



**DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT**

Høringsnotat av 10. desember 2015

Forslag til endringer i regelverket for å legge til rette for
landbasert oppdrett

Høringsfrist 22. januar 2016

Innhold

1	Innledning	3
2	Forslag til forskriftsendringer	4
2.1	Forslag om nytt kapittel 5a. Særskilt om tildeling av tillatelse til akvakultur på land	4
2.2	Forbud mot overføring av tillatelser fra land til sjø.	5
2.3	Avgrensning av tillatelser.....	5
2.4	Tildelingsprosess	6
2.5	Vektbegrensningen for settefisk.....	8
2.6	Enkelte endringer i laksetildelingsforskriften mv.	9
2.7	Behov for endringer i laksetildelingsforskriften med bakgrunn i fiskevelferd	10
3	Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser m.m.....	10
3.1	Areal- og miljømessige konsekvenser.....	10
3.2	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	11
4	Utkast til forskriftsendringer	14
4.1	Forskrift om endringer i laksetildelingsforskriften	14
4.2	Forskrift om endringer i akvakulturdriftsforskriften.....	16
4.3	Forskrift om endring i forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret.....	16

1 Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet foreslår endringer i forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) og i forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften). I korte trekk omhandler endringene:

1. Implementering av en ordning med løpende og vederlagsfri tildeling av landbaserte tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret.
2. Det skal tildeles egne tillatelser til settefisk. Skillet mellom settefisk og matfisk når det gjelder vektbegrensning foreslås opphevet. Settefisk foreslås definert ut fra livsstadiene til fisken og formålet med produksjonen.
3. Som følge av pkt. 1-2, oppheves ordningen med dispensasjon for å produsere stor smolt på land (men muligheten for postsmolt-produksjon (stor smolt) opprettholdes som følge av pkt. 1).

For norsk laksenærings langsiktige konkurransedyktighet er det viktig at næringen fortsetter å være teknologiledende. Da vil næringen fortsatt kunne være lønnsom og bidra til verdiskapning langs kysten. Etableringen av vederlagsfrie tillatelser til landbasert akvakultur legger til rette for teknologiutvikling og innovasjon, og dermed at norsk laksenæring fortsetter å være konkurransedyktig, uavhengig av hvilken produksjonsteknologi som benyttes. Dette forslaget gir også markedsmuligheter for leverandørnæringen, som så kan bidra til næringens vekst gjennom å forbedre sine produkter. Teknologier og produkter relatert til landbasert oppdrett kan også bli viktige eksportprodukter for leverandørnæringen.

Landbasert oppdrett kan videre være med på å utvikle en bærekraftig akvakulturnæring, både når det gjelder miljøhensyn, fiskehelse og fiskevelferdshensyn. Dersom landbasert akvakultur lykkes som en mellomfase kan dette medføre kortere omløpstid i flytende anlegg i sjø, redusert svinn og økt produksjon per sjøbasert tillatelse.

Samtidig kan utviklingen av nye driftsmetoder og teknologi innebære en velferdsrisiko for fisken. Fisk og andre dyr er vernet mot behandling som vi ikke kjenner konsekvensene av. For å muliggjøre innovasjon er det imidlertid åpnet for unntak fra dette absolutte vernet. Dette gjøres først og fremst ved krav om godkjenning av forsøk etter forsøksdyrregelverket. For forsøk som ikke er søknadspliktig etter forsøksdyrregelverket kreves det dispensasjon fra dokumentasjonskrav i regelverket, jf. akvakulturdriftsforskriften § 20. Mattilsynet har imidlertid overfor NFD foreslått at det absolutte forbudet i § 20 bør oppheves og erstattes med vilkår for utprøving av utstyr. Dette vil gjøre søknad om dispensasjon overflødig. Denne, og enkelte andre regelverksendringer vil bli hørt i en egen prosess vinteren 2016. Vi viser for øvrig til informasjon på Mattilsynets hjemmesider om regelverk som gjelder fiskevelferd ved utvikling og bruk av metoder, utstyr og teknologi.

Nærings- og fiskeridepartementet oppnevnte 21. oktober 2014 en ekstern arbeidsgruppe som skulle se på rammebetingelsene for landbasert oppdrett. Arbeidsgruppen leverte sin innstilling 14. januar 2015. Arbeidsgruppen foreslo å etablere en egen tillatelsestype for landbasert oppdrett av laks, ørret og regnbueørret og at tillatelser tildeles løpende og uten at det tas vederlag. Rapporten er tilgjengelig [her](#), på Nærings- og fiskeridepartementets nettside.

I Meld. St. 16 (2014-2015) forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett, fulgte regjeringen opp denne anbefalingen og Stortinget sluttet seg til dette, jf.

Innst. 361 S (2014-2015) pkt. 2.14¹. I samme innstilling pkt. 2.15 uttaler Næringskomiteen seg også om dispensasjonsordningen med postsmolt på land, som gjør det mulig å produsere smolt opptil 1 kg. Komiteen mener at det ikke lenger skal være behov for å søke om dispensasjon. Komiteen skriver videre at den avventer en vurdering fra regjeringen om hvordan ordningen med postsmolt på land skal håndteres opp mot et nytt system for landbasert oppdrett. Komiteen deler for øvrig regjeringens syn på at postsmoltproduksjon i sjø behandles på lik linje med kommersielle matfisktillatelser.

I dette høringsnotatet fremmer Nærings- og fiskeridepartementet forslag til nødvendige regelverksendringer som legger til rette for at tillatelser til landbasert oppdrett med laks, ørret og regnbueørret skal kunne tildeles løpende og uten vederlag. Det foreslås også endringer knyttet til regelverket for produksjon av settefisk og postsmolt.

Et samlet utkast til forskriftsendringer er inntatt til slutt i dette høringsnotatet.

2 Forslag til forskriftsendringer

Formålet med dette høringsnotatet er implementere en ordningen med løpende og vederlagsfrie tildeling av tillatelser til landbasert akvakultur av laks, ørret og regnbueørret (laksefisk). Det tildeles én tillatelse per lokalitet. Landbasert akvakultur vil normalt benytte privat areal. Den nye ordningen skiller seg fra tillatelser til akvakultur av laksefisk i sjø, som er antallsbegrenset, benyttes på allmennhets areal og tildeles gjennom tildelingsrunder mot vederlag. Etableringen av tillatelser til landbasert akvakultur innebærer derfor at det må gjøres tilpasninger i regelverket.

2.1 Forslag om nytt kapittel 5a. Særskilt om tildeling av tillatelse til akvakultur på land

Departementet har vurdert om det er hensiktsmessig å tildele separate tillatelser til henholdsvis settefisk, stamfisk og matfisk også for produksjon som skjer utelukkende på land. Isolert sett kan effektivitets- og forenklingshensyn tale for en slik løsning. Departementet mener likevel det behov for å differensiere mellom settefisk, matfisk og stamfisk både ved *etablering og drift* av akvakulturanlegg ut fra hensynet til fiskehelse og fiskevelferd. Begrunnelsen for å ha dette skillet er at risikoen for smittespredning og dårlig fiskehelse og fiskevelferd varierer med driftsform, produksjonsomfang og om et akvakulturanlegg produserer settefisk, matfisk eller stamfisk. Flytting av levende fisk og rogn innebærer en kjent risiko for spredning av smitte. For å redusere denne risikoen til akseptabelt nivå, stilles det derfor strengere smittehygieniske krav til etablering og drift av settefiskanlegg og stamfiskanlegg som produserer fisk og rogn for utsett på andre lokaliteter, enn til matfiskanlegg som produserer fisk for slaktning til konsum. Ved produksjon av laks, ørret og regnbueørret påvirkes også smitterisikoen av om vannkilden er ferskvann uten oppgang av anadrom fisk, og om det brukes sjøvann i produksjonen eller ikke. Driftsform, produksjonsomfang, vannmengder, vannkvalitet, strømforhold, ulike former for vannbehandling etc. påvirker på ulike måter risikoen for dårlig fiskevelferd avhengig av fiskens utviklingsstrinn og produksjonsstadium. Departementet legger derfor opp til at det differensieres mellom, og dermed stilles krav om egne tillatelser, for å drive landbasert

¹ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=61834>

akvakultur av henholdsvis settefisk, stamfisk og matfisk. Dette krever i seg selv ikke regelverksendringer.

Departementet foreslår at tildeling av tillatelser til landbasert oppdrett skjer gjennom et nytt kapittel 5a i forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften). Tillatelse til å produsere *settefisk* reguleres i dag i laksetildelingsforskriften kapittel 6, og de tildeles uten vederlag eller antallsbegrensning. Settefiskproduksjon foregår i ferskvann i kar på land. Søknadene behandles fortløpende av fylkeskommunene. Det er rom for å gjøre tildelingsreglene for disse tillatelsene tydeligere og departementet foreslår at dette gjøres samtidig med en ny bestemmelse for tildeling av landbasert akvakultur. Bestemmelsen passer ikke uten videre under de eksisterende kapitelloverskriftene. Vi foreslår derfor et nytt kapittel 5a med en felles bestemmelse for begge produksjonsformer.

I forslag til ny § 28d slås det fast at det kan tildeles tillatelser til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret på land, og at tillatelsen enten må gjelde settefisk eller landbasert akvakultur. Tillatelse til produksjon av settefisk og landbasert akvakultur tildeles løpende etter søknad. Det fremkommer videre av forslaget til bestemmelse at hver tillatelse vil bli knyttet til en lokalitet på land.

2.2 Forbud mot overføring av tillatelser fra land til sjø.

Tillatelser til akvakultur av matfisk av laks, ørret og regnbueørret i flytende anlegg i sjø tildeles fortsatt etter strenge kriterier og vederlagene er høye. Verdien av tillatelsene og akvakulturregisterets tilrettelegging for å kunne pantsette akvakulturtillatelser som et privat formuesgode gjør tillatelsene til attraktiv pantsikkerhet for innehaverne. Det er således ikke aktuelt å tillate bruk av tillatelser tildelt på land flyttet til sjø, og departementet foreslår derfor en ny § 31a der det understrekes at det ikke foreligger noen mulighet for å flytte landbaserte tillatelser til sjølokalteter. For øvrig vises til omtalen av dette i Meld. St. 16 (2014-15) om forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett.

Det foreslås derfor en ny § 31a i laksetildelingsforskriften om forbud mot overføring av tillatelser fra land til sjø. Tillatelsene kan heller ikke inngå i et felles biomassetak eller i en konsernbiomasse, jf. akvakulturdriftsforskriften §§ 47 flg.

2.3 Avgrensning av tillatelser

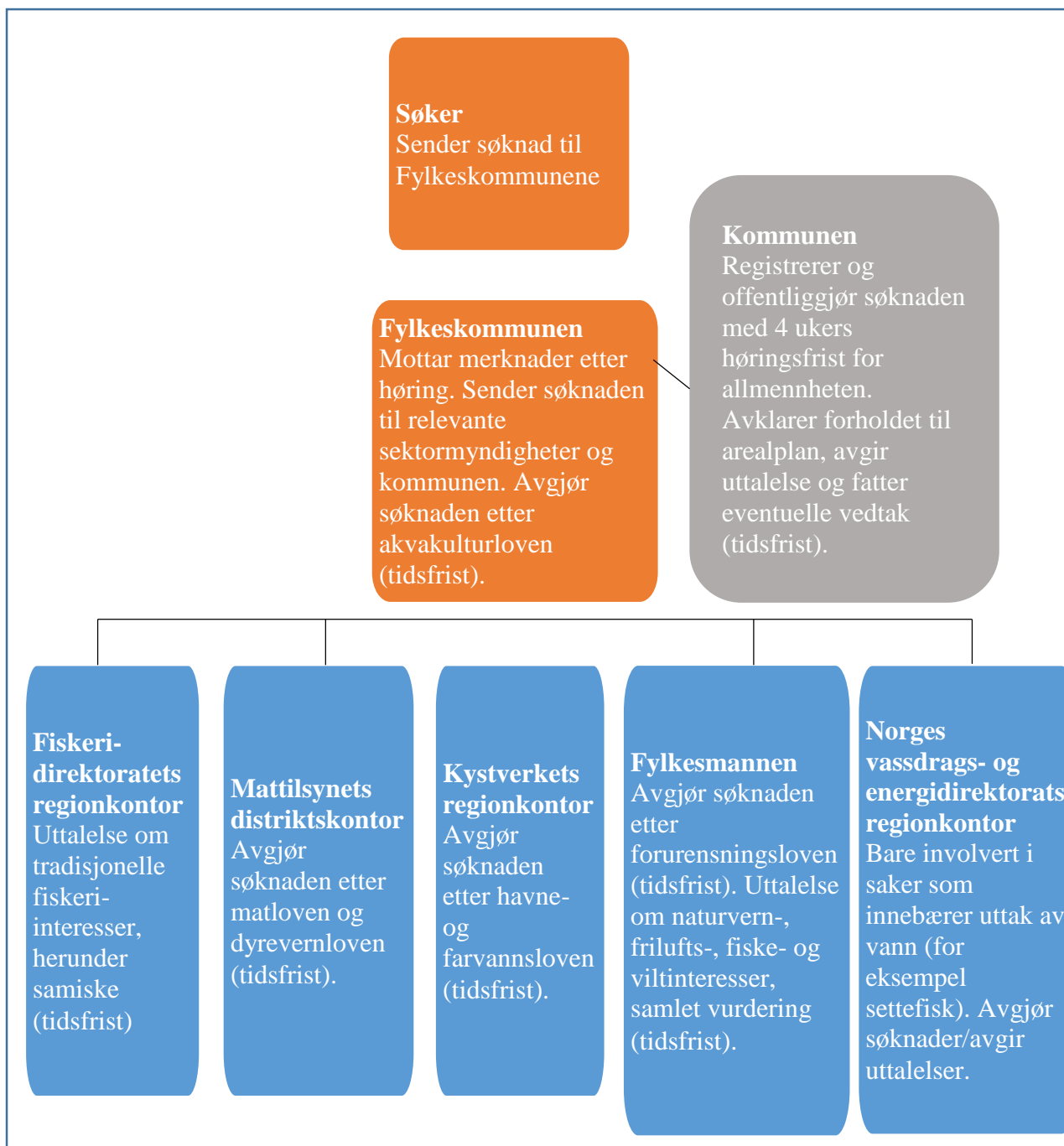
Departementet mener det er viktig at tillatelsene til landbasert akvakultur med matfisk avgrenses med produksjonskapasitet, og departementet foreslår maksimalt tillatt biomasse som produksjonsbegrensning for å harmonisere med den øvrige reguleringen av produksjon av matfisk av laks, ørret og regnbueørret. Vi kan imidlertid ikke se at det er behov for å avgrense størrelsen på en tillatelse til landbasert akvakultur til standard tillatelse (900 tonn MTB i Finnmark og Troms, og 780 tonn MTB i resten av landet), noe som reelt sett vil innebære at det i mange tilfeller vil måtte tildeles flere tillatelser på en lokalitet. Det vil derfor være det konkrete behovet i den enkelte søknaden som vil danne utgangspunktet for hvor stor biomasse som skal tillates. Søker må dermed selv oppgi ønsket produksjonskapasitet i søknaden, og tildelingsmyndigheten og de enkelte sektormyndigheter vil så avgjøre om og i tilfelle hvor stor tillatelse som skal tildeles.

Som det fremgår av forslaget til ny § 28d annet ledd, er det ikke inntatt noen bestemmelse om avgrensning av tillatelse til landbasert settefiskproduksjon, dvs. de tidlige livsfasene. Historisk sett har fiskerimyndighetene avgrenset tillatelser til landbasert settefiskproduksjon i antall stykk sjødyktig settefisk innenfor et kalenderår, men dette har over tid blitt faset ut. Laksetildelingsforskriften har derfor ikke bestemmelser om antallsbegrensning, størrelse på anlegg og så videre og det foreslås heller ikke å gjeninnføre antallsbegrensning som reguleringsform. Begrunnelsen for dette er i hovedsak todelt. For det første er det etter departementets syn ikke behov for å regulere på denne måten. Settefisk er fisk som produseres med formål å være innsatsfaktor i sjøbasert matfiskproduksjon. I tillegg foreligger en rekke faglig begrunnede begrensninger etter annet regelverk som hvor mye vann som kan brukes og at hver smittemessige adskilte enhet ikke skal ha mer enn 2,5 millioner individer. De fleste er også underlagt vilkår etter forurensningslovens bestemmelser om utslipp.

Departementet gjør oppmerksom på at Mattilsynet har foreslått overfor Nærings- og fiskeridepartementet at akvakulturdriftsforskriften § 46 om fisketetthet oppheves. Av forslaget fremgår det at for landbasert matfiskoppdrett og lukkede produksjonsenheter i sjø og slaktemerder, vil den absolutte øvre grensen for tetthet på 25 kg/m³ ikke lenger være hensiktsmessig fordi det kan være forsvarlig med høyere tetthet ut i fra mulighet for overvåking og kort oppholdstid. Det bør uansett gjelde et krav om forsvarlig tetthet. Dersom forslaget vedtas vil det kunne bedre rammebetingelsene for utvikling av lukkede produksjonsenheter i sjø og landbasert matfiskoppdrett av laks og regnbueørret. Endringene skjer i akvakulturdriftsforskriften §§ 25 og 46, og forslaget er til vurdering i departementet.

2.4 Tildelingsprosess

Tildeling av tillatelser til landbasert akvakultur vil for øvrig følge samme system som gjelder for alle andre tillatelser til akvakultur, bortsett fra tillatelser til laks, ørret og regnbueørret på lokaliteter i sjø. Det kreves fortsatt lokalitetsklarering og det er fylkeskommunen som behandler søknaden. Søknader må sendes på elektronisk skjema som finnes på Fiskeridirektoratets hjemmesider. Under følger en skjematisk oversikt over søknadsprosessen.



Som for all annen søknadsbehandling, skal det også betales gebyr for behandling søknader om landbasert oppdrett, jf. § 2 første ledd i forskrift 21. desember nr. 1597 om gebyr og avgift i forbindelse med akvakulturvirksomhet (gebyrforskriften).

Departementet gjør oppmerksom på at det i forbindelse med søknadsbehandlingen ikke vil bli tatt stilling til om den som søker har privatrettslig rett til å drive på den aktuelle eiendommen, og en tillatelse til akvakultur vil heller ikke fortrenge eventuelle privatrettslige rettigheter som skulle være i strid med mulighetene til å drive akvakultur.

2.5 Vektbegrensningen for settefisk

Etter dagens regelverk skal settefisk av laks, ørret og regnbueørret i utgangspunktet ikke ha en individvekt som overstiger 250 gram. I 2011 ble det innført en ordning hvor det kan søkes om dispensasjon til produksjon av stor smolt opptil 1 kg. Produksjon av stor smolt på land åpner for et kombinasjonskonsept med landbasert produksjon fram til 1 kg for deretter å sette ut fisken i merder i sjø for videre påvekst frem til slaktestørrelse. Et hovedargument for åpningen for forlenget landfase er at rømmingsfaren og utfordringene med lakselus blir redusert som følge av kortere tid i sjøen. Ordningen kan potensielt også gi mulighet for økt produksjon og kan gi muligheter for en mer optimal utnyttelse og mer hensiktsmessig områdeorganisering for tilgjengelige matfisklokaliteter i sjø.

Det fremgår av Meld. St. 16 (2014-2015) at det i forbindelse med innføringen av en ordning med løpende og vederlagsfri tildeling av tillatelser til landbasert oppdrett, vil det være naturlig å vurdere hvordan ordningen med postsmolt på land skal håndteres. Settefisk defineres i laksetildelingsforskriften § 4 bokstav f som regner opp livsstadiene til fisken og formålet med produksjonen: "Settefisk: rogn, yngel, parr eller smolt som produseres med sikte på overføring til andre lokaliteter eller annen type produksjon." Definisjonen baseres på fiskens tidlige livsstadier og setter ingen vektbegrensning for hva som kan regnes som settefisk. Det følger imidlertid av akvakulturdriftsforskriften § 55 at settefisk som hovedregel ikke skal ha en individvekt som overstiger 250 gram. Det er etter departementets syn ikke grunnlag for å opprettholde bestemmelsen når det nå skal tildeles tillatelser til landbasert akvakultur uten vederlag eller antallsbegrensning. Som nevnt ovenfor i punkt 1 har også en enstemmig næringskomite i Innst. 361 S (2014-2015) gitt uttrykk for at "Komiteen mener det ikke lenger skal være behov for å søke om dispensasjon til produksjon av stor smolt opp til 1 kg".

Departementet foreslår å gjennomføre dette ved å tilføye ordet "*postsmolt*" i oppramsingen av hvilke stadier som kan regnes som settefisk i de respektive definisjonene i akvakulturdriftsforskriften § 4, se forskriftskastet. Dette betyr at settefisken kan være passert smoltstadiet og vokst videre før den settes inn i et matfiskanlegg. Definisjonen av settefisk i akvakulturdriftsforskriften § 4 bokstav v endres tilsvarende for å få samsvarende definisjoner. Videre foreslår departementet å oppheve bestemmelsen i akvakulturdriftsforskriften § 55 som bestemmer at settefisk ikke skal ha en individvekt som overstiger 250 gram. Det er hittil gitt ti dispensasjoner etter denne bestemmelsen, og Fiskeridirektoratet har fortsatt søknader til behandling. Departementet anser at allerede gitte tillatelser i det vesentligste ikke vil berøres av forslaget når det gjelder de underliggende sektortillatelser, men likevel slik at vilkårene om erfarings- og kunnskapsdeling, som er en del av dispensasjonsordningen, bør oppheves.

Departementet finner i denne sammenheng grunn til å presisere at forskrift om utvidelse av akvakulturanlegg mv. § 5 stiller krav om at utvidelse av produksjonsomfang og annen vesentlig endring av allerede godkjent akvakulturanlegg skal være godkjent av Mattilsynet. Produksjon av stor settefisk opp mot ett kilo i settefiskanlegg innebærer en vesentlig endring av allerede godkjente settefiskanlegg. Det er også per dags dato ansett som en ny driftsmetode som forutsetter at Mattilsynet innvilger dispensasjon fra akvakulturdriftsforskriften § 20 om metoder og tekniske innretninger, eller som foreslått av Mattilsynet (jf. over) at tilfredsstillende vilkår som settes i forskrift. Vedtak med vilkår som Mattilsynet allerede har fattet ved godkjenning av settefiskanlegg og dispensasjoner fra akvakulturdriftsforskriften § 20 vil ikke berøres av forslaget om å oppheve grensen for settefisk på 250 gram.

2.6 Enkelte endringer i laksetildelingsforskriften mv.

Kapittel tre i laksetildelingsforskriften gjelder de alminnelige tillatelsene tildelt i tildelingsrunder, bestemt av Nærings- og fiskeridepartementet i forskrift for den enkelte tildelingsrunde. De mest sentrale bestemmelsene er § 14 som bestemmer at tillatelser til laks, ørret og regnbueørret skal tildeles når departementet bestemmer, § 15 som angir tillatt biomasse per standard akvakulturtillatelse og § 16 som gir hjemmel for å ta vederlag for tillatelsene. Tillatelser til landbasert oppdrett skal tildeles løpende og uten vederlag, og §§ 14 og 16 kan derfor ikke gjelde for slike tillatelser. I utgangspunktet kunne § 15 om standard avgrensning av tillatelser være aktuell for landbaserte akvakulturanlegg, men som nevnt ovenfor ser departementet det ikke som hensiktsmessig. De øvrige bestemmelsene i kapittel tre gjelder historiske tildelingsrunder og vil ikke være aktuelle i denne sammenheng. Det foreslås etter dette at kapittel tre i sin helhet ikke skal gjelde for landbasert akvakultur. For å gjøre dette tydelig foreslår departementet en presisering av kapitteloverskriften og i de enkelte bestemmelsene, slik at kapitteloverskriften endres til: "Kapittel 3. Særskilt om tillatelse til akvakultur av matfisk på lokaliteter i sjøvann." Tilsvarende presisering foreslås også i §§ 14 og 15.

Det foreslås ikke endringer i § 16, ettersom en presisering vil gjøre bestemmelsen unødig tung. Slik bestemmelsen står vil den trolig ikke gi opphav til uklarheter, ettersom det er klart at vederlaget fastsettes for den enkelte tildelingsrunde, som kun gjelder tildeling av matfisk på lokaliteter i sjøvann. Forslaget til endring av kapitteloverskrift og sammenhengen i kapitlet for øvrig gjør det også tydelig at bestemmelsen ikke gjelder tildeling av akvakulturtillatelser på land.

Departementet foreslår videre at kapittel 6 i hovedsak kommer til anvendelse på tillatelsene tildelt på land. Enkelte av bestemmelsene i kapittel 6 er inntatt for å ivareta næringspolitiske hensyn, samt sikre lakseoppdrettere fleksibilitet og mer optimalisert drift innenfor rammene som antallsbegrensede tillatelser setter. Dette gjelder for eksempel laksetildelingsforskriften §§ 33, 34 og 37 som omhandler henholdsvis regiontilknytning, antall lokaliteter per tillatelse og melding om samlokalisering. Disse reglene er ikke hensiktsmessig å gjøre gjeldende for en type tillatelse som tildeles løpende og uten at det tas vederlag, og departementet foreslår derfor at disse bestemmelsene ikke skal gjelde for landbasert akvakultur. Dette gjøres ved å legge til i de angjeldende bestemmelsene, samt at disse ikke vil gjelde for akvakultur på land.

Slik § 36 om minste krav til søknad lyder i dag, gjelder kravene til kartdokumentasjon og resultatene fra en miljøundersøkelse i henhold til NS 9410 kun ved klarering av lokalitet i sjøvann, jf. annet ledd. Videre stilles det formelt ikke krav med hjemmel i akvakulturloven om miljøundersøkelser eller miljøovervåking av utslipp fra landbaserte anlegg. Mye tilsier at det kan være fornuftig å harmonisere regelverket for landbaserte anlegg med reglene som gjelder for sjøbasert drift mht. miljøovervåking. Departementet vil komme tilbake til dette på et senere tidspunkt.

Heller ikke § 37a. om særskilte regler for Hardangerfjorden får anvendelse på landbasert akvakultur. Det følger av bestemmelsen at den gjelder på lokaliteter i sjøvann. I tillegg er disse særskilte reglene opprettet på grunn av lusesituasjonen i Hardangerfjorden og landbasert akvakultur vil ikke innvirke denne situasjonen.

For ytterligere å tydeliggjøre hvilke bestemmelser som vil gjelde for landbasert oppdrett, foreslår departementet at det i § 3 om kapitlers virkeområde tas inn et nytt femte ledd som lister opp hvilke av forskriftens kapitler og bestemmelser som regulerer landbasert oppdrett. Dette vil være:

- kapittel 1. Formål, virkeområde og definisjoner
- kapittel 2. Generelle bestemmelser
- kapittel 5a. Tildeling av tillatelse til landbasert oppdrett
- kapittel 6. Klarering av lokalitet for akvakultur, kun §§ 29, 31, 35, 36.
- kapittel 7. Avsluttende bestemmelser

Akvakulturloven § 13 oppstiller plikt til opprydning og gjenfangst, ogplikten til å rydde lokaliteten ved helt eller delvis opphør av produksjonen vil også gjelde for landbasert oppdrett. I slike tilfeller vil imidlertid også kommunen være delegert myndighet etter forurensingsregelverket til å kunne kreve opprydding etter forurensingsloven § 28. Av effektivitetshensyn bør kommunene og Fiskeridirektoratet derfor søke å inngå et samarbeid i aktuelle tilfeller.

2.7 Behov for endringer i laksetildelingsforskriften med bakgrunn i fiskevelferd

I forbindelse med dette forskriftsforslaget, vil departementet også rette enkelte inkurier. I forskrift 17. juni 2008 nr. 823 om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg, zoobutikker m.m. (etableringsforskriften) er det med hjemmel i lov 19. juni 2009 nr. 97 stilt en rekke krav om dyrevelferd. Det innebærer at etablering eller utvidelse av et akvakulturanlegg for fisk også krever godkjenning etter dyrevelferdsloven. I laksetildelingsforskriften § 30 første ledd bokstav c, som redegjør for hvilke tillatelse som er nødvendig etter sektorregelverket for å få en akvakulturtillatelse, mangler det imidlertid en henvisning til dyrevelferdsloven. Det foreslås derfor å innta en slik henvisning nå.

Videre foreslår departementet en forenkling i regelverket ved å fjerne en dobbeltregulering av krav til fiskens levevilkår. Laksetildelingsforskriften § 32 annet ledd sier at «*Klarering av landlokalitet skal ikke gis dersom søker ikke har sannsynliggjort at virksomheten har tilgang til tilstrekkelig mengder vann av en kvalitet som sikrer fisken gode levevilkår, herunder tilstrekkelig vanngjennomstrømming.*». Dette er forhold som ivaretas gjennom Mattilsynets behandling av søknader etter etableringsforskriften, og er en unødvendig dobbeltregulering. Departementet foreslår derfor at laksetildelingsforskriften § 32 annet ledd oppheves og at første ledd får følgende ordlyd: Klarering av lokalitet for stamfisk skal ikke gis dersom det er annen akvakultur på lokaliteten. Fiskeridirektoratet kan i særlige tilfeller dispensere fra denne bestemmelsen.

3 Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser m.m.

3.1 Areal- og miljømessige konsekvenser

Løpende og vederlagsfri tildeling av tillatelse til landbasert oppdrett antas å øke interessen for å starte slik virksomhet. Hvilken betydning landbasert oppdrett vil få for verdiskaping og sysselsetting vil avhenge av både antall tillatelse som tildeles, anleggsstørrelse og lokalisering. Vesentlige grunnlagsinvesteringer peker i retning av færre og større enheter framfor mange små, og i samme retning peker krav til infrastruktur samt forhold relatert til eierrettigheter og andre bruks- og verneinteresser i strandsonen.

Areal til landbasert oppdrett vil følge alminnelige regler etter plan- og bygningsloven. Loven skal bidra til samordning og helhetlige løsninger over sektorgrensene. Planprosessen skal sikre gode avveininger av næringsvirksomhet i forhold til naturvern, sårbar natur/biologisk mangfold, friluftsliv-, fiske- og viltinteresser. Departementet kan ikke se at landbaserte oppdrettsanlegg innebærer prinsipielt nye utfordringer, som ikke eksisterende lov og tilhørende forskriftsbestemmelser håndterer i dag.

Det følger av naturmangfoldloven § 7 at *"Prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom. Vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen."* Et høringsbrev er ikke en beslutning i denne forstand, men departementet finner det likevel hensiktsmessig å redegjøre for noen av vurderingen også her.

Forskriftsendringene her innebærer ingen miljøpåvirkning i seg selv, men vil åpne for å søke om en produksjon som vil kunne påvirke miljøet. Hvilken påvirkning som skjer er avhengig av størrelsen på den omsøkte produksjonen, hvor produksjonen skal lokaliseres mv. Den konkrete vurderingen av om det skal tillates akvakultur vil derfor måtte skje når en søknad om tillatelse skal innvilges eller ikke. Det er også på dette punktet, når den omsøkte produksjonsteknologien er kjent, det mest naturlig å vurdere den samlede belastningen som et økosystem vil bli utsatt for. Her kan det kun gis noen overordnede vurderinger. Departementet presiserer at all akvakultur skal være miljømessig forsvarlig, jf. akvakulturloven § 10.

Det foreligger tilstrekkelig kunnskap knyttet til oppdrett av laksefisk til at det ikke er nødvendig å vurdere føre-var-prinsippet ved *tildeling* av tillatelse, jf. naturmangfoldloven § 9. Produksjon på land vil skje i et lukket og relativt kontrollert miljø. Landbasert akvakultur vil avhengig av de valgte tekniske løsninger derfor kunne gi reduserte utslipp av næringssalter sammenlignet med tradisjonell merdbasert produksjon, og filtrering og oppsamling vil det også kunne gi reduserte utslipp av partikulært materiale. Det forutsettes da et det oppsamlede slammet kan nyttiggjøres på en effektiv måte. Ved tildeling av tillatelse til landbasert oppdrett kreves det tillatelse etter forurensningsloven, som uavhengig av produksjonsteknologi vil ivareta de miljømessige hensynene knyttet til utslipp.

Dersom lakselus og annen smitte unngås vil utslipp av legemidler unngås, og ved produksjon av stor smolt kan omløpstiden i sjø forkortes. Dette vil igjen kunne redusere luseforekomst i sjø og være gunstig for ville bestander av laks og ørret. Landbasert akvakultur kan ved sykdom gi like store utslipp av legemidler som merdbasert oppdrett.

Det antas at moderne landbaserte anlegg vil ha lavere rømmningsrisiko enn tilsvarende merdbaserte anlegg og at risikoen reduseres jo større avstand til sjø eller vassdrag. Det vil bli stilt tekniske krav til anlegg som ivaretar hensynene i naturmangfoldloven § 12, jf. akvakulturloven § 12. Landbaserte anlegg antas å kreve mer material- og energimengde pr produsert kg laks enn merdbasert oppdrett.

3.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det kan reises spørsmål ved om innføring av løpende og vederlagsfrie tillatelser til oppdrett av laksefisk på land kan true Norges konkurranseposisjon som verdens fremste produsent av oppdrettslaks. Nofima utredet i 2013, på oppdrag fra departementet, nettopp dette spørsmålet.

I oppsummeringen av rapporten skriver Nofima: "Vår hovedkonklusjon er at det skal mye til for å true hegemoniet til det effektive notbaserte produksjonskonseptet i norsk lakseoppdrett. Store sjokk, som for eksempel økte miljøkostnader, kan forandre dette bildet. På lang sikt kan også et effektivt landbasert oppdrett nærme seg. Vi ser også at landbasert oppdrett i lavkostland kan være en trussel på noe sikt.

Kombinasjonsmodeller, hvor større deler laksens vekst foregår i lukkede anlegg i sjø eller på land, vil sannsynligvis vokse frem. Dette har fordeler både for fiskens miljø og miljøet rundt anlegget, samtidig som man ved å holde bare fisk under 1 kg i lukkede anlegg begrenser investeringene betydelig i forhold til å ha hele tilvekstfasen i lukkede anlegg på land eller i sjø.

Naturgitte fortrinn blir kanskje mindre viktig med nye produksjonskonsepter, men andre fortrinn er også meget viktige for Norges konkurranseposisjon, og vanskelig å kopiere. Norsk oppdrettsnæring nyter godt av nærhet til det meget viktige europeiske ferskfiskmarkedet, sterke kunnskapsmiljøer og en ledende leverandørindustri, god infrastruktur og god forvaltning. Ikke minst har næringen en vanskelig kopierbar styrke i det samarbeidet som oppstår mellom alle disse aktørene, og de klyngeeffektene som dermed skapes." Rapporten til Nofima er tilgjengelig her: <http://www.nofima.no/filearchive/rapport-32-2013-oppdrettsteknologi-og-konkurranseposisjon.pdf>.

I Meld. St. 16 (2004-2005) skriver departementet også følgende om konsekvensene av å innføre en ordning med løpende og vederlagsfri tildeling av tillatelser til landbasert oppdrett av laks, ørret og regnbueørret: "Nærings- og fiskeridepartementet legger til grunn at det vil kunne skje en betydelig utvikling innen landbasert oppdrett fremover, særlig siden stadig flere land viser interesse for landbasert oppdrett av laks. Utviklingen vil således skje uavhengig av om Norge deltar, og departementet er enig med arbeidsgruppen i at offentlig styring i begrenset grad vil kunne påvirke utviklingen. Sjømat er en av de næringene vi skal leve av i Norge – også i fremtiden. Med det kostnadsnivået vi har, og med en hard internasjonal konkurranse, blir innovasjon særlig viktig for at vi skal kunne hevde oss i lengden. Det bør derfor legges til rette for at mest mulig innovasjon skjer i Norge og at norsk næring får best mulig vilkår for å være konkurransedyktig, uavhengig av hva som viser seg å være den beste produksjonsteknologien. Det bør derfor legges til rette for at det kan bli enklere å etablere landbaserte oppdrettsanlegg i Norge. Dette vil også ha betydning for norsk leverandørindustri, som allerede i dag er langt fremme på landbaserte teknologier. Teknologier og produkter relatert til landbasert oppdrett kan bli viktige både i Norge og som eksportprodukter.

...

Et argument mot å åpne for en egen tillatelsesklasse ville eventuelt være at dette kan gi økonomiske konsekvenser for aktørene som allerede er i næringen. Mange av de som driver lakseoppdrett i sjø har betalt vederlag for en tillatelse, og vil risikere at denne blir mindre verdt som panteobjekt. Dette vil naturligvis også få betydning for finansieringsinstitusjonene. En bedre tilretteleggelse for landbasert oppdrett vil også kunne få markedsmessige konsekvenser hvis dette blir gjennomført i stor skala. Etter departementets oppfatning er denne virksomheten foreløpig i støpeskjeen, og det vil ta tid før landbasert oppdrett vil foregå i stor skala. Det anses derfor ikke som nødvendig å antallsbegrense på dette tidspunkt. Dersom det skulle vise seg at dette blir suksess er det positivt at verdiskapningen skjer i Norge. Etter regjeringens syn vil dette bidra til at næringen får flere ben å stå på, samt at vi deltar i den utviklingen som skjer globalt. Skulle det likevel, av en eller annen grunn, oppstå

behov for å begrense antallet tillatelser, vil det være mulig å fastsette en slik begrensning på et senere tidspunkt."

Administrativt innebærer forslaget ellers en forenkling for aktører som ønsker å søke om å få produsere stor settefisk og matfisk på land. Fylkeskommunene kan etter forslaget behandle søknadene etter hvert som de kommer inn og søkerne kan forholde seg til det samme søknadsskjema som for andre lokalitetssøknader. Dette innebærer også en avvikling av en tidkrevende behandling av dispensasjonssøknader i Fiskeridirektoratet sentralt.

Selv om det nå legges til rette for tillatelser til akvakultur på land, forventes det ikke en stor søknadsmengde og arbeidsbyrden for offentlige etater ville trolig ikke øke i særlig grad.

4 Utkast til forskriftsendringer

4.1 Forskrift om endringer i laksetildelingsforskriften

Utkast til forskrift om endring i forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften)

Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet [dato] med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur § 4, § 5, § 6, § 7 og § 10.

I

I forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) gjøres følgende endringer:

Nytt § 3 femte ledd skal lyde:

Akvakultur av matfisk på land reguleres i kapittel 1, 2 og 7, samt §§ 29, 31, 35, 36.

§ 4 første ledd bokstav f skal lyde:

Settefisk: rogn, yngel, parr, *smolt eller postsmolt* som produseres med sikte på overføring til andre lokaliteter eller annen type produksjon.

§ 8 første ledd skal lyde (dette er en oppretting av skrivefeil):

Søknad om tillatelse etter kapittel 2, 3, 4 og 5a og klarering av lokalitet etter kapittel 6 utfylles på skjema fastsatt av Fiskeridirektoratet, og sendes til og avgjøres av *fylkeskommunen* i det fylke det søkes om tillatelse eller lokalitetsklarering. Det samme gjelder melding etter § 37.

Kapitteloverskriften til kapittel tre skal lyde:

Kapittel 3. Særskilt om tillatelse til akvakultur av matfisk på lokaliteter i sjøvann

§ 14 skal lyde:

Departementet bestemmer når tillatelser til akvakultur av matfisk *på lokaliteter i sjøvann* skal tildeles og den geografiske fordelingen av disse.

Departementet kan fastsette nærmere vilkår og kriterier for tildeling av tillatelser til akvakultur av matfisk *på lokaliteter i sjøvann*.

§ 15 skal lyde:

§ 15. Tillatt biomasse per standard akvakulturtillatelse på lokaliteter i sjøvann

En standard tillatelse til akvakultur av matfisk *på lokaliteter i sjøvann* avgrenses til en biomasse på inntil 780 tonn.

I Troms og Finnmark avgrenses en standardtillatelse til akvakultur av matfisk *på lokaliteter i sjøvann* til en biomasse på inntil 900 tonn, forutsatt at samtlige lokaliteter knyttet til tillatelsen til enhver tid ligger i Troms og Finnmark.

Nytt kapittel 5 a skal lyde:

Kapittel 5a. Særskilt om tildeling av tillatelse til akvakultur på land

Ny § 28d skal lyde:

§ 28d. *Tildeling av tillatelse til akvakultur på land*

Det kan gis tillatelse til produksjon av laks, ørret og regnbueørret på land

a) på en bestemt lokalitet, og

b) enten til

1. akvakultur av settefisk, eller

2. akvakultur av matfisk.

Tillatelse til landbasert akvakultur av matfisk avgrenses i maksimalt tillatt biomasse. Ved utvidelse av tillatelsens avgrensning, må det innhentes ny klarering.

§ 30 bokstav c skal lyde:

c) det er gitt tillatelser som kreves etter

1. lov 19. desember 2003 nr. 24 om matproduksjon og mattrygghet mv.,
2. lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall,
3. lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann,
4. lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann, og
5. lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd; og

Ny § 31a skal lyde

§ 31a. *Forbud mot overføring av tillatelser fra land til sjø.*

Tillatelser gitt til landbasert akvakulturvirksomhet kan ikke overføres til eller benyttes i sjø.

§ 32 første ledd skal lyde:

Klarering av lokalitet for stamfisk skal ikke gis dersom det er annen akvakultur på lokaliteten. Fiskeridirektoratet kan i særlige tilfeller dispensere fra denne bestemmelsen.

§ 32 annet ledd oppheves.

§ 33 siste ledd skal lyde:

Denne bestemmelsen gjelder ikke tillatelse til særlige formål eller tillatelse til landbasert akvakultur.

§ 34 siste ledd første punktum skal lyde:

Denne bestemmelsen gjelder ikke tillatelser til akvakultur av matfisk til forsøks-, forsknings, *undervisnings- og utviklingsformål, tillatelser til akvakultur av stamfisk eller landbasert akvakultur*. Dispensasjonsadgangen etter fjerde ledd gjelder ikke akvakultur tillatelse til visning, slaktemerd og fiskepark.

Nytt § 37 femte ledd skal lyde:

Bestemmelsen gjelder ikke tillatelser til landbasert akvakultur.

II

Denne forskriften trer i kraft [dato]

4.2 Forskrift om endringer i akvakulturdriftsforskriften

Utkast til endring av forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften)

Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet [dato] med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) § 4 og § 5, lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) § 7 og § 19, jf. delegeringsvedtak 19. desember 2003 nr. 1790 og lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd § 8, jf. delegeringsvedtak 11. juni 2010 nr. 814.

I

I forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 55. Vektbegrensning oppheves.

II

Denne forskriften trer i kraft [dato]

4.3 Forskrift om endring i forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret

Utkast til endring av forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret

Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet [dato] med hjemmel i lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd § 7, jf. delegeringsvedtak 11. juni 2010 nr. 814.

I

I forskrift 22. desember 2004 nr. 1799 om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret gjøres følgende endringer:

§ 7 bokstav c skal lyde:

c) det er gitt tillatelser som kreves etter

1. lov 19. desember 2003 nr. 24 om matproduksjon og mattrygghet mv.,
2. lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall,
3. lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og *farvann*,
4. lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann, og
12
5. lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd; og

II

Denne forskriften trer i kraft [dato]