



Arkivnr: 2016/6741-4

Saksbehandlar: Endre Korsøen, Inge Døskeland

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Fylkesutvalet		20.10.2016

Høyring av forslag til regelverk for å implementere nytt system for kapasitetsjustering i laks- og aureoppdrett

Samandrag

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høyring forslag til regelverk for eit nytt system for justering av produksjonskapasitet i oppdrett av matfisk av laks og aure. Hovudformålet med forslaget er ein forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og aureoppdrett. Målet er vidare at produksjonen skal tilpassast miljøforholda representert ved konsentrasjonen av lakselus. Det nye systemet medfører at det skal opprettast geografisk skilte produksjonsområde og kvart einskild løyve skal knytast til eit av desse områda. Kapasiteten på det einskilde løyve skal så regulerast avhengig av miljøpåverknaden (mengde lakselus) innanfor det einskilde produksjonsområdet. Handlingsreglar skal ligge til grunn for justering av oppdrettsproduksjonen, enten dette er opp- eller nedregulering eller frys av dagens produksjon. Kapasitetsjusteringane vil vera på 6 % annan kvart år. Andre miljøparameter enn lakselus kan takast inn som indikator på eit seinare tidspunkt.

Forslag til vedtak

1. Hordaland fylkeskommune støttar innføring av system som styrar mengde lakse- og aureproduksjon i høve til miljøet si berekraft.
2. Hordaland fylkeskommune føreset at modellen som dannar grunnlag for kapasitetsjusteringane er ferdig utvikla og verifisert før systemet vert innført. Vidare at nye system ikkje unødig aukar kompleksiteten i sakshandsaminga.
3. Hordaland fylkeskommune føreset at systemet ikkje kollektivt skal straffe einskildaktørar som produserer berekraftig i tråd med gjeldande regelverk.
4. Hordaland fylkeskommune ser det som naturleg at fylkeskommunane fører register og skriver ut løyve til plassering i produksjonsområda på same vis som det vert gjort i samband med lokalitetsklarering etter dagens system.
5. I Hordaland vert fire anlegg ved Sollsviksundet foreslått fjerna. Om dette vert gjennomført må eventuelle tap kompenseras.
6. Hordaland fylkeskommune ynskjer å bidra i drøfting om grensesetting for produksjonssonene. Vi kan ikkje tilrå produksjonsområde 2 og 3 slik dei er skildra i høyringsnotatet.
7. Hordaland fylkeskommune stør framlegget om oppheving av dei særskilte reglane for Hardangerfjorden i laksetildelingsforskrifta § 37a.

8. Hordaland fylkeskommune støt forslaget om oppheving av taket på tal lokalitetar som kan knytast til eit løyve.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Bård Sandal
fylkesdirektør regional utvikling

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg:

Høyringsbrev – Høyring av forslag til regelverk for å implementere nytt system for kapasitetsjustering i laks- og aureoppdrett

Fylkesrådmannen, 30.09.2016

Bakgrunn

Det vert i dag kravd løyve for å drive med oppdrett av matfisk av laks og aure, og talet på slike løyve er etter gjeldande regelverk avgrensa og vert normalt tildelt mot vederlag. Dette inneber at styresmaktene i stor grad kontrollerer produksjonskapasiteten.

I *Meld. St. 16 (2014-2016) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* vert det drøfta og gjort greie for grunnlaget for korleis og på kva måte styresmaktene bør regulere produksjonskapasiteten, og eit forslag til nytt system for regulering av produksjonskapasiteten blei lagt fram. Stortinget handsama meldinga og slutta seg i det vesentlege til konklusjonane, jf. Innst. 361 S (2014-2015). Fylkesutvalet handsama meldinga som sak 29/2015 i møte den 29.01.2015, og fatta følgjande vedtak:

1. *Hordaland fylkeskommune er grunnleggjande einig i framstillinga av vekst- og berekraftsutfordringane i høyringsnotatet, og meiner forslaga er relevante for å fremje ei meir robust, føreseieleg og miljøriktig forvaltning og teknologi.*
2. *Hordaland fylkeskommune stør forslaget om å styre vekst etter handlingsreglar basert på miljøindikatorar, og at ein startar med å nytte lakselus og utslepp på områdenivå som berekraftsindikatorar. Samstundes ber ein om at fagetatane sin oppfølging av eksisterande lokalitetsavhengige miljøindikatorar vert styrkt.*
3. *Hordaland har erfaring med fleire forslag om kollektiv reduksjon av produksjon i Hardanger/Sunnhordland. I praksis er dette særst vanskeleg å gjennomføre, og denne kunnskapen må takast med i det vidare i arbeidet.*
4. *Hordaland fylkeskommune stør forslaget om å oppheve bindinga for løyva til Fiskeridirektoratet sine administrative grenser og erstatta dette med binding til meir funksjonelle produksjonsområde. Fylkeskommunen må vera delaktig i prosessane for oppretting av produksjonsområda.*
5. *Hordaland fylkeskommune ynskjer at meldinga til Stortinget i større grad skal vurdere effekten og konsekvensar av lukka oppdrettssystem. Løysingane kan bidra innan alle berekraftsutfordringane som vert trekte opp i høyringsnotatet.*

Det nye systemet medfører at det skal opprettast geografisk skilte produksjonsområde og at kvart einskild løyve til skal knytast til eit av desse områda. Kapasiteten på det einskilde løyve skal så regulerast avhengig av miljøpåverknaden frå oppdrett innanfor det einskilde produksjonsområdet.

På førehand vil det vera avklart kva kriteria som ligg til grunn for justering av kapasiteten, enten dette er opp- eller nedregulering eller frys. Det skal gje forutsigbarheit for næringsaktørane at det er kjent kor ofte og når justering skal vurderast, og kva som skjer når miljøpåverknaden er akseptabel, moderat eller uakseptabel. Dette vil bli gjennomført i form av ein eller fleire handlingsreglar.

Kapasitetsjusteringane vil vera på 6 % annan kvart år. Lakselus er det som i første omgang skal nyttast som indikator på miljøpåverknad i eit produksjonsområde, men andre miljøparameter kan takast inn som indikator på eit seinare tidspunkt. Det skal mellom anna settast i gang eit arbeid for å utgreie ein indikator for organisk utslepp. Systemet er altså modulbasert, kor ein no sett inn modulen for lakselus, og avhengig av framtidig utvikling, kan nye indikatormodular puttast inn aleine eller saman med lakselus. Fyrste vurdering av kapasitetsjustering skal gjerast i 2017.

For å unngå «kollektiv straff» er det gjort framlegg om fleire unntak frå handlingsregelen. Intensjonen med unntak frå handlingsregelen er at løyve som er plassert i eit produksjonsområde kor produksjonskapasiteten skal nedregulerast eller frysast, likevel kan vekse 6 % annan kvart år så lenge dei tilfredsstillar kriteria. Målet er at unntaksordninga skal oppfattast som rettferdig og gje mulegheit for unntak for aktørar som i vesentleg mindre grad enn andre bidreg til å påverke smittepresset frå lakselus.

Høyringsforslaget tar utgangspunkt i rapporten "*Forslag til produksjonsområder i norsk lakse- og ørretproduksjon*". Rapporten er skrevet av Havforskningsinstituttet, med bistand frå Mattilsynet og Fiskeridirektoratet. Rapporten presenterer ei områdeinndeling som minimerer smitte av lakselus på tvers av områda basert på ei mest muleg objektiv naturvitenskapelig tilnærming.

Departementet foreslår i høyringa å inndele kysten i 12 produksjonsområde. Hordaland fylke vil bli ein del av produksjonsområde 2 frå Karmøy til Sotra, og produksjonsområde 3, frå Nordhordland til Stadt.

For å etablert ein meir effektiv grense mellom produksjonsområde 2 og 3 ved Sollsviksundet i Fjell kommune foreslår departementet å flytte 5 oppdrettslokalitetar. Departementet ynsker å gå i dialog med dei selskap dette gjeld for å finne praktiske og effektive løysningar for lokalitetane.

Vurderingar

Høyringsnotatet er omfattande og komplisert. Det vert lagt opp til ei rad særskilte ordningar, tiltak og unntak, som gjer det vanskeleg å sjå konsekvensen av ordninga som heilskap. Ordninga, slik den ligg føre, vil sannsynligvis føre til vesentleg auka mengd byråkrati for både næring og forvaltning. Fylkeskommunen kommenterer vidare berre einskilde delar av høyringsnotatet.

Produksjonsområde 2 og 3 sine avgrensingar er innanfor det vitenskapelege grunnlaget som blei presentert i «*Forslag til produksjonsområder i norsk lakse- og ørretproduksjon*». For grensa mellom område 2 og 3 passer ikkje inndelinga med det etablerte driftsmønsteret til oppdrettarane i området. Uavhengig av om lokalitetar vert flytta eller ikkje vil det vera lokalitetar i dei to produksjonsområde som ville i vera i same smittehygieniske fellesområde med felles brakkleggingsperiodar innført og forvalta av Mattilsynet.

Hordaland fylkeskommune er usikker på om det lar seg gjere å skaffe erstatningslokalitetar for dei fire anlegga ved Sollsviksundet som er foreslått fjerna, og kan ikkje gje si tilslutning til den geografiske avgrensinga av produksjonsområde 2 og 3 slik det er skildra i høyringsnotatet. For fylket kan monaleg produksjonskapasitet og dermed verdiskaping gå tapt. Alternative løysingar bør vurderast ein gong til, og sidan flytting av lokalitetar er tema må fylkeskommunen takast med i dette arbeidet.

Justering av kapasitet og lakselus som indikator

Rapporten «*Kunnskapsstatus som grunnlag for kapasitetsjustering innen produksjonsområder basert på lakselus som indikator*» sumerar kunnskapsgrunnlaget for lakselus-indikatoren som skal nyttast i handlingsregelen for vekst i havbruk og det nye "trafikklyssystemet". Vurderinga viser at det er forbettringspotensial på fleire områder knyt til utviklinga av smitte modellen som er lagt til grunn i Stortingsmeldinga om vekst i havbruksnæringa. I rapporten kjem det fram at arbeidet i dei ulike arbeidsgruppene har avdekket betydelege kunnskapshol på fleire sentrale område. Det skal gjennom våren / sommaren 2016 ha vorte gjennomført testkjøring av modellen langs heile kysten. Departementet skriv at dette vil gje ytterligare kunnskap, men fylkeskommunen er ikkje kjent med resultatene av testkjøringa. Dersom ordninga skal fungere etter hensikta, må dei modellar og inngangsdata som skal danne grunnlag for vurderingane vera robuste og pålitelege. Fylkeskommunen føreset at modellen som dannar grunnlag for kapasitetsjusteringane er ferdig utvikla og verifisert før systemet vert innført.

Unntak frå handlingsregelen

Målet er at unntaksordninga skal oppfattast som rettferdig og gje mulegheit for unntak for aktørar som i vesentleg mindre grad enn andre bidreg til å påverke smittepresset frå lakselus. Departementet foreslår at oppdrettaren sine eigne teljingar skal leggjast til grunn ved vurdering av om kriteria for unntak er oppfylt. Departementet har utreda fire alternativ for kriteria for å få unntak frå handlingsregelen. Fylkeskommunen tar ikkje nærmare stilling til desse alternativa, men er uroa for at ordninga fører til auka byråkrati. Oppdrettarar skal søkje om unntak, og Mattilsynet skal gjennomføre verifiserande tilsyn. Det er vanskeleg å forutsjå kor mange som vil søkje om unntak, og kor komplisert søknads- og eventuell klagehandsaminga vert. Mattilsynet sine ressursar til fyrste instans sakshandsaming og tilsyn bør aukast, slik at forvaltninga klarer å halde seg innanfor dei gjevne tidsfristar, både på tildelingssida og tilsynssida.

Plassering av løyve i produksjonsområda

Departementet foreslår at Fiskeridirektoratet fører registeret og skriver ut løyve til plassering i produksjonsområda. Denne oppgåva ligg normalt til fylkeskommunen som tildelingsmyndigheit i fyrste instans. Fylkeskommunane har sidan 2010 vore koordinerande styresmakt for søknader om akvakulturløyve. Gjennom dette har den einskilde fylkeskommune fått god innsikt og kjennskap til næringsaktørane, lokalitetsstrukturane, og kva planar og lokalitets søknader den einskilde aktør har. Denne

kunnskapen vil kunne vera nyttig i vurderingar knyt til plassering i produksjonsområde, som nemnd over. Fylkeskommunen bør vera bidragsyter i dette arbeidet.

Forbod mot flytting av løyve

Når eit løyve er plassert etter reglane i forskrifta, kan det som hovudregel ikkje flyttast til andre produksjonsområde. Forbodet er grunngjeve i sjølve innretninga med handlingsreglar i produksjonsområde. Dersom regelverket opnar for fri flyt av løyve mellom områdegrensene, ville heile formålet med Meld. St. 16 kunne verta forfeila. Systemet ville heller ikkje verta føreseieleg for næringa.

Departementet foreslår likevel at det kan gjevast løyve til flytting av løyve mellom produksjonsområde i staden for, eller i tillegg til, å gje løyve til auka produksjonskapasitet i eit område. For å tillate flytting er det ein føresetnad at miljøtilstanden i produksjonsområdet løyve skal flyttast til er "grønt" (akseptabelt). På denne måten kan styresmaktene gjera eit val om å legge til rette for at kapasiteten vert auka i eit område der miljøpåverknaden er akseptabel, samstundes som kapasiteten vert redusert i område der påverknaden er uakseptabel. Om dette vert tillate, kan man i prinsippet sjå føre seg at løyva kan flyttast frå raude til grønne soner etter kvart som selskapa får klarert lokalitetar. Det vert ikkje presisert om ordninga skal gjelde for flytting til eit tilgrensande eller til kva som helst produksjonsområde i landet - berre det er «grønt».

Tiltak for å sikre fleksibilitet

Departementet foreslår vidareføring og innføring av ulike ordningar og tiltak for å oppretthalde eller gje auka fleksibilitet. For oppdrettsselskapa i Hordaland, vil det truleg vera ein fordel om det vert opna for å ha løyve i to tilgrensande produksjonsområde. Dette vil sikre omtrent same grad av fleksibilitet som var tilfelle innanfor regiongrensene til Fiskeridirektoratet Region Vest, og ein auka fleksibilitet i høve til regiongrensene til Fiskeridirektoratet Region Sør.

Oppheving av § 34 i laksetildelingsforskrifta

§ 34 avgrensar tal tillatne lokalitetar per akvakulturløyve til fire, seks eller åtte avhengig av ei rad føresetnader. Formålet med reglane har i fyrste rekke vore å bidra til meir effektiv arealbruk ved å legge ei avgrensing på talet lokalitetar som kan klarerast per løyve. Hordaland fylkeskommune har ved fleire høve meldt inn at § 34 kompliserer det administrative arbeidet med lokalitetsklareringa, og kan fjernast. Vi vil understreke at det er viktig at passivetsregelen (laksetildelingsforskrifta § 38) vert praktisert, slik at lokalitetar utan tilstrekkeleg aktivitet vert trekt inn.

Oppheving av særskilte reglar for Hardangerfjorden

Departementet har foreslått at dei særskilte reglane for Hardangerfjorden (laksetildelingsforskrifta § 37a) vert oppheva. Grunngjevinga for å innføre ordninga i 2008 var fleire, men i dag er det effekten av lakselus på villaks og aure som er att. Soneforskrifta som vart vedteke i 2010 inneheld tiltaksgrenser for lus med vidare. Denne vert forvalta av Mattilsynet som og vil vera viktigaste premisseleverandøren for om det kan gjerast endringar på lokalitetsstrukturen i samband med ordinære søknader om lokalitetsklarering.

Innføring av handlingsregel med lakselus som miljøindikator vil tilføre ytterlegare grep for handtering av påverknad av lakselus. Med denne bakgrunnen meiner Hordaland fylkeskommune at laksetildelingsforskrifta § 37a kan opphevast.

Administrative konsekvensar

For fylkeskommunen vil ordninga sannsynligvis medføre noko meir arbeid i form av fleire søknader. Kor stor denne meirbelastninga vert, avhenger av kor fleksibel ordninga til slutt vert. Dersom det blir opna for å utnytte løyve i fleire produksjonsområde, kan tal søknader om lokalitetsklareringar auke. Det same gjeld for ein eventuell adgang til å flytte løyve frå «raude» område til «grønne» område. Vidare vil auka kapasitet i seg sjølv auke behovet for fleire og større lokalitetar.

Ordninga, slik den framstår, vil sannsynligvis føre til vesentleg auka mengde byråkrati for både næring og forvaltning. Fylkeskommunen er budd på å utføre tilleggsoppgåver, og må saman med sektormyndigheiter få auka ressursar, slik at forvaltningsapparatet klarer å halde seg innanfor dei gjevne tidsfristane når det gjeld tildeling, tilsyn og klagesakshandsaming.