



KLIMA- OG
FORURENSNINGS-
DIREKTORATET

Fiskeri- og kystdepartementet
Postboks 8118, Dep
0032 Oslo

Klima- og forurensningsdirektoratet
Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo
Besøksadresse: Strømsveien 96

Telefon: 22 57 34 00

Telefaks: 22 67 67 06

E-post: postmottak@klif.no

Internett: www.klif.no

Dato: 05.12.2012

Vår ref.: 2012/1091 008

Deres ref.: 201200731

Saksbehandler: Hilde Skarra, telefon: 22573645

Høringsuttalelse - Forslag til lov om endringer i akvakulturloven

Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) er positiv til at fiskerimyndighetene vil skjerpe havbruksregelverket på flere områder, at næringen får tydeligere ansvar og at det legges til rette for at myndigheten kan følge bedre opp med tilsyn. At akvakulturregelverket i større grad tilpasses hensynet til naturmangfoldet og gjøres mer egnet for å ivareta naturmangfoldlovens bestemmelser mener vi også er et viktig tiltak.

Forslaget, slik det er presentert, mangler imidlertid vurderinger av forholdet til annet regelverk, bl.a. til forurensningsloven. Selv om de forurensningsmessige sidene vurderes av sektormyndigheten, så har forurensningsmyndigheten en plikt til å følge opp akvakulturvirkosomhet med regulering på lik linje med annen type industrivirkosomhet. Problemstillinger knyttet til grensesnittet mot andre lover må omtales i proposisjonen til Stortinget.

Vi mener det ikke er hensiktsmessig å lovfeste en plikt til samordning av tilsyn og ileggelse av reaksjoner og sanksjoner på akvakulturområdet, og at et slikt samarbeid heller bør etableres gjennom avtaler og felles rutiner.

Vi viser til høringsbrev datert 19. september 2012 om forslag til endringer i akvakulturloven. Akvakulturloven har vært i kraft i seks år, og Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) foreslår nå flere endringer.

Vi viser til telefonsamtale med avdelingsdirektør Martin Bryde i Fiskeri- og kystdepartementet i dag, som bekrefter at høringsuttalelsen vil bli behandlet på vanlig måte selv om fristen var satt til 3. desember.

Bakgrunn

En av de største miljøutfordringene for akvakulturnæringen i dag gjelder rømming av oppdrettsfisk. Behovet for strengere regulering for å forebygge problemer som følge av rømming av fisk står derfor sentralt i lovendringsforslaget. I tillegg til forslagene som har til formål å styrke hjemmelsgrunnlaget for avbøtende tiltak og redusere risikoen for rømming av oppdrettsfisk foreslås det endringer som angår flere myndigheter bl.a. utveksling av opplysninger og samordning av tilsyn.

Akvakultur og forurensningsloven

Forurensningsloven er en av flere lover som regulerer akvakulturnæringen, og det følger direkte av akvakulturloven at det ikke kan gis tillatelse etter akvakulturloven uten at det foreligger tillatelse etter forurensningsloven. Krav om utslippstillatelse følger direkte av forurensningslovens § 7, som fastslår lovens utgangspunkt om at det er forbudt å forurense uten særskilt tillatelse. Myndighet til å gi tillatelse til akvakulturvirksomhet etter forurensningsloven er delegert til fylkesmannen. Hovedformålet med tillatelsen etter forurensningsloven er å regulere de forurensningsmessige forholdene ved akvakulturvirksomheten. Fylkesmannen skal sikre at det ikke skjer skadelig forurensning som følge av aktiviteten. Ved vurderingen av om det skal gis tillatelse og eventuelt på hvilke vilkår, skal fylkesmannen legge vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig medfører. Når fylkesmannen behandler søknader til flytende akvakulturanlegg er vurderinger av resipientforhold og størrelse på utslipp til vann sentralt, med hovedvekt på organisk stoff og næringssalter. Med åpne merdanlegg i sjø er det ikke mulig å direkte regulere utslippet av næringssalter og organisk stoff fra produksjonen fordi utslippene ikke kan måles. Maksimalt tillatt biomasse (MTB) gir uttrykk for forventet forurensningsbelastning på lokaliteten, og dette tas derfor inn som en ramme for tillatelsen etter forurensningsloven.

Andre forhold som reguleres i tillatelser til akvakulturvirksomhet etter forurensningsloven er bl.a. utslipp av kjemikalier, legemidler og avfall.

Akvakulturloven og forurensningsloven er sidestilte, og adgangen til å stille vilkår etter de to regelverkene gjelder derfor side om side. Gjennom akvakulturloven er det gitt åpning for at sektormyndigheten skal ha et større miljøansvar, noe som gjør at myndighet etter de to lovene til en viss grad er overlappende. Klif mener det er positivt at sektormyndigheten tar ansvar også i forhold til forurensningsaspektet. Vi vil likevel fremheve at selv om de forurensningsmessige sidene vurderes av sektormyndigheten, så har forurensningsmyndigheten en plikt til å regulere akvakulturvirksomhet på lik linje med annen type industrivirksomhet. Utvidet myndighet etter annet lovverk vil ikke uten videre endre forurensningsmyndighetenes myndighetsutøvelse etter forurensningsloven. Fylkesmannen har et overordnet miljøansvar der betydningen av de ulike utslippskildene vurderes i sammenheng, og vil uavhengig av fiskerimyndighetenes regulering fortsatt ha selvstendig ansvar for å beskytte miljøtilstanden i en resipient. Krav om miljøovervåking er nødvendige for at forurensningsmyndigheten skal kunne kontrollere om en virksomhet

driver miljømessig forsvarlig og ikke bidrar til en forringelse av miljøtilstanden i vannforekomsten. Det vil derfor fortsatt kunne være behov for å stille krav til miljøovervåkning etter forurensningsloven.

På bakgrunn av forholdene som er påpekt over, mener Klif at grensesnittet mot annet regelverk må omtales i en proposisjon til Stortinget. Eksempler på konkrete problemstillinger vedrørende forholdet til forurensningsloven er omtalt i våre merknader til de enkelte bestemmelsene.

Fylkesmennene er direkte høringsparter i saken og sender sine uttalelser direkte til FKD.

§ 10 miljønormen

Det foreslås et nytt ledd i § 10 som tydeliggjør virksomhetenes plikt til å drive forebyggende arbeid for å unngå uheldige følger for miljøet. Klif støtter FKDs vurdering av behov for endring slik at elementene i miljønormen fremstår som klarere og tydeligere, at bestemmelsene ansvarliggjør virksomheten og at det blir enklere for myndigheten å følge opp kravene gjennom sanksjoner og reaksjoner. Vi er positive til at forslaget fastslår at det kan settes krav til forebyggende arbeid også for driftsoperasjoner som ikke nødvendigvis innebærer risiko for "skade" på miljøet, men at alle former for påvirkning omfattes.

Hensikten med forslaget om et nytt annet ledd er først og fremst å klargjøre hva som ligger i miljønormens første ledd. Dette gjøres ved å presisere at innehaver av akvakulturtillatelse både har en plikt til å forebygge uheldige følger for miljøet og til å hindre at selve driften medfører uakseptable skader på miljøet. Det er spesielt det forebyggende elementet som er uklart i dagens lov.

Plikten til å redusere risikoen for negative følger av virksomheten er ikke ubegrenset. Det foreslås en begrensning i ansvaret i annet punktum som gjør det tydelig at plikten etter første punktum er oppfylt dersom driften er i samsvar med akvakulturtillatelsen, loven og forskrifter i medhold av loven.

Ved at ansvaret begrenses på denne måten, blir det avgjørende at det stilles tilstrekkelige krav for å sikre en miljømessig forsvarlig drift av akvakultur i medhold av § 10 fjerde ledd. Klif vil derfor påpeke viktigheten av at det fastsettes omfattende krav om forebyggende tiltak i forskrifter dersom forslaget vedtas.

Etter Klifs oppfatning er det uklart om forslaget til nytt annet ledd innebærer at miljønormen for innehaver av en akvakulturtillatelse er uttømmende regulert i annet ledd, slik at første ledd ikke lenger har noen selvstendig betydning. Dette bør omtales i merknadene til bestemmelsen.

FKD har vurdert at akvakulturloven ikke gir hjemmel til å påby merking av fisk i dag, og viser til at krav om merking var et tema under utformingen av loven. FKD skriver at de nå

antar at det innen få år vil være på plass gode merkeløsninger som vil kunne tas kommersielt i bruk av næringen, og viser til at bransjen selv har foreslått krav om merking som et insitament for å intensivere utviklingen av merketeknologi. Merking av fisk vil gjøre det mulig å spore rømt fisk tilbake til den ansvarlige og/eller skille mellom rømt fisk og villfisk ved utfisking i elv. Et krav om merking bør på plass så snart som mulig, spesielt i områder der sannsynligheten for genetisk påvirkning av villaksbestander er høy. Klif mener et merkekrav er et godt forebyggende virkemiddel, og støtter forslaget.

Fisk som blir merket vil likevel aldri kunne løse hele miljøutfordringen og forhindre at rømt oppdrettsfisk kan blande seg genetisk med villaksen. Det antydes i forslaget at det mest sannsynlig innen få år kan være på plass gode løsninger og metoder for steril fisk som kan brukes kommersielt, og at det derfor er ønskelig å presisere hjemmelen for et krav i lovens § 10. Klif mener det er svært positivt at FKD signaliserer at det kan åpnes for et slikt krav, og at det kan stimulere til ytterligere forskningsinnsats og miljøteknologiutvikling.

§ 11 miljøovervåkning

§ 11 i akvakulturloven gir FKD hjemmel til i enkeltvedtak og forskrifter å kreve at akvakulturvirksomheten skal foreta nødvendige miljøundersøkelser og dokumentere miljøtilstanden *på lokaliteten*. I Ot.prp.nr. 61 om lov om akvakultur er begrepet miljøundersøkelser omtalt som "undersøkelse til kartlegging av bl.a. forurensningsfare og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold".

FKD mener den nåværende ordlyden i § 11 er uheldig, og foreslår endringer i bestemmelsen. Det vises til at virksomhetene kan påvirke i et område langt utenfor lokaliteten, eksempelvis i form av genetisk påvirkning på villaks ved evt. rømming av oppdrettslaks. Derfor foreslås det å kunne pålegge miljøundersøkelser og miljøovervåkning i et større område rundt anlegget.

Klif mener det er positivt at det legges til rette for å stille strengere krav til å dokumentere og klarlegge påvirkningen fra virksomheten i et større område rundt anlegget. Ikke minst at prinsippene i naturmangfoldloven er lagt til grunn for forslaget. Det fremgår likevel ikke tydelig av forslaget hva som legges i begrepet miljøovervåkning og miljøundersøkelser. Det er heller ikke redegjort for avgrensningen i forhold til annet lovverk. For eksempel fremgår det ikke av forslaget om det er gjort en vurdering av forholdet til forurensningsloven.

Om forurensningsmyndighetens krav til miljøovervåkning

Adgangen til å stille krav om miljøundersøkelser og -overvåking er sentralt for fylkesmannens arbeid med utslippstillatelse etter forurensningsloven. Miljøundersøkelser og -overvåking er nødvendige for å vurdere tiltakets påvirkning i resipienten som følge av utslippene fra anlegget. På bakgrunn av disse miljøundersøkelsene foretar fylkesmannen forurensningsfaglige vurderinger og ser på den samlede belastningen i resipienten. Dersom

krav om undersøkelser og overvåking skal stilles med hjemmel i akvakulturloven, er det avgjørende at fylkesmannen får tilgang til resultatene for å kunne gjøre sine vurderinger etter forurensningsloven. Vi vil også påpeke at forurensningsmyndigheten kan ha behov for å stille ytterligere krav om undersøkelser og overvåking i medhold av forurensningsloven.

Etter at akvakulturloven trådte i kraft ble det gitt en fellesinstruks til fylkesmennene og Fiskeridirektoratets regionkontor med retningslinjer for ansvarsfordelingen knyttet bl.a. til krav og oppfølging av miljøundersøkelser. Det er enighet mellom Fiskeridirektoratet og Klif at denne instruksen på flere måter er utdatert, og det pågår et arbeid med å avklare behovet for å endre instruksen. Forslaget om utvidet adgang til å stille krav om miljøundersøkelser og –overvåking vil etter Klifs vurdering medføre at områdene der det kan stilles krav etter begge regelverkene vil utvides ytterligere.

I vedtak om utslippstillatelse etter forurensningsloven skal prinsippene i naturmangfoldloven § 8 – 12 legges til grunn som retningslinjer og vurderingene og vektleggingen av prinsippene skal synliggjøres i vedtaket. Fylkesmannen skal bl.a. synliggjøre hvilket kunnskapsgrunnlag vedtaket bygger på når det gjelder mulige konsekvenser for naturmangfoldet. Det kan ha betydning for hva slags type informasjon fylkesmannen trenger for vurdering av tillatelse etter forurensningsloven.

Vannforskriften gjennomfører EUs vanndirektiv i norsk rett, og skal sikre en helhetlig og økosystembasert vannforvaltning. Forskriften oppstiller miljømål for alle vannforekomster. Miljømålet er at alle vannforekomster skal oppnå god økologisk og kjemisk tilstand, jf. §§ 4-6. Vannforskriften inneholder ikke egne vedtakshjemler for å tillate virksomhet som kan forurense vann, men når fylkesmannen skal treffe vedtak etter forurensningsloven må det vurderes om vannforskriften er til hinder for at tillatelse etter forurensningsloven § 11 gis, jf. § 12. Et tiltak eller et utslipp som fører til at tilstanden i vannforekomsten forringes, kan ikke tillates med mindre vilkårene i § 12 er oppfylt. For å kunne ta stilling til om et tiltak/utslipp vil før til at vannforekomstens tilstand forringes, er det nødvendig å ha kunnskap om tilstanden i vannforekomsten før tiltaket/utslippet, samt gjøre en vurdering av hva tilstanden vil bli som følge av tiltaket/utslippet. For å sikre at miljømålet om god tilstand oppnås og at tiltaket/utslippet ikke fører til en forringelse i tilstanden, kan fylkesmannen måtte stille krav om mer omfattende kartlegging i form av miljøovervåking.

Det er etter vår vurdering behov for en klargjøring av grenseoppganger i forhold til hvilke myndigheter som skal kunne stille krav om og følge opp miljøundersøkelser og -overvåking. Klif mener disse problemstillingene burde vært drøftet i forslaget, og ber om at dette gjøres i proposisjonen til Stortinget. Vi vil trekke frem at selv om de forurensningsmessige sidene vurderes av sektormyndigheten, så har forurensningsmyndigheten en plikt til å følge opp akvakulturvirksomhet med regulering på lik linje som vi følger opp annen type industrivirksomhet.

I utkastet til § 11 første ledd står det at FKD i enkeltvedtak eller forskrift kan kreve miljøundersøkelser eller miljøovervåkning for å dokumentere miljøtilstanden innenfor "lokalitetens *resipientområde*". Vi antar at det skal stå "lokalitetens *influensområde*".

§ 12 om vare- og tjenesteleverandører

Aktsomhetskravet til vare- og tjenesteleverandører er i dag noe uklart, og FKD mener det er et behov for å uttrykke klarere at ansvaret er ment å omfatte alle former for underleverandører til havbruksnæringen innbefattet også de som leverer ikke-materielle tjenester. Typiske leverandører er bl.a. fôrbåter, brønnbåter, ensilasjebåter mv. som betjener næringen og foretar en rekke aktiviteter som kan få konsekvenser for sentrale miljømål som eks. rømming. FKD foreslår derfor et nytt ledd i § 12 som adresserer plikten til å opptre forsvarlig også for tjenesteleverandører som leverer disse ikke-materielle tjenestene. Klif støtter dette forslaget.

§ 13a fellesansvar for fjerning av rømte organismer

Klif er positive til at FKD vil innføre en ordning som pålegger næringen et felles ansvar for å fjerne rømt fisk. Sammen med forslaget om å innføre krav til merking av fisk tror vi dette vil virke preventivt for å få virksomhetene til å jobbe hardere for å forebygge rømming.

§ 25 a utveksling av opplysninger mellom myndigheter

FKD viser til at forvaltningslovens § 13b legger begrensninger på adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre offentlige myndigheter. Det foreslås derfor å innføre en bestemmelse som gir akvakulturmyndighetene hjemmel til å gi opplysninger til andre forvaltningsorganer uten hinder for taushetsplikten i forvaltningsloven. Klif er svært positive til at det foreslås å åpne for en slik tydelig rettighet, selv om forurensningsmyndigheten i følge forurensningslovens § 49 annet ledd allerede kan be om slike opplysninger uten hinder av taushetsplikten.

Driftsplaner er et eksempel på informasjon som fylkesmannen kan ha behov for når det skal gjøres vurderinger ved behandling av søknader og i oppfølgingen av tillatelsene med hjemmel i forurensningsloven.

Endringer i reaksjons- og sanksjonkapitlet

§ 31a. Samordning av tilsyn og reaksjoner i saker om akvakultur

Det foreslås en ny bestemmelse om plikt for myndighetene til samordning av tilsyn og ileggelse av reaksjoner eller sanksjoner ved lovbrudd innen akvakulturnæringen.

Bakgrunnen er at det kan ilegges sanksjoner og reaksjoner etter flere regelverk, noe som skaper en risiko for parallelle eller gjentatte sanksjonsforfølgninger.

I høringsnotatet er behovet for samordning av reaksjoner og ileggelse av sanksjoner fremhevet og begrunnet. Vi savner imidlertid en nærmere omtale av behovet for samordning av *tilsyn*. I pkt. 4.8.1 nevnes konkret samarbeid ved rømmingsinspeksjon, men det sies ikke noe om det generelle behovet for samarbeid om tilsyn med overholdelse av krav gitt av de ulike sektormyndighetene.

Klif mener at det vil være lite hensiktsmessig å etablere en lovpålagt plikt til samarbeid om tilsyn og sanksjonering av lovbrudd. Slik vi ser det vil det være uheldig og problematisk dersom ett departement gis myndighet til å fastsette forpliktende krav i forskrift på andre departementers saksområder. Et slikt samarbeid bør etter vår vurdering heller etableres gjennom avtaler og felles rutiner.

Forurensningsmyndighetene har lang erfaring med slikt samarbeid på HMS-området. De siste 20 år har vi arbeidet med forskjellige former for samordning og oppfølging med andre myndigheter, med utgangspunkt i krav i felles forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter. Det er bl.a. etablert en felles tilsynsdatabase der de respektive etaters tilsynsplan er registrert slik at myndighetene er orientert om hverandres tilsynsplaner. Resultatene fra alle etaters tilsyn blir også overført til denne databasen, slik at alle har tilgang til hverandres rapporter tilbake i tid.

Vi mener det er viktig å bruke disse praktiske erfaringene fra samordning av tilsyn når en vurderer samordning på akvakulturområdet. Sektormyndighetene vil på tilsynsområdet ha et stort behov for selv å vurdere behovet for tilsyn, frekvens, ressursbruk osv.

Tilsynsmyndighetene på HMS området har mange års erfaring med samarbeid og systemer for dette uten at det er en lovpålagt plikt. Klif mener derfor det ikke er hensiktsmessig å lovfeste en plikt til samordning av tilsyn og ileggelse av reaksjoner og sanksjoner på akvakulturområdet.

Om øvrige forslag til endringer i kapitlet

FKD foreslår å videreføre dagens reaksjons- og sanksjonsmuligheter med flere endringer. Det foreslås blant annet en ny bestemmelse om administrativ inndragning av utbytte og enkelte endringer i bestemmelsen om overtredelsesgebyr, straff og tvangsmulkt.

Klif er positiv til at det foreslås endringer i loven som styrker myndighetenes muligheter til å følge opp brudd på regelverket. Vi støtter departementets vurdering av behovet for bestemmelser som legger til rette for effektiv håndhevelse av regelverket og oppfølging av lovbrudd.

En styrking av reaksjons- og sanksjonsbestemmelsene vil motivere akvakulturnæringen til å overholde reglene. Klif er positiv til at det legges til rette for økt bruk av administrative sanksjoner.

Med hilsen

Elektronisk dokumentert godkjenning, uten underskrift

Bjørn Bjørnstad
avdelingsdirektør

Gunhild Dalaker Tuseth
seksjonsleder

Kopi til:
Miljøverndepartementet
Direktoratet for naturforvaltning