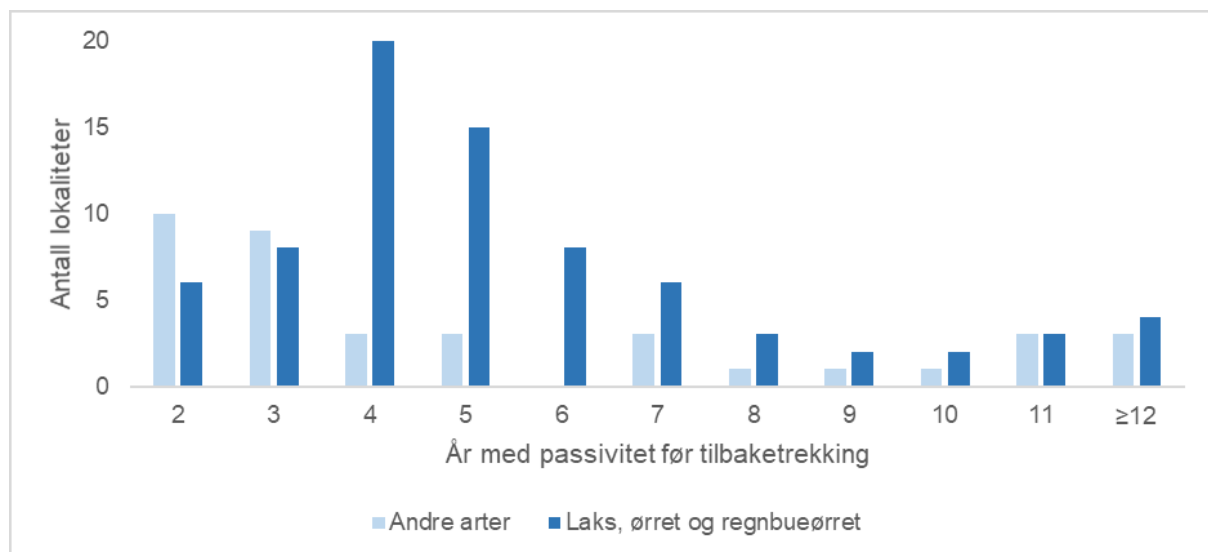
Nærmere om bakgrunnen for forslaget

En arbeidsgruppe leverte 1. juni 2021 sine forslag til forenklinger i havbruksregelverket, og foreslo blant annet at dagens regel for tilbaketrekking av lokalitet ved passivitet endres fra to til fire år.

Arbeidsgruppen mener ulike grunner basert på drift, miljø, sykdom, omlegging av soner m.m. kan gi et berettiget behov for en forlenget frist for tilbaketrekking.

Fiskeridirektoratet har i brev av 31. oktober 2019 foreslått at perioden med passivitet forlenges fra to år til tre år som vilkår for tilbaketrekking av lokaliteter.

Fiskeridirektoratet har utarbeidet en oversikt over 114 lokaliteter som ble trukket tilbake i perioden fra 2017 til august 2021 etter passivitet i medhold av forskriftene nevnt over. Figur 1 nedenfor illustrerer antall år med passivitet før tilbaketrekking. Som det framgår av figuren, er det i disse sakene variasjon fra to år til over tolv år med passivitet. Medianen er 3 år og 5 år med passivitet før tilbaketrekking av lokaliteter henholdsvis for andre arter og for laks, ørret og regnbueørret. Kun 14 % av alle lokalitetene ble trukket tilbake etter mindre enn 3 år med passivitet.



Figur 1 Oversikt over varighet av passivitet før tilbaketrekking av lokaliteter i perioden 2017-2021. Kilde: Fiskeridirektoratet

Vurderinger

Formålet med passivitetsregelen er å hindre at lokaliteter ligger brakk og beslaglegger areal som kunne vært nytt til akvakultur eller andre formål (jf. Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 63). Dette er særlig aktuelt i sjøområder fordi det er en allmenning. Ettersom det er begrenset tilgang på egnet areal til akvakultur, vil lengre perioder med passivitet på en lokalitet være til ulempe både for akvakulturnæringen og øvrige arealinteresser i området.

Videre er det slik at lokaliteter for alminnelige matfisktillatelser og til særlige formål for laks, ørret og regnbueørret i sjøvann benyttes som fordelingsnøkkel for fordeling av midler fra Havbruksfondet, og fordelingen baseres på lokalitetenes maksimalt tillatte biomasse (MTB) slik dette er registrert i

Akvakulturregisteret. For at fordelingen av midlene i havbruksfondet skal bli gjort i tråd med formålet, er det nødvendig at lokaliteter som er passive i lengre perioder trekkes tilbake og tas ut av Akvakulturregisteret.

For den enkelte oppdrettsaktør vil passive lokaliteter kunne gi større fleksibilitet siden de utgjør en uutnyttet kapasitet som eksempelvis vil kunne tas i bruk dersom det skulle oppstå ulike typer driftsutfordringer i andre områder, f.eks. sykdom. Videre vil situasjoner med omstrukturering i drifts- eller brakkleggingsmønster kunne medføre at en lokalitet ikke benyttes eller bare benyttes i begrenset grad i en lengre periode. Det er derfor nødvendig at regelverket ikke er for strengt, men i noen grad er tilpasset de rådende produksjonsforhold og har en viss fleksibilitet.

Imidlertid er det stor forskjell på hvor stor tilgjengelighet de ulike lakseaktørene har på lokaliteter og lokalitetsbiomasse. Mens noen har nok å velge i og stor fleksibilitet, er det andre som kun har de nødvendige lokaliteter og må bruke de samme til hvert utsett, og som på grunn av dette er svært sårbare for uforutsette situasjoner som kan gjøre lokaliteter utilgjengelige for kortere eller lengre tidsrom, f.eks. sykdom. At andre da skal kunne ha lokaliteter liggende passiv i over 5 år før myndighetene reagerer, blir derfor feil. Lokaliteter som er passive så lenge bør derfor dras inn slik at de kan tilgjengeliggjøres for andre aktører med et større behov. Man bør kanskje også se på om det kan finnes andre måter å få utnyttet arealer/lokaliteter som i begrenset grad benyttes. Det bør vurderes om lokaliteter, som av ulike grunner ikke er dratt inn i ht. bestemmelsen i forskriften, skal kunne gjøres tilgjengelig for andre aktører ved adgang til samlokalisering dersom de har vært passive mer enn 3 år.

Foruten at lakseoppdrett er i stadig vekst og at det er et politisk ønske at dette skal fortsette, er det nå også vekst i oppdrett av marine fiskearter – særlig matfiskeoppdrett av torsk. For disse har det vist seg vanskelig å finne egnede lokaliteter. Dette skyldes delvis at det ikke er satt av særlig mange arealer i kystsoneplanene til dette formålet, samtidig som de aller fleste arealer er opptatt til lakseoppdrett. I tillegg er det siste år kommet en forskningsrapport fra Havforskningsinstituttet om mulig påvirkning på den rødlistede kysttorsken som vil ytterligere begrense muligheten for å finne egnede arealer til torskeoppdrett (jf. *Kunnskapsgrunnlag for mulig påvirkning fra oppdrettstorsk og levendelagret torsk på villtorsk*, rapport nr. 21 2022 fra HI).

Sett i lys av mangelen på arealer, og at dette trolig vil bli en ytterligere begrensende faktor for vekst i akvakulturnæringa i framtida, vil det være kontraproduktivt å forlenge passivitetsfristen, slik det er foreslått. De gjeldende unntaksreglene for brakklegging vil ikke endres og det gis erfaringsmessig også «slakk» til oppdrettsaktører som av ulike årsaker er i utfordrende situasjoner, noe som gjør at de ofte kan få beholde passive lokaliteter som en beredskap mot produksjonstap. Slik sett vurderes det å være nok fleksibilitet slik dagens regelverk er, og slik det blir forvaltet.

Bestemmelsen med krav til aktivitet i de aktuelle forskriftene over, er en såkalt «kan»-regel i juridisk terminologi. Det vil derfor bero på en skjønnsmessig vurdering om lokaliteten skal trekkes tilbake dersom vilkåret om passivitet er oppfylt. Figuren over viser at denne regelen ikke praktiseres særlig strengt. Det er grunn til å tro at en forlenging fra to- til tre-års frist for tilstrekkelig aktivitet på lokaliteten vil medføre at medianen for passivitet før tilbaketrekking av lokaliteter for laks og ørret vil forlenges til 6-7 år. Dette vil være uheldig med tanke på den knapphet som er på egnede arealer til ulike former for akvakultur, særlig til oppdrett av fisk i sjø.

Det er opplagt at en forlengelse av fristen kan ha sine fordeler i visse henseende, både for forvaltningen og oppdrettsnæringen selv. Det er her nærliggende å tenke på prosesser med omstrukturering av lokaliteter for å få en bedre og mer sykdomsforebyggende lokalitetsstruktur i et område, noe som ofte tar tid. I slike prosesser med omstrukturering har vi imidlertid erfart at «gamle» og passive lokaliteter, på grunn av manglende inndragning, blir brukt som et pressmiddel for å få tilgang til nye lokaliteter/

arealer, ved at oppdrettsaktøren «går med på å gi fra seg» en passiv lokalitet mot å få en ny. Dette er svært uheldig.

En annen uheldig konsekvens av manglende inndragning av passive lokaliteter, er at selskaper kan avtale seg imellom hvem som skal overta/ benytte lokaliteten. Dette kan være mulig ved at aktøren som disponerer lokaliteten samtykker til at en annen aktør søker om samlokalisering. Når tillatelse til samlokalisering så er gitt, kan den første aktøren trekke seg ut. Dette vil være særdeles uheldig, da dette stenger ute andre aktører. Dersom lokaliteter inndras i henhold til regelverket, kan flere søke om å få disponere disse, og forvaltningen kan vurdere hvordan disse skal benyttes.

Dersom man går inn for at forslaget om forlengning vedtas, bør det samtidig sørges for at lovbestemmelsen praktiseres strengere enn det gjøres i dag. Våre kyst- og fjordområder er en allmenning og oppdrettsaktørene disponerer på visse vilkår en del av dette arealet til sin produksjon. Disse arealene er begrensede goder og det vil være uheldig dersom ikke tillatelsen til å benytte arealet blir dratt inn når lokaliteten bare i begrenset grad er i bruk. Det vil heller ikke være i tråd med formålet i akvakulturloven som sier: *«Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten.»*

Økonomiske og administrative konsekvenser

Ingen

