

SAKSUTSKRIFT

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Fylkesrådet i Nord-Trøndelag	20.09.2016	162/16

Nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett - Høring

Fylkesrådet i Nord-Trøndelag har behandlet saken i møte 20.09.2016 sak 162/16

Møtebehandling

Forslag

Fylkesråd for regional utvikling Terje Sørvik foreslo følgende endring av framlagte innstilling: *Nest siste avsnitt tas ut.*

Votering

Endret innstilling ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

Fylkesrådet støtter i prinsippet forslaget om å sikre miljømessig bærekraftig vekst i havbruksnæringen gjennom bruk av handlingsregler og gir sin tilslutning til den geografiske avgrensningen av produksjonsområde 6 «Nord-Trøndelag og Bindal» slik det er beskrevet i høringsnotatet.

Fylkesrådet forutsetter at modellen som danner grunnlag for kapasitetsjusteringene er ferdig utviklet og verifisert før systemet innføres.

Det legges opp til en rekke spesielle ordninger, tiltak og unntak. Fylkesrådet er usikker på om dette til sammen vil redusere effekten av handlingsregelen og skape utfordringer for forvaltningen.

Forvaltningssystemet som beskrives i høringsnotatet oppleves som komplekst. En god forvaltning har bidratt sterkt til at norsk akvakulturnæring har vært en suksesshistorie, noe andre nasjoner misunner oss. Fylkesrådet er bekymret for at dette nye systemet blir unødvendig komplisert, både for forvaltning og næring.

Nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett - Høring

Arkivsak-dok. 16/08032-2
Saksbehandler Solveig Skjei Knudtsen

Saksgang	Møtedato	Saksnr
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag	20.09.2016	162/16

Fylkesrådets innstilling til vedtak:

Fylkesrådet støtter i prinsippet forslaget om å sikre miljømessig bærekraftig vekst i havbruksnæringen gjennom bruk av handlingsregler og gir sin tilslutning til den geografiske avgrensningen av produksjonsområde 6 «Nord-Trøndelag og Bindal» slik det er beskrevet i høringsnotatet.

Fylkesrådet forutsetter at modellen som danner grunnlag for kapasitetsjusteringene er ferdig utviklet og verifisert før systemet innføres.

Det legges opp til en rekke spesielle ordninger, tiltak og unntak. Fylkesrådet er usikker på om dette til sammen vil redusere effekten av handlingsregelen og skape utfordringer for forvaltningen.

Fylkesrådet er spesielt usikker på konsekvensene av den mulige adgangen til å flytte tillatelser fra et området til et annet, og om det nye systemet vil stimulere til å flytte levende fisk over lange avstander. Fylkesrådet er bekymret for hvilken utfordring dette representerer for fiskehelsesituasjonen de kommende årene.

Forvaltningssystemet som beskrives i høringsnotatet oppleves som komplekst. En god forvaltning har bidratt sterkt til at norsk akvakulturnæring har vært en suksesshistorie, noe andre nasjoner misunner oss. Fylkesrådet er bekymret for at dette nye systemet blir unødvendig komplisert, både for forvaltning og næring.

Fylkesrådets vurdering

Fylkesrådet støtter i prinsippet forslaget om å sikre miljømessig bærekraftig vekst i havbruksnæringen gjennom bruk av handlingsregler, men er bekymret for at det nye systemet blir unødvendig komplisert, både for forvaltning og næring.

Steinkjer, 13. september 2016

Terje Sørvik
fylkesråd for regional utvikling
(sign)

Saksutredning for fylkesrådet

Sammendrag

I *Meld. St. 16 (2014-2016) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* drøftes og redegjøres det for hvorfor og hvordan myndighetene bør regulere produksjonskapasiteten, og et forslag til nytt system for regulering av produksjonskapasiteten ble lagt fram. Stortinget behandlet meldingen og sluttet seg i det vesentligste til konklusjonene, jf. Innst. 361 S (2014-2015).

I korte trekk innebærer det nye systemet at det skal opprettes geografisk adskilte produksjonsområder og at hver enkelt tillatelse til lakseoppdrett skal tilknyttes ett av disse områdene. Kapasiteten på den enkelte tillatelse skal så reguleres avhengig av den samlede miljøpåvirkningen fra oppdrett innenfor det enkelte produksjonsområde. Kapasitetsjusteringene vil være på 6 % annethvert år. Lakselus er det som i første omgang skal benyttes som indikator på miljøpåvirkningen i et produksjonsområde, men andre miljøparametere kan tas inn som indikatorer på et senere tidspunkt. Det tas sikte på at første vurdering av kapasitetsjustering foretas i 2017.

Dersom ordningen skal fungere etter hensikten, må de modeller og inngangsdata som skal danne grunnlag for vurderingene være robuste og pålitelige. Fylkeskommunen forutsetter at modellen som danner grunnlag for kapasitetsjusteringene er ferdig utviklet og verifisert før systemet innføres.

Det legges opp til en rekke spesielle ordninger, tiltak og unntak. Tilsammen kan dette redusere effekten av handlingsregelen og skape utfordringer for forvaltningen. Fylkeskommunen er spesielt usikker på konsekvensene av den mulige adgangen til å flytte tillatelser fra et området til et annet, og om det nye systemet stimulerer til å flytte levende fisk over lange avstander. I Nord-Trøndelag har oppdretterne drevet med koordinert utsett og brakklegging, såkalt sonedrift, i flere år. Det har vært fylkeskommunens ønske, sammen med Mattilsynet Region Midt, å få etablert en robust struktur som er forutsigbar og som alle må rette seg mot. På lengre sikt ønsker man seg store, agensuavhengige driftsområder som er mest mulig selvforsynt med settefisk og slaktekapasitet. Dersom det nye systemet åpner for flytting av levende fisk over lange avstander, er fylkeskommunen bekymret for at vi får økt omfang av potensielt smittefarlige transporter –altså at vi er på vei i motsatt retning av den veien vi ønsker å gå.

Forvaltningssystemet som beskrives i høringsnotatet oppleves som komplekst. En god forvaltning har bidratt sterkt til at norsk akvakulturnæring har vært en suksesshistorie, noe andre nasjoner misunner oss. Fylkeskommunen er bekymret for at dette nye systemet blir unødvendig komplisert, både for forvaltning og næring.

Referanse for saken

[*Meld. St. 16 \(2014-2016\) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*](#)

[Innst. 361 S \(2014-2015\).](#)

[*Forslag til produksjonsområder i norsk lakse- og ørretproduksjon*](#)

[*Kunnskapsstatus som grunnlag for kapasitetsjustering innen produksjonsområder baser på lakselus som indikator*](#)

Vedlegg

[Høringsnotat –Implementering av Meld. St. 16 \(2014-2015\)](#)

Saksframstilling

Bakgrunn

Det kreves i dag tillatelse for å drive med oppdrett av laks, og slike tillatelser er etter gjeldende regelverk antallsbegrenset og blir normalt tildelt mot vederlag. Dette innebærer at myndighetene reelt sett kontrollerer hvor stor produksjonskapasiteten maksimalt kan være.

I *Meld. St. 16 (2014-2016) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* drøftes og redegjøres det for grunnlaget for hvorfor og hvordan myndighetene bør regulere produksjonskapasiteten, og et forslag til nytt system for regulering av produksjonskapasiteten ble lagt fram. Stortinget behandlet meldingen og sluttet seg i det vesentligste til konklusjonene, jf. Innst. 361 S (2014-2015).

I korte trekk innebærer det nye systemet at det skal opprettes geografisk adskilte produksjonsområder og at hver enkelt tillatelse til lakseoppdrett skal tilknyttes ett av disse områdene. Kapasiteten på den enkelte tillatelse skal så reguleres avhengig av den samlede miljøpåvirkningen fra oppdrett innenfor det enkelte produksjonsområde.

Det vil være forhåndsavklart hvilke kriterier som ligger til grunn for justering av kapasiteten, enten dette er opp- eller nedregulering eller frysalternativ. Dette skal gi forutsigbarhet for næringsaktørene at det er kjent hvor ofte og når justeringen skal vurderes, og hva som skjer når miljøpåvirkningen er akseptabel, moderat eller uakseptabel. Dette skal gjennomføres i form av en eller flere handlingsregler.

Kapasitetsjusteringene vil være på 6 % annethvert år. Lakselus er det som i første omgang skal benyttes som indikator på miljøpåvirkningen i et produksjonsområde, men andre miljøparametere kan tas inn som indikatorer på et senere tidspunkt. Det tas sikte på at første vurdering av kapasitetsjustering foretas i 2017.

For å unngå «kollektiv avstraffelse» er det foreslått flere unntak fra handlingsregelen. Intensjonen med unntak fra handlingsregelen er at tillatelser som er plassert i et produksjonsområde hvor produksjonskapasiteten skal nedreguleres eller fryses, likevel kan vokse 6 % annet hvert år så lenge de oppfyller gitte kriterier. Målet er at unntaksordningen skal oppfattes som rettferdig og gi mulighet for unntak for aktører som i vesentlig mindre grad enn andre bidrar til å påvirke smittepresset fra lakselus.

Høringsforslaget tar utgangspunkt i rapporten "*Forslag til produksjonsområder i norsk lakse- og ørretproduksjon*". Rapporten er skrevet av Havforskningsinstituttet, med bistand fra Mattilsynet og Fiskeridirektoratet. Rapporten presenterer en områdeinndeling som minimerer smitte av lakselus på tvers av områdene basert på en mest mulig objektiv naturvitenskapelig tilnærming. Departementet foreslår i høringen å inndele kysten i 12 produksjonsområder. Nord-Trøndelag fylke vil bli en del av produksjonsområde 6, «Nord-Trøndelag og Bindal». Området strekker seg fra nåværende fylkesgrensa i sør og inkluderer hele Nord-Trøndelag samt Bindal kommune.

Vurdering

Høringsnotatet er omfattende og komplisert. Det legges opp til en rekke spesielle ordninger, tiltak og unntak, som gjør det vanskelig å se konsekvensen av ordningen som helhet. Ordningen, slik den foreslås, vil sannsynligvis føre til vesentlig økt mengde byråkrati for både næring og forvaltning. Fylkeskommunen kommenterer videre bare enkelte deler av høringsnotatet.

Produksjonsområdets avgrensning er innenfor det vitenskapelige grunnlaget som ble presentert i «*Forslag til produksjonsområder i norsk lakse- og ørretproduksjon*», og

inndelingen passer med driftsmønsteret til oppdrettere i området. Nord-Trøndelag fylkeskommune gir sin tilslutning til den geografiske avgrensningen av produksjonsområde 6 slik det er beskrevet i høringsnotatet.

Justering av kapasitet og lakselus som indikator

Rapporten «*Kunnskapsstatus som grunnlag for kapasitetsjustering innen produksjonsområder baser på lakselus som indikator*» oppsummerer kunnskapsgrunnlaget for lakselusindikatoren som skal benyttes i handlingsregelen for vekst i havbruk og det nye "trafikklyssystemet". Vurderingen viser at det er forbedringspotensial på flere områder knyttet til utviklingen av smitte modellen som er lagt til grunn i stortingsmeldingen om vekst i havbruksnæringen. I rapporten kommer det frem at arbeidet i de ulike arbeidsgruppene har avdekket betydelige kunnskapshull på flere sentrale områder. Det skal gjennom våren / sommeren 2016 ha blitt gjennomført testkjøring av modellen langs hele kysten. Departementet skriver at dette vil gi ytterligere kunnskap, men fylkeskommunen er ikke kjent med resultatene av testkjøringen. Dersom ordningen skal fungere etter hensikten, må de modeller og inngangsdata som skal danne grunnlag for vurderingene være robuste og pålitelige. Fylkeskommunen forutsetter at modellen som danner grunnlag for kapasitetsjusteringene er ferdig utviklet og verifisert før systemet innføres.

Unntak fra handlingsregelen

Målet er at unntaksordningen skal oppfattes som rettferdig og gi mulighet for unntak for aktører som i vesentlig mindre grad enn andre bidrar til å påvirke smittepresset fra lakselus. Departementet foreslår at oppdretterens egentellinger skal legges til grunn ved vurdering av om kriteriene for unntak er oppfylt. Departementet har utredet fire alternativer for kriterier for å få unntak fra handlingsregelen. Fylkeskommunen tar ikke nærmere stilling til disse alternativene, men er bekymret for at ordningen fører til økt byråkrati. Oppdretter skal søke om unntak, og Mattilsynet skal gjennomføre verifiserende tilsyn. Det er vanskelig å forutse hvor mange som vil søke om unntak, og hvor komplisert søknads- og eventuell klagesaksbehandlingen blir. Mattilsynets ressurser til første instans saksbehandling og tilsyn bør økes, slik at forvaltningen klarer å holde seg innenfor de gitte tidsfrister, både på tildelingssiden og tilsynssiden.

Innplassering av tillatelser i produksjonsområdene

Departementet foreslår at Fiskeridirektoratet fører inn i registeret og skriver ut tillatelser til innplassering i produksjonsområdene. Denne oppgaven tilligger normalt fylkeskommunen som tildelingsmyndighet i første instans. Fylkeskommunene har siden 2010 vært koordinerende myndighet for søknader om akvakulturtillatelse. Gjennom dette har den enkelte fylkeskommune fått god innsikt og kjennskap til næringsaktørene, lokalitetsstrukturene, og hvilke planer og lokalitetssøknader den enkelte aktør har. Denne kunnskapen vil kunne være nyttig i vurderinger knyttet til innplassering i produksjonsområder, som nevnt over. Fylkeskommunen bør være bidragsyter i dette arbeidet.

Forbud mot flytting av tillatelser

Når en tillatelse er innplassert etter reglene i forskriften, kan den som hovedregel ikke flyttes til andre produksjonsområder. Forbudet er begrunnet i selve innretningen med handlingsregler i produksjonsområder. Dersom regelverket åpnet opp for fri flyt av tillatelser mellom områdegrensene, ville hele formålet med Meld. St. 16 kunne bli forfeilet. Systemet ville heller ikke bli forutsigbart for næringen.

Departementet foreslår likevel at det kan tillates flytting av tillatelser mellom produksjonsområder istedenfor, eller i tillegg til, å tillate økt produksjonskapasitet i et område. For å tillate flytting forutsettes det altså at miljøtilstanden i produksjonsområdet tillatelsen skal flyttes til er "grønn" (akseptabel). På denne måten kan myndighetene velge å legge til rette for at kapasiteten økes i et område der miljøpåvirkningen er akseptabel, samtidig som kapasiteten reduseres i områder der påvirkningen er uakseptabel. Om dette

tillates, kan man i prinsippet se for seg at tillatelsene kan flyttes fra røde til grønne soner etter hvert selskapet får klarert lokaliteter. Det presiseres ikke om ordningen skal gjelde for flytting til et tilgrensende eller til hvilket som helst produksjonsområde i landet - bare det er «grønt».

Vi registrerer at departementet presiserer at produksjonsområdegrensene ikke skal brukes til å begrense frakt av levende laksefisk, og heller ikke som grenser for å sikre fiskehelse. Vi er enig i at organisering i utsettssoner, med dertil hørende koordinert drift, ikke er en forutsetning for å innføre et system med handlingsregel. Vi er imidlertid skeptisk til at det nå innføres et system som kan stimulere til å flytte levende fisk over lange avstander. I Nord-Trøndelag har oppdretterne drevet med koordinert utsett og brakklegging, såkalt sonedrift, i flere år. Det har vært fylkeskommunens ønske, sammen med Mattilsynet Region Midt, å få etablert en robust struktur som er forutsigbar og som alle må rette seg mot. På lengre sikt ønsker man seg store, agensuavhengige driftsområder som er mest mulig selvforsynt med settefisk og slaktekapasitet. Dersom det nye systemet åpner for flytting av levende fisk over lange avstander, er fylkeskommunen bekymret for at vi får økt omfang av potensielt smittefarlige transporter –altså at vi er på vei i motsatt retning av den veien vi ønsker å gå.

Adgangen til å flytte tillatelser vil opplagt være fordelaktig for aktører med lokaliteter i flere produksjonsområder – dvs. oftest store aktører. Dersom det ikke legges vesentlige begrensninger på en slik adgang til flytting, vil det generere et ønske om å ha lokaliteter i mange produksjonsområder for å kunne være mest mulig fleksibel. Legger man dette sammen med opphevelsen av laksetildelingsforskriftens § 34, kan man fort ende opp med en mindre effektiv arealbruk i kystsonen.

Tiltak for å sikre fleksibilitet

Departementet foreslår videreføring og innføring av ulike ordninger og tiltak for å opprettholde eller gi økt fleksibilitet. For oppdrettselskapene i Nord-Trøndelag, vil det trolig være en fordel om det åpnes for en adgang til å *ha tillatelser i to tilgrensende produksjonsområder*. Dette vil sikre omtrent samme grad av fleksibilitet som var tilfelle innenfor de «gamle» regiongrensene til Fiskeridirektoratet.

Opphevelse av § 34 i laksetildelingsforskriften

§ 34 begrenser antall tillatte lokaliteter per akvakulturtillatelse til fire, seks eller åtte avhengig av en rekke forutsetninger. Formålet med bestemmelsen har i første rekke vært å bidra til mer effektiv arealbruk ved å legge en begrensning på antallet lokaliteter som klareres per tillatelse. Nord-Trøndelag fylkeskommune har ved flere anledninger meldt inn at § 34 –slik den er utformet i dag - kompliserer det administrative arbeidet med lokalitetsklareringen. Den aktuelle regelen må gjerne oppheves, men bør erstattes av en generell begrensning av hvor mange lokaliteter som kan klareres per tillatelse, uavhengig av forutsetningene som er en del av § 34 i dag. En regel om at en tillatelse kan knyttes til maksimalt åtte lokaliteter kan, for eksempel, bidra til en fortsatt effektiv arealbruk.

Dersom § 34 oppheves i sin helhet, ønsker vi å understreke viktigheten av at passivitetsregelen (laksetildelingsforskriftens § 38) praktiseres strengere, slik at lokaliteter uten tilstrekkelig aktivitet trekkes inn.

Administrative konsekvenser

For fylkeskommunen vil ordningen med rent administrativt sannsynligvis medføre noe mer arbeid i form av flere søknader. Hvor stor denne merbelastningen blir, avhenger av hvor fleksibel ordningen til slutt blir. Dersom det blir gitt adgang til å utnytte tillatelser i flere produksjonsområder, kan antall søknader om lokalitetsklareringer øke. Det samme gjelder for eventuell adgang til å flytte tillatelser fra «rødt» område til «grønt» område. Videre vil økt kapasitet i seg selv øke behovet for flere nye og større lokaliteter. Nord-Trøndelag fylkeskommune er rustet til å håndtere økt mengde søknader om lokalitetsklarering.

Ordningen, slik den foreslås, vil sannsynligvis føre til vesentlig økt mengde byråkrati for både næring og forvaltning. Enkelte sektormyndigheter bør få økte ressurser, slik at forvaltningsapparatet klarer å holde seg innenfor de gitte tidsfristene når det gjelder tildeling, tilsyn og klagesaksbehandling.

Konklusjon

Fylkeskommunen støtter i prinsippet forslaget om å sikre miljømessig bærekraftig vekst i havbruksnæringen gjennom bruk av handlingsregler, men er bekymret for at det nye systemet blir unødvendig komplisert, både for forvaltning og næring. Ordningen, slik den foreslås, vil sannsynligvis føre til vesentlig økt mengde byråkrati for både næring og forvaltning.

RETT UTSKRIFT
DATO 20.september.2016