

Nærings- og fiskeridepartementet  
Postboks 8090 Dep  
  
0032 OSLO

Adm.enhet: Tildelingsseksjonen  
Saksbehandler: Elisabeth Aadland Vaagsbø  
Telefon:  
Vår referanse: 17/16815  
Deres referanse: 17/5599-1  
Dato: 08.12.2017

## **Hørings svar - Utkast til forskrift om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017-2018**

Vi viser til Nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat av 06.11.2017 med forslag til ny forskrift om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017/2018 (kapasitetsøkningforskriften<sup>1</sup>).

Svarfristen for høringen var satt til 8. desember 2017. Høringsforslaget ble sendt ut til samtlige regioner hos Fiskeridirektoratet, samt andre avdelinger internt hos Fiskeridirektoratet sentralt.

De mest prinsipielle vurderingene og tilbakemeldingene i Fiskeridirektoratets hørings svar er gitt under. De er satt opp nummerert for å kunne refereres til. Videre følger et hovedvedlegg som gir utfyllende kommentarer som følger samme struktur som forskriften er lagt opp. Fiskeridirektoratet foreslår vesentlige endringer til høringsforslaget § 12 og en forenkling av beregningsmåten for tilbudet som skal fastsettes etter § 17. Til det siste er det også vedlagt et utkast til veiledning for beregningen etter en forenklet § 17, og tilsvarende dersom departementet likevel finner å fastholde den kompliserte beregningsmåten. Det siste vil for øvrig kreve visse endringer i kap 3. Dette er nevnt i «subsidiært forslag», selv om Fiskeridirektoratet frarår dette alternativet.

---

<sup>1</sup> Fiskeridirektoratet mener det vil være hensiktsmessig at forskriftens kortnavn blir «kapasitetsøkningforskriften». Dette fordi «tildelingforskriften» lett kan forveksles med «laksetildelingforskriften».

Etter Fiskeridirektoratet sitt syn har forskriften komplekse og vanskelige regler knyttet til bestemmelsene om unntak som gjelder økning på produksjonskapasitet på inntil 6 pst. Det er spesielt utregningsdelen av forskriften som fremstår som komplisert og vanskelig å forstå. Høringsforslaget fremstår som lite forutsigbart og med til dels store tolkningsrom. Dette gjelder både for aktørene i næringen som skal søke, og for forvaltningen som skal utføre saksbehandlingen.

Fiskeridirektoratet foreslår et sett av endringer til kapittel 3 som vil forenkle prosessen og gjøre den mer forutberegnelig, samtidig som forvaltningens arbeidsbyrde reduseres. Det er blant annet foreslått å bruke tabeller ved utregningen etter § 17. Forslaget i sin helhet går frem av hovedvedlegget med supplerende vedlegg 1a og 1b.

1. Vurdering etter Naturmangfoldloven kapittel II m.v.

Innledningsvis etterlyser Fiskeridirektoratet en mer konkret vurdering av om denne tildelingen av økt kapasitet nasjonalt og områdevis er i tråd med Naturmangfoldloven kapittel II (alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk). Departementets høringsforslag dekker ikke mer enn én påvirkning (fra lakselus) på bestander av én art (laks). Forslaget adresserer ikke effekter av lakselus på annen anadrom laksefisk. Vurderinger av andre miljøeffekter det konkrete forslaget gir opp mot Akvakulturlovens og Naturmangfoldlovens bestemmelser kunne med fordel ha vært mer konkrete. Høringsbrevets henvisning til Meld. St. 16 (2014-2015) kap. 6.1 og 10.2. som ble gjort før regelverket ble utformet kan neppe være tilstrekkelig i forhold til det konkrete tiltaket som nå foreslås.

Å ha prioritert effekter av lakselus på laks kan vanskelig gi fritak fra å gjøre en samlet miljøvurdering av kapasitetsøkningen. Slik Fiskeridirektoratet ser det er heller ikke forslaget tilstrekkelig for å hindre økt lusepress på villlevende laks, og dette gir et forsterket behov for disse vurderingene.

2. Behovet for å definere et skjæringstidspunkt i forskriften

Kapasitetsøkningens forskriften bør sette en skjæringsdato for når tillatelsen senest må være utstedt. Fiskeridirektoratet foreslår at denne datoen settes til 31. desember 2017, eller samme tidspunkt som forskriften om kapasitetsøkning trer i kraft.

Skjæringstidspunktet vil gjelde for en utstedt tillatelse, og ikke for et tilsagn. Eksempelvis kan ikke tilsagn om utviklingstillatelser falle inn under denne forskriften, ettersom det blir sagt i § 3 at det gjelder eksisterende tillatelser. Et tilsagn er ikke en eksisterende tillatelse.

Fiskeridirektoratet foreslår at følgende setning tas inn i § 4 og i § 10;  
*«Eksisterende tillatelse inkludert lokalitetsklarering må vært utstedt før 31.desember 2017 for å kunne motta tilbud om økt kapasitet etter dette kapittelet.»*

### 3. Høringsforslaget § 12 bør presiseres og skjerpes

Forslaget til kapasitetsøkingsforskriften § 12 foreslår lempeligere og til dels mangelfulle krav sammenlignet med den opprinnelige produksjonsområdeforskriften § 12. Fiskeridirektoratet kan ikke se at forutsetningen om at betingelsene for å kunne fatte vedtak om unntak skulle være strenge, er innfridd. Med forbehold om delvis mangelfull oversikt over medikamentbruk, så viser Havforskningsinstituttets overslag at nærmere en fjerdedel av aktive lokaliteter (og dermed trolig en noe større andel av tillatelsene) vil kunne kvalifisere til unntaket etter § 12. Fordelingen av antall rapporterte tellinger på lokaliteter som kan være kvalifiserte er vist i Fig 1.

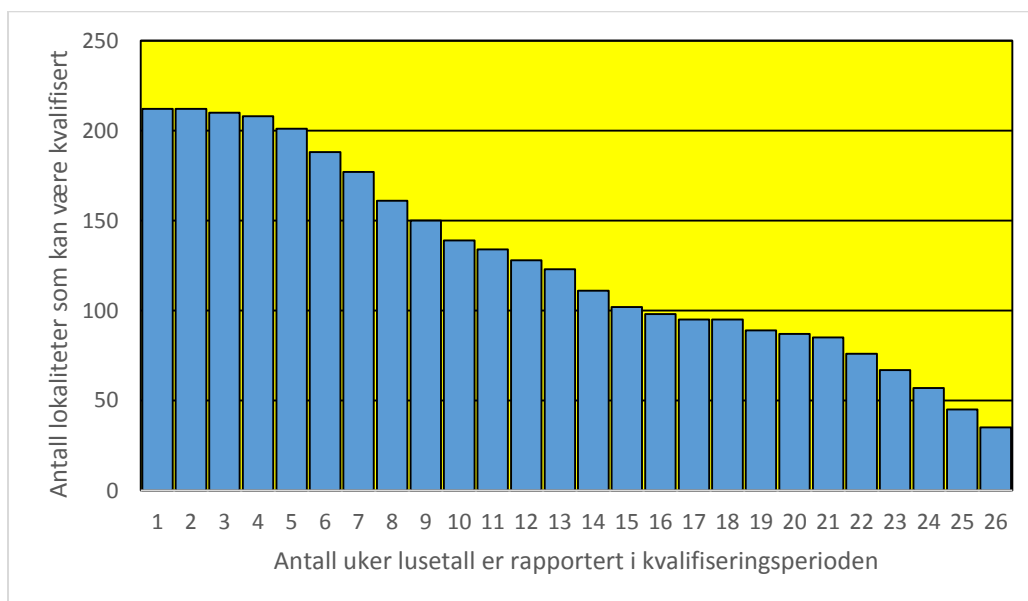


Fig 1. Havforskningsinstituttets anslag på hvor mange kvalifiserte lokaliteter som har rapportert lakselusnivå i kvalifiseringsperiodens samtlige 26 uker (helt til høyre i figuren, dette utgjør 35 lokaliteter) og ned til rapportering i 2 uker (nesten helt til venstre i figuren, dette utgjør 212 lokaliteter). Selv ved å sette et krav på minimum 16 uker med tellinger vil 98 lokaliteter komme inn under unntaket forutsatt at ingen endringer gjøres i den foreslåtte § 12.

Høringsforslaget avviker fra Mattilsynets og Fiskeridirektoratets felles faglige råd tidligere i prosessen, og er dessuten særs arbeidskrevende å gjennomføre,

samtidig som effekten av bestemmelsen er vesentlig svekket. Slik regelforslaget er utformet kan en aktør eksempelvis bryte grensene i luseforskriften i perioden 01.12.2015 – 31.03.2017, for deretter å brakklegge lokaliteten for så å sette ut smolt for eksempel 15.08.2017, og så holde seg under grensene i § 12 i halvannen måned. Manglende tellinger i den siste perioden vil trolig heller ikke diskvalifisere aktøren slik regelen er utformet i høringsforslaget. For å hindre slike utslag, vil direktoratet foreslå at det i det minste må gå fram av bestemmelsen at

- (a) Det må foreligge lusetellinger fra minimum 16 uker i kvalifiseringsperioden (forslaget til § 12 første ledd bokstav b) nr 1)
- (b) Lokaliteten må i hele beregningsperioden for § 17 oppfylle luseforskriftens krav, både til omfang av tellinger og maksimal forekomst av lus
- (c) Lokaliteten kan heller ikke i beregningsperioden ha fått vedtak om redusert kapasitet grunnet for høye lakselusnivåer eller resistens.
- (d) Første ledd bokstav b) nr.2 sier at det ikke skal være medikamentell behandling mer enn 1 gang. Fiskeridirektoratet mener det er uklart i forslagets ordlyd og finner heller ikke andre holdepunkter for hva som ligger i begrepet «medikamentell behandling». Det kan stilles spørsmål om behandling av en merd regnes som en behandling, eller kan flere merder behandles på ulike tidspunkt slik at anlegget i seg selv totalt sett anses å være behandlet én gang? Fiskeridirektoratet vil anbefale at behandlingen avgrenses til en medikamentell behandling av én merd. Her må kriteriene uansett være klare og entydige, samt vise en helhetlig forståelse av hva som ligger til grunn for dette.

Fiskeridirektoratet er kjent med at Mattilsynet også har synspunkter på denne bestemmelsen. Fiskeridirektoratet har på grunn av tidspress ikke hatt anledning til å utforme endelig forslag til revidert bestemmelse av § 12, men angir her hva som bør være minste innskjerping.

4. Fastsetting av tilbudet gjøres av én fylkeskommune dersom ikke forenklingsforslaget følges.

Fiskeridirektoratet har to ulike forslag til ny formulering av § 15. Det første forslaget er å beholde bestemmelsens første ledd slik den er listet opp, men å bytte ut «fylket» med «produksjonsområder», og «tillatelsen» med «lokaliteten». Det andre forslaget er subsidiært i forhold til forenklingsforslaget<sup>2</sup>, og innebærer at én fylkeskommune (vi foreslår

<sup>2</sup> Forenklingsforslaget vil innebære at alle fylkekommunene fatter vedtak, men at forslaget til beregning utarbeides av en av Fiskeridirektoratets regioner. Da vil ikke behovet for behandling av én

Hordaland fylkeskommune) skal behandle alle søknader og fatte vedtak. Dette vil sikre likebehandling ved at alle søknader behandles av samme organ.

5. Mattilsynet må gjøre vedtak etter forslaget § 16 og et av Fiskeridirektoratets regionkontor bør gi forslag til beregning etter § 17.

Det første forslaget til § 16 første ledd er at Mattilsynet må fatte et «vedtak» fremfor å gi en «vurdering». Således vil Mattilsynet kunne fatte både positive og negative vedtak etter bestemmelsen. Fiskeridirektoratet mener videre at Mattilsynet bør være klageinstans på sine vedtak etter § 12. Dette må tas inn i kapasitetsøkningforskriften § 19. Dette er mer naturlig ettersom Mattilsynet har kompetansen til å vurdere om kriteriene etter § 12 er oppfylt.

Videre foreslår Fiskeridirektoratet at én av Fiskeridirektoratets regioner, forslagsvis region Midt, bistår med å kontrollere søkers opplysninger opp mot gjeldende driftsplan og rapportering etter akvakulturdriftsforskriften, for deretter å utarbeide forslag etter § 17 som sendes fylkeskommunen.

Som en del av det subsidiære forslaget foreslår Fiskeridirektoratet at Mattilsynet skal kontrollere søkers opplysninger opp mot gjeldende driftsplan og rapportering etter akvakulturdriftsforskriften, for deretter å sende dette over til fylkeskommunen. I dette forslaget unngår man en ekstra instans involvert i saksbehandlingen, men det er viktig at Mattilsynet kontrollerer slike tilsynsbegrunnede opplysninger da fylkeskommunen ikke har tilgang på dette materialet.

6. Fylkeskommunen må kunne gi – ikke skulle gi - tilbud etter §§ 9 fjerde ledd og 17 første ledd

Etter forslag til kapasitetsøkningforskriften § 9 fjerde ledd skal fylkeskommunen innvilge søknaden om 2 pst. økning dersom kravene i §§ 6 - 8 er oppfylt. Videre kan fylkeskommunen kun avslå søknaden om 2 pst. økning dersom søker ikke innfrir kravene til innsending av dokumentasjon, jf. kapasitetsøkningforskriften § 9 andre og tredje ledd.

Fiskeridirektoratet mener at fylkeskommunen også skal kunne ha en annen avslagsgrunn, tilnærmet det som følger av akvakulturloven § 6 som sier at det skal tas hensyn til miljøet ellers, og ikke bare etter lusekriterier slik som kapasitetsøkningforskriften legger opp til.

---

fylkeskommune være tilsvarende. Forenklingforslaget kan således gjennomføres uten endringer av forslaget § 15.

Det er også viktig å påpeke at kapasitetsøkingsforskriften § 12 foreslår lempeligere krav enn det som fremgår av produksjonsområdeforskriften § 12. I forslag til kapasitetsøkingsforskriften § 12 første ledd reguleres vilkårene for ett av to mulige grunnlag for vekst uavhengig av handlingsregelen. Bestemmelsen inneholder ikke den forvaltningsmessige friheten som eksisterer i tilsvarende bestemmelsen i produksjonsområdeforskriften § 12. Etter produksjonsområdeforskriften § 12 «kan» departementet, dersom bestemmelsens vilkår er oppfylt, både avslå eller innvilge søknad om økning. I § 12 første ledd er denne friheten fjernet – ordlyden «kan» er fjernet - og fylkeskommunene må derfor innvilge søknader etter § 12 dersom bestemmelsens vilkår er til stede. Bestemmelsens andre alternativ for unntak inneholder et slikt «kan»-tillegg. Fiskeridirektoratet kan ikke se at departementet har drøftet dette i høringsnotatet ut over siste setningen i høringsnotatet hvor det står «Ved eventuelle søknader om nye eller utvidede lokaliteter vil det på ordinært vis bli foretatt en vurdering av miljømessige spørsmål.» Fiskeridirektoratet vil understreke at ved tildeling av enhver tillatelse så skal det vurderes om dette er miljømessig forsvarlig etter Akvakulturloven og Naturmangfoldloven.

Fylkeskommunen må derfor før endelig tilbud sendes, vurdere om den konkrete tildelingen av merkapasitet er miljømessig forsvarlig, jf. akvakulturloven § 6 første ledd. Det kan tenkes at andre forhold knyttet til miljø og den konkrete tildelingen som tilsier at tilbudet likevel ikke kan gis. Derfor må også forslaget ordlyd i § 17 første ledd endres fra «skal» til «kan».

7. Beregningsmåten etter forslaget § 17 må forenkles

Departementets forslag legger opp til at mange lokaliteter kan kvalifiseres etter § 12. Dette betyr, dersom alle kvalifiserte søker, at det blir et stort antall beregninger som skal utføres etter § 17. Når høringsforslaget legger opp til en særdeles arbeidskrevende beregningsmåte, så blir den totale arbeidsbyrden uforholdsmessig stor. Vi kan heller ikke se at den eventuelle mergevinsten for enkelte av søkerne som departementets forslag kan gi rettferdiggjøre den vesentlige risikoen og manglende forutsigbarheten som forslaget innebærer. Fiskeridirektoratet har derfor utarbeidet et forenklingsforslag til beregningsmåten. Dette er skissert i tabell 1.

Tabell 1: Oversikt over direktoratets forenklingsforslag.

Del	Høringsforslaget	Fiskeridirektoratets forslag til forenkling	Fører til endring i høringsforslaget
<b>Første trinn:</b> Beregning av tilveksten på lokaliteten som kommer inn under unntaket	Fylkeskommunen hvor tillatelsen er lokalisert må på grunnlag av selskapets opplysninger foreta en beregning av tilvekst på lokaliteten. Der hvor tillatelsene hører til flere produksjonsområder må evt flere fylkeskommuner koordinere seg	Fiskeridirektoratets region (kun én) får oversendt søknadene parallelt med Mat-tilsynet og foretar beregning av tilvekst for samtlige søknad-er på grunnlag av selskapets opplysninger som verifiseres opp mot driftplan og innsendt rapportering.	§ 16 første ledd og § 17
<b>Andre trinn:</b> Fastsettelse av kapasitetsutnyttelse (Tilvekst i forhold til kapasitet)	Fylkeskommunen skal på grunnlag av innsendte opplysninger beregne hva som er selskapets kapasitetsutnyttelse på samtlige lokaliteter i produksjonsområdet, eller anvende et nasjonalt normtall hvis selskapet ikke har dokumentert slik drift.	Det legges <u>bare</u> et nasjonalt normtall for kapasitetsutnyttelse til grunn. Trinnet kan utgå.	§ 17
<b>Tredje trinn:</b> Utregning av tilbudet	Fylkeskommunen regner ut tilbudet	Fiskeridir; én region regner ut forslag til tilbudet etter vedlagte tabeller og sender dette til fylkeskommunen.	§ 17
Utsendelse av tilbudet	Den aktuelle fylkeskommunen sender ut tilbudet	Den aktuelle fylkeskommunen <u>vedtar</u> og sender ut tilbudet	§ 17
Vedtak om utvidet tillatelse etter at søker aksepterer tilbudet	Ved aksept: Den aktuelle fylkeskommunen som sendte ut tilbudet gjør vedtak, skriver ut vedtaket og fører inn opplysningene i akvakulturregisteret	Samme som opprinnelig forslag	-

Forslaget for tredje trinn (se tabellene 1-3) vil øke forutberegneligheten men kan samtidig innebære at aktøren samlet sett ikke får et tilbud utregnet til nærmeste tonn slik som departementets forslag legger opp til. Der hvor tillatelsene er større enn standardstørrelsen vil det bli utdelt noe mindre enn henholdsvis 4 pst. eller 6 pst., men tidvis fordelt over noen flere tillatelser (som fortsatt er blant de kvalifiserte). Tabellen kan ikke anvendes for tillatelser som er mindre enn standardstørrelsen. Dette vil være i tråd med høringsforslaget § 10.

Tabeller 2 og 3: Forenklingsforslaget: Fastsettelse av tilbud for kapasitetsøkning etter § 17 (anvendes i tredje trinn). Anvendes for standard tillatelser eller større.

Årlig tilvekst på lokaliteten (tonn)	Antall kapasitetsøkninger som skal tilbys for produksjonsområde nr	
	1, 7, 8, 9 (4%)	2, 3, 4, 5, 6 (6%)
0-659	0	0
660-1979	1 stk à 31 tonn	1 stk à 47 tonn
1980-3299	2 stk à 31 tonn	2 stk à 47 tonn
3300-4619	3 stk à 31 tonn	3 stk à 47 tonn
4620-5939	4 stk à 31 tonn	4 stk à 47 tonn
5940-7259	5 stk à 31 tonn	5 stk à 47 tonn
7260-8579	6 stk à 31 tonn	6 stk à 47 tonn
8580-9899	7 stk à 31 tonn	7 stk à 47 tonn
9900-11219	8 stk à 31 tonn	8 stk à 47 tonn
11220-12539	9 stk à 31 tonn	9 stk à 47 tonn
12540-13859	10 stk à 31 tonn	10 stk à 47 tonn
Osv	Osv	Osv

Årlig tilvekst på lokaliteten (tonn)	Antall kapasitetsøkninger som skal tilbys for produksjonsområde nr
	10, 11, 12, 13 (4%)
0-761	0
762-2284	1 stk à 36 tonn
2285-3807	2 stk à 36 tonn
3808-5330	3 stk à 36 tonn
5331-6853	4 stk à 36 tonn
6854-8376	5 stk à 36 tonn
8377-9899	6 stk à 36 tonn
9900-11422	7 stk à 36 tonn
11423-12945	8 stk à 36 tonn
12946-14468	9 stk à 36 tonn
14469-15991	10 stk à 36 tonn
Osv	Osv

Forenklingsforslaget innebærer at både nummer 5 utgår og erstattes av bokstav e) og at en ny bokstav f) tilføyes i § 17 tredje ledd:



- e) Kapasitetsutnyttelsen som må benyttes for omregning fra årlig tilvekst på lokaliteten til tillatelseskapasitet settes til 1,692 tonn tilvekst per tonn tillatelseskapasitet, alt i form av levende vekt.
- f) Standard tillatelser eller de som er større, får tilbud om økning slik det fremgår av tabeller i vedlegg. Er tillatelsen mindre enn standardtillatelse skal utnyttelsen nevnt i bokstav e) legges til grunn og avrundes til nærmeste tonn per tillatelse.

Det subsidiære forslaget er at nummer 5 utgår og erstattes av bokstav e) som får følgende tekst:

e) Dersom selskapet ikke har sendt inn nødvendige opplysninger eller de er feilaktige skal kapasitetsutnyttelsen for omregning fra årlig tilvekst på lokaliteten til tillatelseskapasitet settes til 1,692 tonn tilvekst per tonn tillatelseskapasitet, alt i form av levende vekt.

8. Den uvanlig korte høringsfristen er problematisk

Av hensyn til forutberegnelighet og rettsikkerheten til innehaver mener Fiskeridirektoratet at høringen burde hatt lenger høringsfrist enn i underkant av én måned. Særlig ettersom det er tale om en forskrift hvor konsekvensene av et vedtak vil kunne være svært inngripende for dem det gjelder.

Med hilsen

Øyvind Lie  
Direktør

Anne B. Osland  
seksjonssjef

*Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift*

**Mottakerliste:**

Nærings- og fiskeridepartementet      Postboks 8090 Dep      0032      OSLO

**Vedlegg**

Kommentarer til selve forskriften - høring

Vedlegg beregning tilbud etter § 17 forenklet bestemmelse - supplerende vedlegg 1a

Vedlegg beregning tilbud etter § 17 - supplerende vedlegg 1b