

NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Oslo, 19.01.2022

Deres ref.:
21/6417-1

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2021/11867

Saksbehandler:
Inger Marie Haaland

Svar på høring - forslag om etablering av en ny ordning for tildeling av tillatelser til akvakultur med laksefisk til miljøteknologiformål

Miljødirektoratet er positive til at det foreslås ordninger som kan bidra til utvikling og bruk av teknologi som reduserer utslipp av lakselus og organiske partikler fra fiskeoppdrettsanlegg i sjø. Vi er likevel skeptiske til at søknadenes realisme i liten grad skal vurderes, samtidig som vilkårene for tildeling er uklare og klageadgangen begrenset. Forslaget griper i tillegg inn i driftsfasen på lokalitetene med direkte overlapp med regelverk forurensningsmyndigheten følger opp. Vi mener forslaget vil komplisere forvaltningen og føre til mer uoversiktlig myndighetsfordeling.

Bakgrunn

Vi viser til forslag om etablering av ordning for tildeling av tillatelser til akvakultur med laksefisk til miljøteknologiformål sendt på høring 11. oktober 2021. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) foreslår en ny ordning for tildeling av miljøteknologitillatelser på konsernnivå for å løse miljøutfordringer slik at "nye arealer langs kysten kan utnyttes" og "gi mulighet for økt produksjon, sysselsetting og verdiskapning". Departementet foreslår en årlig tildeling av produksjonskapasitet gjennom auksjon eller innovasjonskonkurranse. Tillatelse kan gis til søker som oppfyller minimumskriteriene i § 7 om null utslipp av egg og frittsvømmende lakselus og minimum 60% oppsamling av partikulært materiale, og ev tilleggsvilkår i § 9.

NFD legger vekt på å ikke etablere en for byrdefull forvaltning av miljøteknologitillatelsene. De foreslår derfor at det blir opp til søkerne å dokumentere at de oppfyller vilkårene gjennom målinger under drift på lokaliteter som benytter tillatelsens biomasse. I tillegg foreslås det å begrense klageadgangen på vedtak om miljøteknologitillatelse. Fiskeridirektoratet foreslås å følge opp vilkårene til miljøteknologitillatelsen på lokalitetene i driftsfasen.

Miljødirektoratet har fått utsatt frist til å svare på høringen til 21.januar 2022.

Miljødirektoratets vurdering av forslaget

Miljødirektoratet er i utgangspunktet positive til at det foreslås en ordning som legger til rette for økt utvikling av teknologi som kan redusere utslippet av lakselus og forurensende utslipp fra akvakulturanlegg av laksefisk. Vi har likevel innvendinger til hvordan ordningen er foreslått innrettet. Våre hovedpunkter nevnes kort her før vi kommenter enkelte bestemmelser mer utfyllende.

Miljødirektoratet mener innovasjonskonkurranse er en bedre ordning enn en ren auksjon fordi det da konkurreres på flere tema enn vilkårene i § 7 første ledd.

Vi er kritiske til hvordan rensekravene i §§ 7 og 9 er utformet og mener disse ikke er hensiktsmessige. Forslaget må bedre definere hva som skal renses og angi hvordan rensegrad skal beregnes. I tillegg bør det også stilles krav til utslipp av næringssalter, spesielt er dette viktig dersom man ønsker å utnytte arealer som i dag er for sårbare for tradisjonell akvakultur.

Vi mener forslaget kompliserer forvaltningen. Det har over flere år vært et ønske fra regjeringens side om at forvaltningen av akvakultur forenkles og at dobbelregulering reduseres. Vi tror forslaget om miljøteknologitillatelser vil bidra til det motsatte. Vi kan ikke se at forslaget om miljøteknologitillatelser er vurdert opp mot myndighetenes arbeidsdeling på lokalitetsnivå eller tillatelsene statsforvalteren gir etter forurensningsloven til etablering på en lokalitet. Etablert praksis er at det er statsforvalterne som under drift regulerer utslipp inkludert rensekrav på lokalitetene. Vi tror forslaget slik det er foreslått med at realismen i søknaden først vurderes i driftsfasen av Fiskeridirektoratet (forslagets §§ 7, 9 og 18), vil komplisere forvaltningen av akvakultur, bidra til dobbeltregulering av utslipp og skape økt usikkerhet om myndighetsfordeling for næring og forvaltningen selv. Miljødirektoratet støtter ikke forslaget § 7 andre ledd og § 18.

Lite kontroll av realisme gjør at vi fraråder at miljøteknologitillatelsene tas i bruk i sårbare områder. Det foreslås at søknadene i liten grad skal vurderes i forbindelse med tildeling. Hvor realistiske søknadene er, om vilkårene faktisk overholdes, vil dermed først oppdages under drift på enkeltlokaliteter. Miljødirektoratet fraråder derfor at miljøteknologitillatelser kan tas i bruk i sårbare områder der det er høy genetisk innblanding av oppdrettsgener i villfisken og i produksjonsområder som er gule og røde. Lite vurdering av søknadene før tildeling er også en av grunnene til at vi mener klageretten ikke bør begrenses slik forslaget legger opp til.

Krav som reduserer påvirkning på villfisk. Miljøteknologitillatelsene har til hensikt å øke innovasjon av miljøteknologi slik at nye arealer kan tas i bruk. Vi vil likevel påpeke at økt produksjon av oppdrettsfisk innebærer en økt risiko for påvirkning av anadrom villfisk. Vi savner omtale og vurdering av mulige bestemmelser som kan redusere risiko for påvirkning på anadrom villfisk som skyldes genetisk innblanding av oppdrettsgener. Vi mener det er behov for mer forskning på produksjon av steril fisk som ikke utgjør samme risiko for villfisken. Det bør derfor vurderes om det er mulig å ta inn en bestemmelse som fremmer utvikling av steril fisk, enten som et krav til alle i § 7 eller som innovasjonspoeng i § 9. Videre mener vi det bør stilles som et minstekrav for alle som får miljøteknologitillatelse at fisken skal merkes for å lette uttak og sporbarhet av rømt fisk.

Kommentarer til § 2 virkeområde

Den foreslåtte forskriften gjelder i sjøvann innenfor produksjonsområdene, men de tildelte tillatelsene vil ikke være begrenset av trafikklyssystemet og biomassen kan benyttes på lokaliteter i røde og gule områder.

Vi vil fraråde at det gis anledning til å utnytte biomasse fra miljøteknologitillatelsene på lokaliteter i produksjonsområder som er gule og røde etter "Trafikklyssystemet". Dette fordi vilkårene for miljøteknologitillatelsene ikke er utformet slik at de sikrer at anleggene vil ha lavere risiko for rømming enn tradisjonelle anlegg. Videre er det lite vurdering av søknaden og dermed fare for å kunne overtre vilkårene om nullutslipp av lakselus jf. §7 første ledd.

NFD skriver at forskriften også kan tenkes å omfatte matfisk-anlegg i "grensedragningen sjø og land". Miljødirektoratet mener det med fordel kan gis en tydeligere definisjon av hva som menes og hvilke anlegg på land som i så tilfelle kan tenkes å omfattes av ordningen. Eksisterende landbaserte settefiskanlegg ligger ofte langt inne i fjorder med begrenset resipientkapasitet og er sårbare for økte organiske utslipp. Dette kan påvirke muligheten til å få lokalitetstillatelse etter forurensningsloven til tross for at det er innvilget miljøteknologitillatelse. Vi viser i den forbindelse til vår kommentar til § 7 om dobbeltregulering og overlapp med statsforvalterens myndighetsansvar.

Kommentarer til § 3 definisjoner

Definisjonen av løste organiske partikler er avgrenset i størrelse (0,2 µm), definisjonen av organiske partikler har ikke en slik avgrensning. Uten en tydelig definisjon av partikkelstørrelse som skal fjernes (herunder hvor store partikler man legger til grunn for beregningene) gir det liten mening å stille krav til prosentvis renseeffekt. Se våre kommentarer til § 7 første ledd og § 9.

Kommentarer til § 6 vederlag, rett til drift og tilknytning til produksjonsområde

Tilsagn om miljøteknologitillatelse gir ifølge forskriftsforslaget rett til å søke om lokalitetsklarering og rett til drift. Tillatelsen knyttes til et produksjonsområde, men Fiskeridirektoratet kan tillate flytting til et annet produksjonsområde. Tillatelsen kan ikke flyttes på nytt før etter 2 år.

Søknadene skal i liten grad vurderes. Realismen i prosjektet, om anlegget kan overholde vilkår om null utslipp av lakselus, skal først vurderes i driftsfasen jf. § 7. I tillegg stilles det ikke vilkår knyttet til rømming utover eksisterende regelverk. Anlegg med miljøteknologitillatelse vil fortsatt kunne ha rømming av fisk og også slippe ut mye lakselus dersom teknologien ikke er god nok. Vi fraråder derfor at biomasse fra miljøteknologitillatelser kan benyttes i områder der risikoen er for stor. Det vil si områder som allerede har høy genetisk innblanding av oppdrettsgener og produksjonsområder som er gule og røde pga lakselus.

Når statsforvalteren som forurensningsmyndighet gir tillatelse til etablering av akvakultur etter forurensningsloven § 11 så er dette basert på en vurdering av hele virksomheten og dens påvirkning på resipienten. Det vil si at også driftsform og produksjonsmengde er omfattet av tillatelsen. Dersom en bedrift ønsker å benytte en miljøteknologitillatelse gitt i henhold til foreslått forskrift, på en gitt lokalitet, så vil dette mest sannsynlig medføre et behov for å søke om

endring av lokalitetens eksisterende tillatelse etter forurensingsloven fordi driftsforhold og eventuelt biomasse endres fra det som lå til grunn da lokalitetstillatelsen ble gitt. Det samme gjelder dersom et selskap ønsker å flytte miljøteknologitillatelsen til en annen lokalitet.

Kommentarer til § 7 særskilte krav til drift av tillatelser tildelt til miljøteknologiformål og vilkår

Foreslått § 7 første ledd: Det foreslås to vilkår for å kunne få miljøteknologitillatelse som er uavhengig av om tillatelsene tildeles gjennom auksjon eller innovasjonskonkurranse. Lokalteter der miljøteknologitillatelsen skal utnyttes må oppfylle kravene i § 7 første ledd om minst 60% oppsamling (rensing) av partikulært materiale og det skal ikke slippes ut egg eller frittsvømmende stadier av lakselus.

Null-utslipp lakselus: Vi mener i utgangspunktet forslaget om krav til null utslipp av lakseluslarver og -egg er godt, og i tråd med tiltaket i regjeringens "Handlingsplan for ville bestandar av atlantisk laks" (KLD 2021) om å "greie ut eventuelt krav om nullutslepp av lakselus frå oppdrettsanlegg frå og med 2030".

Enhver kapasitetsøkning kunne gi økt miljøbelastning, for eksempel økt rømming. Fordi påvirkningen på villfisk fra rømming, og kanskje også smitte av sykdommer, allerede er for høyt, vil denne nye kapasitetsøkningen kunne gi uakseptable virkninger. Vi har forståelse for at det er vanskelig å ta inn effektkrav om rømming i denne miljøteknologiordningen, men det kan være like stor fare for rømming fra anlegg som drifter disse miljøteknologitillatelsene, som fra ordinære anlegg. Det er allerede en overbelastning med genetisk innblanding av oppdrettsgener i de ville laksestammene. Vi mener det derfor bør stilles krav om tiltak som hindrer at den genetiske innblandingen øker ytterligere. Det er alt foreslått at det i en innovasjonskonkurranse gis poeng for sporbarhetsmerking (jf. § 9 bokstav d). Vi foreslår at det i stedet tas inn vilkår i § 7 som gjelder alle som får miljøteknologitillatelse, om at laksen skal ha ytre merking som letter uttak av rømt fisk og merking som gjør fisken sporbar tilbake til anlegget.

Genetisk innblanding av oppdrettsgener i anadrom villfisk er ikke omtalt i høringsnotat eller foreslått regulert i miljøteknologitillatelsene. Vi savner tiltak som kan hindre en høyere genetisk innblanding som følge av økt produksjon gjennom miljøteknologitillatelsene. Genetisk innblanding fra oppdrettsfisk er et stort problem. Vi mener derfor at det bør tas inn et krav om bruk av steril fisk eller lignende tiltak for å hindre genetisk innblanding.

Rensekrav: I forslaget er det foreslått minimumskrav for renseeffekt av partikulært organisk materiale. Vi vurderer at hensikten med forslaget er god med tanke på å stimulere næringen til å utvikle teknologi for å redusere organisk utslipp fra akvakulturanlegg i sjø. Vi ser likevel utfordringer og grunnleggende mangler ved selve forslaget. Miljødirektoratet mener at forskriftsforslagets rensekrav i §§ 7 og 9 er lite anvendbar slik kravene er utformet.

For det første, uten en tydelig definisjon eller standardisering av beregningsgrunnlaget for renseeffekt vurderer vi at det gir liten mening å stille krav ut fra prosentvis rensing. Det er bl.a. avdekket store misforståelser knyttet til begrepsbruk om utslippsreduksjon for landbaserte RAS-anlegg av Statsforvalteren i Vestland, der næringen og leverandørindustrien har snakket om

renseeffekt inn til oppdrettsfisken og ikke utslippsreduksjon til resipient. Denne misforståelsen har påvirket hvordan selskapene har beskrevet utslippsreduksjon i søknader om lokalitetsklarering. Vi mener det er problematisk at departementet ikke har redegjort nærmere for beregningsgrunnlaget for renseeffekt utover et krav til prosentvis oppsamling av partikulært stoff. Vi vil i tillegg påpeke at det uten tydelig definisjon i § 3 av partikkelstørrelse som skal fjernes (herunder hvor store partikler man legger til grunn for beregningene) gir liten mening å stille krav til prosentvis renseeffekt i §§ 7 og 9.

Dersom ordningen med miljøteknologitillatelsene er tenkt å kunne åpne opp for akvakultur i områder som i dag ikke er egnet fordi resipienten er mer sårbar, mener vi det må være reduksjon av de faktiske utslippene som må legges til grunn. Utslipp fra akvakulturanlegg består av både partikulært materiale og oppløste næringsalter. Nitrogen er i liten grad bundet til partikler, og vil i liten grad bli fanget opp på filter. I marint miljø kan utslipp av for store mengder oppløst nitrogen gjødsle og stimulere til økt algeproduksjon. Dersom man tenker seg å bruke miljøteknologitillatelser i resipienter med begrenset vannutskiftning, vurderer vi at kravet til oppsamling av partikulært utslipp verken er hensiktsmessig eller tilstrekkelig.

Slik innretningen i forslaget fremstår kan vi ikke se at det vil stimulere til de beste prosjektene når det gjelder utslippsreduksjon. Eksempelvis er forslaget upresist og kan tolkes på flere måter. Dersom man beregner renseeffekt utfra målinger av mengde partikler avgrenset til en viss størrelse før og etter filter, kan resultatet bli svært høy grad av renseeffekt selv om det i realiteten vil være et høyt utslipp per mengde produsert fisk. Sammenstilte resultater fra Statsforvalteren i Vestland de siste årene viser at det derimot er en klar sammenheng mellom faktisk rensegrad og spesifikke utslipp, og at det laveste spesifikke utslippet er knyttet til lav fôrfaktor.

For å få en akvakulturtillatelse på en bestemt lokalitet kreves det tillatelse etter forurensningsloven. For landbaserte akvakulturanlegg med utslippsledning har forurensningsmyndigheten langt på vei gått over til å sette rammekrav knyttet til totalt årlig utslipp og spesifikke utslipp på parameterne nitrogen, fosfor og totalt organisk karbon (TOC). Videre også at ramme for totalt årlig utslipp og spesifikke utslipp brukes som utgangspunkt for oppfølging og utslippskontroll. Beregning av rensegrad gjøres på bakgrunn av massebalanseregnskap og målinger.

Forskriftsforslaget går ikke nærmere inn på hva som menes med oppsamling eller rensing, men henviser til havbruksstrategien og ønske om å utnytte slam til gjødsel og energiproduksjon. Studier og erfaringstall fra rensing av utslipp på landbaserte akvakulturanlegg viser at spillfôr utgjør en betydelig andel av partikulære utslipp. Ifølge Havforskningsinstituttets risikorapport for 2018 inneholder fiskefôret visse mengder fremmedstoffer og miljøgifter¹ som over tid kan føre til negative effekter i resipienten. Miljødirektoratet mener det er en svakhet at slammets innhold av miljøgifter ikke er omtalt, da miljøgiftene vil kunne påvirke mulighetene for å benytte slammets som gjødsel jf. gjødselvarselsforskriften. Dersom slammets ikke kan benyttes som gjødsel eller annet biprodukt vil det måtte behandles som avfall og leveres til godkjent avfallsbehandling.

¹ Grefsrud, E et al, Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2018, Havforskningsinstituttet, kapittel 7

Miljødirektoratet etterlyser derfor insentiver som øker innovasjon av produksjon av fiskefôr uten miljøgifter og at det bør stilles krav om måling og rensing av slike miljøgifter fra slammet.

I foreslått § 7 andre ledd stilles det krav om et program for trendovervåkning og undersøkelser av utslipp fra anlegget som skal dokumentere overholdelse av utslippskravene i § 7. Kontroll med vilkårene til miljøteknologitillatelsen griper dermed inn i driftsfasen på lokaliteter som ønsker å benytte miljøteknologitillatelsen. Det er allerede et etablert system og arbeidsdeling for oppfølging av utslipp i driftsfasen fra akvakulturanlegg. Det ligger til forurensningsmyndighetens ansvarsområde å regulere forurensende utslipp og stille krav til slamhåndtering fra akvakulturanlegg. Frem til i dag har det vært vanlig å stille krav til rensing og oppsamling av slam fra landbaserte akvakulturanlegg. Tradisjonelle akvakulturanlegg i sjø har ikke hatt teknologi som har muliggjort en slik regulering. Statsforvalteren har likevel lang erfaring og kunnskap med regulering av punktutslipp fra akvakulturanlegg samt annen industri. De har videre erfaring med hvilke miljøundersøkelser og rensekrav som er hensiktsmessige å stille som vilkår i tillatelse og som kan dokumenteres og kontrolleres i etterkant i form av konsentrasjonsmålinger av utslipp og slamoppsamling. Etablert praksis for akvakulturanlegg med utslippsledning er at statsforvalteren har ansvar for og regulerer dette alene. Forskriftsforslagets § 7 andre ledd der Fiskeridirektoratet skal følge opp miljøteknologitillatelsenes rensekrav på lokaliteter er dermed en dobbeltregulering som bidrar til å komplisere forvaltningen av akvakulturnæringen.

Vi kan ikke se at det er hensiktsmessig å legge oppfølgingen av utslippskrav i driftsfasen til flere myndigheter, selv om kravene er stilt gjennom en miljøteknologitillatelse. Vi viser til at det er et uttrykt ønske fra Regjeringen gjennom flere år om å forenkle forvaltningen av akvakulturnæringen og at dobbeltregulering reduseres. Vi viser også til NFD og KLDs felles oppdrag til Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet om revisjon av forurensningsregelverket for akvakultur i sjø der departementene skriver at det er behov for å få et mest mulig forutsigbart system for næringen der man unngår overlappende enkeltvedtak/forskriftskrav.² Miljødirektoratet støtter ikke forslaget i § 7 andre ledd om at Fiskeridirektoratet og Mattilsynet skal godkjenne program og følge opp miljøundersøkelser som skal dokumentere oppsamling og rensegrad av utslipp. Videre støtter vi heller ikke forslaget om at Fiskeridirektoratet alene kan revidere programmet i forbindelse med godkjenning av driftsplan. For å unngå mer overlappende regulering foreslår vi at utslipp og rensekrav til akvakulturanlegg fortsatt reguleres og følges opp av forurensningsmyndigheten gjennom tillatelse og tilsyn etter forurensningsloven på den aktuelle lokaliteten.

² Oppdrag om å utarbeide forslag til revidering av forurensningsregelverket for akvakultur, likelydende brev sendt fra NFD og KLD til Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet 17. juni 2016.

Kommentarer til § 8 prioritering av søknader

Miljødirektoratet mener en innovasjonskonkurransen er en bedre metode for å fremme utviklingen av miljøteknologi enn tildeling gjennom auksjon, da konkurransen vil stimulere utvikling av miljøteknologi på flere områder enn kun partikulært organisk utslipp og lakselus.

Kommentarer til § 9 innovasjonspoeng, miljøpoeng og prioritering av søknader

Vi synes det er positivt at det foreslås å gi innovasjonspoeng for å stimulere utvikling av miljøteknologi på flere tema i tillegg til minstekravene i § 7.

Bokstav a rensegrad: Vi viser til vår kommentar til § 7 om rensekrav.

Bokstav c om kobber: Det er svært ønskelig å redusere bruken av kobber til impregnering av nøter. Samtidig er vi bekymret for at aktive stoffer (virkestoffer) som er aktuelle i framtidige impregneringsmidler også vil kunne ha uheldige egenskaper for miljø, både akutte effekter og langtidseffekter. Det finnes notimpregneringsprodukter på markedet som ikke inneholder kobber eller andre biocider, og flere tradisjonelle akvakulturanlegg har allerede kuttet ut kobberimpregnering. Det kan derfor stilles spørsmål ved hvor innovativt det er å ikke benytte kobberimpregnering i dag, men det er positivt med regulering som reduserer kobberbruk. Vi foreslår at kravet i bokstav c også inkluderer impregneringsprodukter med andre miljøskadelige virkestoffer slik at bestemmelsen blir "Det brukes ikke kobber eller andre miljøskadelige kjemikalier for å hindre begroing på anlegg, herunder nøter." Forslaget vil da også harmonisere bedre med Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratets foreslåtte krav i akvakulturdriftsforskriften § 46a i forbindelse med svar på felles oppdrag om revidering av forurensningsregelverket for akvakultur i sjø³

Bokstav d om merking av fisk: Vi støtter dette forslaget, men foreslår at kravet utvides til å inkludere synlig merking som letter uttak av rømt fisk i tillegg til merking som gjør fisken sporbar til lokalitet som for eksempel snutemerking. Vi mener imidlertid at dette er et krav som bør gjelde også dersom miljøteknologitillatelsene skal gis gjennom auksjon og har derfor foreslått et slikt krav i vår kommentar til § 7.

Steril fisk: Dersom det ikke er mulig å stille et krav om tiltak for å redusere genetisk innblanding fra oppdrettsfisk til alle i § 7 mener vi det i en innovasjonskonkurransen må gis poeng til søknader som ønsker å forske videre på steril fisk. (Se vår kommentar til § 7.)

Prekvalifiseringskrav: NFD spør om det bør stilles et prekvalifiseringskrav om at søknaden skal beskrive hvordan hensyn til fiskehelse og -velferd skal ivaretas i foreslått teknisk løsning. I vurdering av søknadene i foreslått § 9 er det kun Fiskeridirektoratet som skal vurdere søknadene, med mindre det blir gitt et prekvalifiseringskrav til fiskevelferd. Miljødirektoratet har forståelse for at det kan være behov for å vurdere om de tekniske løsningene som er valgt i søknadene om miljøteknologitillatelse ivaretar eksisterende regelverk for fiskehelse og -velferd. Vi ser imidlertid et tilsvarende behov for en vurdering av søknadene med tanke på forurensning. Vi mener det er

³ <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2020/september-2020/revidering-av-forurensningsregelverket-for-akvakultur-i-sjo/>

hensiktsmessig at forurensningsmyndigheten gir sin vurdering av prosjektene som er aktuelle for tildeling. Ikke minst tror vi dette er viktig med tanke på det store overlappet med statsforvalterens tildeling av tillatelse til en lokalitet og driftsvilkårene som settes etter forurensningsloven. Se ellers vår kommentar til § 7 andre ledd.

Overskriften til den foreslåtte bestemmelsen omtaler også miljøpoeng uten at vi ser at dette begrepet er benyttet i teksten. Vi antar derfor at dette er en feil.

Kommentarer til §§ 10 og 11 tildeling av tillatelseskapasitet gjennom auksjon

Miljødirektoratet viser til kommentar til § 8 og mener en innovasjonskonkurranse er en bedre metode for å fremme miljøteknologiutvikling enn en auksjon.

Dersom NFD velger å tildele gjennom auksjon stilles det ingen andre krav til teknologi enn minstekravene i § 7. Forslaget innebærer heller ikke en vurdering av om søknadene kan oppfylle minstekravene, men anlegg som ikke oppfyller kravene kan få reaksjoner og tillatelsen kan trekkes tilbake jf. foreslått § 16. Vi mener det er uheldig at miljøteknologitillatelser kan tildeles uten noen form for vurdering av om prosjektet er gjennomførbart. Uten en form for vurdering av realisme i søknaden vil forvaltningen først i driftsfasen oppdage om vilkårene i § 7 andre ledd kan overholdes. Et slikt system vil kunne medføre at søknader uten realisme får miljøteknologitillatelse i stedet for de miljømessig bedre og gjennomførbare prosjektene.

Kommentarer til § 15 tilbaketrekking på grunn av manglende etablering

NFD ber om tilbakemelding på foreslått frist på tre år der miljøteknologitillatelsen trekkes tilbake dersom ikke mer enn en tredjedel av tildelt biomasse er benyttet.

Fristen som settes for utnyttelse av miljøteknologitillatelsens biomasse i § 15 bør vurderes opp mot tiden selskapene trenger for å få de nødvendige tillatelser på lokalitetene. Erfaringsmessig tar det tid før selskapene som tester ut ny teknologi eller nye former for akvakultur, kommer opp i omsøkt biomasse. Det vil i tillegg ta tid fra en søker får innvilget miljøteknologitillatelse til de evt. har en lokalitetsklaring der de ønsker å ta tillatelsen i bruk. Selskap som ønsker å utnytte miljøteknologitillatelsens biomasse på en eksisterende lokalitet må kontakte statsforvalteren med opplysninger om endringer av anlegg og driftsforhold. Mest sannsynlig vil endringene være så store at det må søkes om ny/endring av tillatelse etter forurensningsloven. I tillatelsen etter forurensningsloven stilles det normalt vilkår om at tillatelsen må være tatt i bruk innen fire år.

Kommentarer til § 16 brudd på vilkår

Det foreslås at brudd på vilkår i § 7 eller eventuelle tilleggsvilkår i miljøteknologitillatelsen kan bli møtt med reaksjoner og sanksjoner eller trekkes tilbake. Brudd på vilkår om utslipp og overvåking vil mest sannsynlig også være brudd på vilkår i tillatelsen etter forurensningsloven. Det er viktig at Fiskeridirektoratet og forurensningsmyndigheten er samordnet og har god dialog om oppfølging av sammenfallende vilkår. Merk at Miljødirektoratet ikke støtter det overlappende regelverket i forslagets §§ 7 andre ledd, 9 og 18.

Vi savner mer informasjon om hvilke saker departementet ser for seg at det er aktuelt å benytte de ulike typene for reaksjoner, sanksjoner og tilbaketrekking. Spesielt siden forslaget har som mål å utnytte arealer til akvakultur som i dag ikke er egnet, for eksempel pga stor risiko for villaksen eller resipienten. For å kunne utnytte arealer som i dag er for sårbare for tradisjonell akvakultur (åpne merder) er man avhengig av at teknologien det gis miljøteknologitillatelse til er god med lav risiko for miljøpåvirkning. Miljøkonsekvensen dersom vilkårene i miljøteknologitillatelsen ikke overholdes vil i slike sårbare områder være stor. Reaksjonene må derfor stå i forhold til konsekvensen av bruddet. Lite kontroll av søknadenes realisme ved tildeling kombinert med utfordringer med å dokumentere faktisk rensing (se kommentar til §§ 7 og 9), i tillegg til at det også foreslås en begrenset adgang til å klage i § 17, gjør at vi mener terskelen for tilbaketrekking av miljøteknologitillatelsen i sårbare områder bør være lav dersom vilkårene i §§ 7 og 9 ikke overholdes. Merk av Miljødirektoratet ikke støtter at miljøteknologitillatelsene kan tas i bruk i områder med høy genetisk innblanding av oppdrettsgener i villfisk og i produksjonsområder som er gule eller røde (se vår kommentar til § 6).

Kommentarer til § 17 klage

Det foreslås at det skal gjøres begrensninger i klageadgangen, jf. hjemmel for Kongen til å bestemme dette i forvaltningsloven § 28 tredje ledd. I tillegg vurderer NFD om klager bør avgjøres av en nemd i stedet for overordnet forvaltningsorgan.

Miljødirektoratet er negative til begge forslagene. Vår hovedinnvending er at vi synes behovet for avvikende regler for klagebehandling ikke er tilstrekkelig begrunnet.

Som påpekt i høringsbrevet må det i henhold til forvaltningsloven foreligge "tungtveiende grunner" for å innskrenke klageadgangen i det omfanget som foreslås. Etter Miljødirektoratets vurdering er det ikke sannsynliggjort at det foreligger slike grunner. Tvert imot mener vi at rammene som er foreslått for saksbehandlingen av søknadene i førsteinstans tilsier mulighet for full prøving av alle sider av saken ved en eventuell klage, herunder skjønnsutøvelsen.

Det foreslås begrensninger i hvilke vurderinger førsteinstansen skal gjøre at hvor sannsynlig det er at søker vil oppfylle kriteriene som er satt for å kunne få tildelt tillatelse, bl.a. grad av rensing. Som påpekt over er vi negative til en slik begrensning. Dersom det i tillegg legges begrensninger på adgangen til å klage på forvaltningens allerede begrensede plikt til å vurdere "godheten" i prosjektene vil dette etter vår vurdering gi søkere med de tilsynelatende beste prosjektene for store fordeler. Det er derfor etter vår oppfatning av stor betydning å ikke begrense adgangen til å klage på de vurderingene førsteinstansen faktisk gjør, når de allerede er så begrensede.

At Fiskeridirektoratet styrkes faglig for å gjøre gode vurderinger i første instans er etter vår vurdering ikke et selvstendig argument for å begrense klageadgangen.

Også forslaget om å opprette en særskilt klagenemd mener vi er mangelfullt begrunnet. Behovet for en klagenemd vil normalt være å avlaste den offentlige klageinstansen på grunn av mange saker eller fordi klageinstansen ikke har faglige forutsetninger for å behandle klagen. Vi kan ikke se at noen av disse hensynene gjør seg gjeldende her. Selv om man på forhånd ikke kan forutse hvor mange søknader som vil komme, og dermed heller ikke hvor mange som vil klage på grunn

av avslag, så kan vi ikke se at noe tilsier at det vil komme så mange klager at forvaltningen vil "knele". I tillegg mener vi at innskrenkningene som er foreslått for klageadgangen tilsier at klagekompetansen bør ligge i departementet fordi behandling av anførslene vil kreves juridisk kompetanse som et departement forventes å besitte, i motsetning til en bredere faglig sammensatt nemd.

Kommentar til § 18 tilsyn

Det foreslås at Fiskeridirektoratet fører tilsyn med vilkår i § 7 og eventuelle tilleggsvilkår i miljøteknologitillatelsen. Vi viser til våre kommentarer innledningsvis og til § 7 og § 9 om overlappende myndighet og dobbeltregulering i driftsfasen på lokaliteter der man ønsker å benytte miljøteknologitillatelsen. Miljødirektoratet støtter ikke forslaget om at oppfølging av miljøteknologitillatelsenes vilkår skal gjøres i driftsfasen på den enkelte lokalitet og at tilsynsansvaret legges til Fiskeridirektoratet og ev. Mattilsynet, alene. Vi mener dette vil komplisere forvaltningens oppfølging av lokaliteter i driftsfasen og gjøre den spesifikke reguleringen av utslipp uoversiktlig. Vi mener dobbeltreguleringen strider mot regjeringens ønske om å forenkle forvaltningen av akvakulturnæringen.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Cecilie Kristiansen
seksjonsleder

Inger Marie Haaland
senioringeniør

Kopi til:

Klima- og miljødepartementet

Postboks 8013 Dep

0030

OSLO