

Saksnummer	Utvalg/komite	Dato
267/2021	Fylkesrådet	02.11.2021

Høring - Prøveordning for rullerende maksimalt tillatt biomasse (MTB)

Sammendrag

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høring forslag om prøveordning for rullerende maksimalt tillatt biomasse (RMTB) for kommersielle matfisktillatelser til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret.

Forslaget går ut på å innføre en frivilling 5-årig prøveordning for rullerende maksimalt tillatt biomasse (RMTB), for å gjøre MTB-systemet som regulerer havbruksnæringsens produksjonskapasitet mer fleksibelt på tillatelsesnivå. Formålet med prøveordningen er å se om RMTB vil bidra til en mer markedsrettet produksjon i oppdrettsnæringen, og slik legge til rette for økt verdiskaping og bearbeiding av fisk. Videre er det et mål å legge til rette for en biomasseregulering som er mer tilpasset de biologiske betingelsene for lakse- og ørretproduksjon, og gi oppdrettere (særlig mindre oppdrettere) mer fleksibilitet.

Dagens system innebærer at stående biomasse ikke på noe tidspunkt kan overstige den tildelte biomassen som følger av tillatelsen. I forslaget som nå fremmes er det opp til oppdretter å bestemme hvordan MTB utnyttes på tillatelsesnivå så lenge den stående biomassen over en periode på et kalenderår ikke overstiger fastsatt MTB i snitt. Det innebærer at stående biomasse i perioder kan overstige tillatelsens pålydende MTB.

Muligheten til i perioder holde en biomasse som overstiger tillatelsens pålydende MTB, vil kunne få negative følger for fiskevelferd, fiskehelse og miljø. For å redusere risikoen for uakseptable konsekvenser vil det settes et makstak for overskridelse av tillatelsens MTB.

Forslaget påvirker ikke hvordan tillatelser ellers kan utnyttes på lokalitetsnivå, og gir ikke oppdretter anledning til å holde en biomasse som overstiger den enkelte lokalitets klarering. Dersom oppdretter som følge av deltakelse i ordningen mener det er behov for økt MTB på lokalitetsnivå eller nye lokaliteter, må dette omsøkes på ordinær måte.

Det følger av Stortingets behandling at det ikke vil være i tråd med omforent målsetting om bærekraftig vekst i havbruksnæringen hvis innføring av ordningen medfører økt miljøbelastning og redusert dyrevelferd.

Ordningen vil evalueres etter endt prøveperiode på fem år. Det vil her være sentralt å belyse i hvilken grad ordningen faktisk har bidratt til økt verdiskaping og bearbeiding. Og hvorvidt ordningen har hatt negative konsekvenser for fiskehelse, fiskevelferd og miljø.

Departementet har i forskriftsforslaget lagt opp til at regelverket for ordningen samles i et nytt kapittel i laksetildelingsforskriften, fremfor at de særskilte reglene som gjelder for ordningen

implementeres tematisk i ulike forskrifter, eks. laksetildelingsforskriften og akvakulturdriftsforskriften.

Bakgrunn

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høring forslag om prøveordning for rullerende maksimalt tillatt biomasse (RMTB) for kommersielle matfisktillatelser til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret. Forskriftsforslaget er vedlagt høringsnotatet. Frist for å sende inn høringssvar er 3. november 2021.

Stortinget vedtok 12. november 2020 anmodningsvedtak Nr. 72 (2020-2021), hvor regjeringen ble bedt om å utrede en ordning med rullerende maksimalt tillatt biomasse (RMTB).

Anmodningsvedtaket lyder:

"Stortinget ber regjeringen utrede en ordning med rullerende MTB, og legge fram en sak for Stortinget innen utløpet av fristen for behandlingen i vårsesjonen 2021, med sikte på å innføre en prøveordning som skal bidra til økt bearbeiding og verdiskaping."

I prop. 195 S (2020-2021) fremkommer det at regjeringen vil sende forslag til en mulig prøveordning med RMTB på alminnelig høring.

Prøveordningen hjemles i forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret.

I tråd med anmodningsvedtakets føringer er prøveordningens hovedformål å bidra til økt grad av bearbeiding og verdiskaping i havbruksnæringen. Videre er det en målsetning med prøveordningen å gi mindre aktører uten stordriftsfordeler større fleksibilitet og med det bedre muligheter til å tilpasse produksjonen til egne forutsetninger.

Imidlertid har tidligere utredninger vist at innføring av RMTB trolig vil ha liten effekt på bearbeidingsgraden. I et tidligere forslag om en videreutvikling av MTB-systemet i 2013 sendte daværende Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) på høring et forslag om videreutvikling av MTB-systemet. Høringsforslaget inkluderte flere varianter av ordningen med rullerende MTB. I høringsrunden kom det frem at samtlige fagmiljøer og etater under FKD var kritiske til forslaget fordi det kan resultere i negative miljøkonsekvenser. Det fremgikk også at de ulike næringsaktørene var splittet i synet på om hvorvidt rullerende MTB var ønskelig. I 2015 valgte regjeringen å ikke gå videre med forslaget.

Prøveordningens utforming:

Departementet ser for seg tre alternative innretninger for hvordan rullerende MTB kan gjennomføres:

- 1) Skjematisk variabel MTB
- 2) Rullerende MTB uten tak
- 3) Rullerende MTB med tak

De ulike modellene har klare positive og negative sider, imidlertid har samtlige alternativer potensial til å gi en volumøkning, fordi oppdretterne kan ha stående mer fisk i sjøen i den

perioden der tilveksten er mest gunstig, men også holde større volumer av fisk i sjø over en lengre periode ut over høsten og tidlig vinter.

For å begrense miljørisikoen noe, foreslår departementet at det bør settes et biomassetak på MTB, som er mindre enn 100 % av tillatelsenes pålydende MTB, i en periode på våren/forsommeren. Hensikten med dette er å redusere risikoen for at prøveordningen fører til en (for stor) økning i lusepresset på villlevende laksefisk, men dette vi ikke på noen måte fjerne risikoen.

Skjematisk variabel MTB

Skjematisk variabel MTB består av forhåndsdefinerte absolutte grenser for hvor høy biomassen i en tillatelse kan være i gitte perioder.

Departementet ser flere fordeler ved alternativet. Det vil være enkelt å kontrollere innrapportert biomasse opp mot en eksakt og forhåndsdefinert biomassegrense, både for forvaltningen og for næringsaktørene.

Det gis anledning til å ha et annet slaktemønster gjennom året og samtidig ha god kapasitetsutnyttelse, gitt at innretningen er tilpasset oppdretterens produksjonsstrategi og naturgitte miljøforhold. Skjematisk variabel MTB er vurdert til å være mest negativ med hensyn til luseproduksjon, for sjørret og laksebestandene, fiskevelferd og fiskehelse. Det kan oppfattes negativt for oppdrettere at produksjonen reguleres på denne måten, begrenser den tiltenkte fleksibiliteten, ikke gitt at endret slaktemønster vil gi økt bearbeiding osv.

Rullerende MTB uten tak

Rullerende MTB uten tak er en løsning basert på MTB definert av et glidende gjennomsnitt av biomasse holdt i tillatelsen i en tolv månedersperiode, eventuelt kalenderår. Oppdretter står her fritt til å ha en så høy biomasse som ønskelig på et gitt tidspunkt, så lenge gjennomsnittet ved avregningstidspunktet er innenfor regulær MTB.

Departementet vurderer at fordelene ved innretningen kan tilpasses individuelt til næringsaktørenes produksjonsstrategier og naturgitte produksjonsforhold, og at denne innretningen gir aktørene størst fleksibilitet. Det kan også tenkes at alternativet kan være fordelaktig for aktører som ønsker å bearbeide en større del av produksjonen. Det er likevel usikkert om det vil føre til generelt høyere bearbeidingsgrad. Alternativet sikrer ikke at det tas tilstrekkelig miljøhensyn mht. lakselusssmitte på vill laksefisk, og det kan gi økt risiko for dårlig fiskevelferd og fiskehelse dersom oppdretterne prioriterer mer biomasse på den delen av året der sjøtemperaturen er høy. Det kan være vanskelig å kontrollere lovligheten i ordningen før perioden er over og fare for tvungen utslakting i slutten av beregningsperioden. Innretningen vil trolig ikke gi grunnlag for høyere grad av bearbeiding, snarere tvert imot.

Rullerende MTB med tak

Rullerende MTB med tak betyr biomasse mindre enn tillatelsens MTB, i en periode på våren/forsommeren, og høyst biomasse om høst/vinter. Det forutsettes likevel at gjennomsnittlig biomasse ved avregningstidspunktet er innenfor grensene for regulær MTB.

Departementet vurderer at dette er det beste alternativet for å kunne balansere hensynet til aktørenes fleksibilitet mot hensynene til miljømessig bærekraft, fiskehelse og fiskevelferd.

Et tak der det årlige gjennomsnittet for taket ligger noe over 100 % vil kunne gi virksomhetene en økt fleksibilitet, samtidig som de kvartalsvise takene begrenser risikoen ved fleksibiliteten. En slik effekt ligger imidlertid vel innenfor formålet med ordningen, som er å gi de som i dag har liten fleksibilitet i driften og lav utnyttelse av MTB, bedre muligheter til å tilpasse sin drift. Dette åpner for et annet slaktemønster gjennom året enn i dag, og samtidig ha en god kapasitetsutnyttelse. Makstakene vil være absolutte, og kan kontrolleres underveis og i etterkant av ordningen. Innretningen sikrer ikke kunnskap om at man er innenfor lovpålagte grenser i den fleksible perioden før hele beregningsperioden er tilbakelagt.

For ordningen med tak er 3 alternativer vurdert. Alternativ 1: legger opp til en utnyttelse på ca. 103,3 % - Alternativ 2: legger opp til en utnyttelse på ca. 105,8 % - Alternativ 3: legger opp til en utnyttelse på ca. 101,6 %.

Departementets vurdering

Det vil være fordeler og ulemper uansett hvilken profil som velges, men departementet er av den oppfatning at det vil være sentralt at profilen som velges legger opp til å redusere de biologiske utfordringene, i tråd med Stortingets føringer. Departementet mener det er helt sentralt å innrette ordningen slik at den i størst mulig grad reduserer risikoen for negativ innvirkning og ivaretar næringens miljømessige bærekraft. Slik departementet ser det er det alternativ 3, "Rullerende MTB med tak", som er best egnet til å realisere formålene med prøveordningen. Det er trolig at ordningen vil gi aktørene reell fleksibilitet og mulighet for mer effektiv utnyttelse av biomasse, samtidig som makstak reduserer risikoen for negativ miljøpåvirkning, samt negativ effekt på fiskehelse og fiskevelferd.

Makstak

For å redusere risikoen for uakseptable konsekvenser vil det settes et makstak for overskridelse av tillatelsens MTB om høsten, og et makstak som er under tillatelsens pålydende om våren. Av dette følger at departementet i forskriftsforslaget har lagt opp til bruk av rullerende MTB med tak, og en utnyttelse på maksimalt 103,3 %.

Forslaget innebærer grovt sett et makstak på 80 % utnyttelse fra april til juli, et makstak på 100 % utnyttelse fra juli til september, og et makstak på 120 % utnyttelse fra september til mars.

Departementet har foreslått at ordningen bør tilbys mot differensiert vederlag dersom den innebærer økning i potensiell produksjon. Høringssaken omhandler ikke et eventuelt vederlags størrelse, eller hvor disse midlene skal tilfalle. Ordinære matfisktillatelser er strengt regulerte, og innehar derfor en betydelig markedsverdi. Produksjonsøkninger som følge av en oppmykning av driftsvilkår bør derfor i utgangspunktet prises likt ordinær vekst. Hvis ordningen tilbys i flere produksjonsområder kan det også være aktuelt å differensiere vederlaget over disse, for å reflektere at de ulike produksjonsområdene har ulik produktivitet. Vederlag vil også prise ut aktører som allerede ligger nær full utnyttelse av sin biomasse, og derfor har marginal lønnsomhet av å delta på ordningen. Dette vil være fordelaktig dersom den eventuelle økte miljøpåvirkningen er uavhengig av aktørenes lønnsomhet ved å delta.

Et alternativ til vederlag er at tillatelses-MTB til de deltagende aktørene reduseres tilsvarende forventet økning i potensiell produksjon. En slik tilnærming vil kun ta sikte på at produksjonsmønstret endres, uten at faktisk produksjon øker. Aktørene vil gjennom en slik reduksjon kompensere for oppmykningen i driftskrav, og grunnlaget for vederlag faller da bort. En slik tilnærming vil kunne ivareta miljøhensyn bedre, ettersom den forsøker å holde den faktiske produksjonen uendret. Vi anser at dette vil være å foretrekke for aktører som allerede

har drift i de aktuelle produksjonsområdene, men som ikke selv ønsker å delta på ordningen med rullerende MTB. Av samme hensyn som for vederlag kan det argumenteres for at prosentsatsen for en slik reduksjon bør settes noe lavere enn den faktiske potensielle produksjonsøkningen.

Ordningen vil avregnes gjennom en fast periode på et kalenderår/12 mnd.

Prøveordningen vil avgrenses til et utvalg av grønne produksjonsområder, basert på den kommende fargeleggingen (sent 2021/tidlig 2022). Det foreslås at aktørene som deltar i ordningen, ikke kan ha felles biomassetak på tvers av produksjonsområder eller være i samdrift.

Prøveordningen søkes til og administreres av Fiskeridirektoratet (v/regionkontorene).

Ordningen vil evalueres etter endt prøveperiode på fem år. Det vil her være sentralt å belyse i hvilken grad ordningen faktisk har bidratt til økt verdiskaping og bearbeiding, og hvorvidt ordningen har hatt negative konsekvenser for fiskehelse, fiskevelferd og miljø. Departementet har ønske om en relativ bred tilslutning for å gi best evalueringsgrunnlag.

Problemstilling

I tråd med anmodningsvedtakets føringer er prøveordningens hovedformål å bidra til økt grad av bearbeiding og verdiskaping i havbruksnæringen. Videre er det en målsetning med prøveordningen å gi mindre aktører uten stordriftsfordeler større fleksibilitet og med det bedre muligheter til å tilpasse produksjonen til egne forutsetninger. Det sentrale i høringen gjelder i hovedsak valg av alternativ innretning i prøveordningen. Departementet ber om høringsinstansenes innspill på dette.

Fylkesrådets vurdering

Prøveordningens hovedformål er å bidra til økt grad av bearbeiding og verdiskaping i havbruksnæringen. Videre er det en målsetning med prøveordningen å gi mindre aktører uten stordriftsfordeler større fleksibilitet og med det bedre muligheter til å tilpasse produksjonen til egne forutsetninger.

Høringsforslaget foreslår tre innretninger av rullerende MTB. Fylkesråden er enig med departementet, at rullerende MTB med tak, som den beste innretningen for å kunne realisere dette. Fylkesråden vurderer det også som sannsynlig at det vil være aktørene med størst potensiale for økning i produksjon som er mest interesserte i å delta i denne ordningen. Dette vil først og fremst være aktører som i dag ligger under gjennomsnittlig nasjonal MTB-utnyttelse. Fylkesråden mener ordningen vil gi bedre fleksibilitet for de minste oppdretterne, fordi de ikke har de samme muligheten og stordriftsfordelene som de største oppdretterne til å utnytte sin MTB bedre gjennom året. Fylkesråden vurderer at alternativet vil kunne øke utnyttelsen av MTB, samtidig som dette er et alternativ, uten at ordningen medfører økt miljøbelastning og redusert dyrevelferd. Fylkesråden er positiv til at det legges opp til 5-års varighet av prøveordningen og med en grundig evaluering i etterkant.

Det er imidlertid store variasjoner i utnyttelse. Noen selskap har god kapasitetsutnyttelse store deler av året, mens andre mindre. Kjennetegn på aktører med høy utnyttelse er ikke bare fleksibilitet, men også at de har kontroll over settefiskproduksjon, slakteri, tilgang til brønnbåter, antall lokaliteter, sykdom, produksjonsplanlegging mv.

Blant næringsaktører i Nordland er det delte meninger om denne prøve ordningen, og ulike meninger om verdien av en slik ordning, uavhengig av aktørenes størrelse. Nordland fylke har aktører som er positiv til en slik ordning og ønsker den velkommen. De mener ordningen kan

bidra til en mere jevn produksjon gjennom året, og sikre sysselsetting i landproduksjonen, både innen foredling/bearbeiding og slakteriene. Noen andre aktører er mere negativ til prøveordningen og uttrykker bekymring for kork på slakteriene hvis flere slakter samtidig.

Fylkesråden vurderer at det kan være fornuftig å sette i gang en prøveordning for å avhjelpe de minste oppdrettene sin mulighet for en bedre utnyttelse av sin MTB. For de største oppdrettene fremstår ordningen mer som en mulighet for større kapasitetsvekst.

Det vil gjenstå å se hvem som vil delta i ordningen dersom den blir vedtatt og hvilke rammer den får. Fylkesråden vurderer derfor at det er vanskelig å forutse noe om både oppslutning og om ordningen vil fungere etter hensikten.

Det foreslås i høringen at aktører som ikke har geografisk fleksibilitet har større fleksibilitet i driften og det legges derfor opp til at aktører med samdrift og fellesbiomassetak, ikke kan delta i ordningen uten at disse aktørene frasier seg denne muligheten under prøveperioden. I forslaget vises det til at fordelene med en slik avgrensning, er at det vil gjøre det enklere å faktisk vurdere virkningen av ordningen, gitt at den relative fleksibiliteten for aktørene vil øke. Imidlertid, til tross for dette synes noen av aktørene at dette er uforståelig, da dette er ordninger som blant annet skal fremme økt bearbeiding og gi bedre fleksibilitet for mindre aktører og aktører som har begrenset slaktekapasitet. De mener dette er en «snubletråd» i forslaget, som gjør at de utelukkes fra å delta i ordningen, til tross for at dette er en ordning de selv har etterlyst og ønsker å delta i. I tillegg mener en aktør, med felles biomassetak, at et felles biomassetak gir selskapet fleksibilitet, for eksempel i form av muligheten for å flytte fisk, ved bl.a. et sykdomsutbrudd. Dette er en fleksibilitet som de mener gir trygghet, og det uttrykkes bekymring for å gi avkall på dette, noe som medfører at de kanskje ikke kommer til å delta i prøveordningen på grunn av dette. Fylkesråden vurderer det som uheldig at forslaget legger opp til at aktører som har samdrift og fellesbiomassetak, ikke kan delta i ordningen uten at disse aktørene frasier seg denne muligheten under prøveperioden. Fylkesråden antar dette vil være begrensende for oppslutningen, som igjen vil føre til et dårligere evalueringsgrunnlag. Dette er spørsmål som bør avklares.

Det er foreslått at forsøksordningen skal gjelde i et utvalg av grønne produksjonsområder. Fylkesråden vurderer at det er fornuftig at prøveordningen kun gjelder i de grønne områdene. Dersom ordningen, basert på erfaringer fra prøveperioden, er vellykket for både MTB-utnyttelse og miljøhensyn, vil det kunne åpnes opp også i andre områder.

Videre i høringsforslaget tas det opp at ordningen tilbys mot vederlag dersom den innebærer økning i produksjon, ordningens varighet (en prøvelengde på 5 år vil også være tilstrekkelig til å ivareta hensynet til lengre sykluser i nord og innlagte brakkleggingsperioder), samt mer deltakelse eller bindende deltakelse i ordningen. Fylkesråden vurderer at det er viktig at ordningen får en så bred oppslutning som mulig, og vurderer at dette vil gi en bred tilslutning, som igjen bidrar til et godt evalueringsgrunnlag, etter prøveordningens slutt. Også med tanke på ønsket tilbakemelding på de alternative innretningene for tilsyn, vederlag, rapportering og tidsintervall, ser Fylkesråden det slik at uavhengig av valgte innretning for disse, vil det gi et godt grunnlag for evaluering av prosjektet. Evalueringen i etterkant av prøveordningens slutt, vil vise om ordningen vil bidra både til å gi de minste aktørene større fleksibilitet, økt bearbeiding og verdiskapning.

Ordningen skal administreres av Fiskeridirektoratet. Det er stilt spørsmål om hvilke følger en slik ordning kan få for den øvrige forvaltningen, deriblant fylkeskommunen. Fylkeskommunene vil ikke ha noen direkte rolle i søknadsprosessen for å bli med i prøveordningen dersom den innføres. Det vil ikke være noe ekstra ressursbruk utover at det kan komme søknader om økning av lokalitetsbiomasse, og her må det omsøkes på vanlig måte til fylkeskommunene. Her vil

Mattilsynet komme inn som sentral sektormyndighet, og lusesituasjonen på den aktuelle lokaliteten og i området rundt, vil danne grunnlag for vurderingen av om det skal gis tillatelse til biomasseendring på lokalitetsnivå.

Medvirkning

Denne saken vurderes å være av en slik karakter at det ikke synes hensiktsmessig å involvere medvirkningsrådene.

Konsekvenser

Vedtaket har ikke administrative eller økonomiske konsekvenser for Nordland fylkeskommune.

Andre konsekvenser

Saken har ingen konsekvenser for likestilling, miljø/klima, folkehelse, universell utforming, bygningsmessige forhold, samfunnsansvar ved anskaffelser og evt. andre relevante forhold.

Vedtakskompetanse

Det vises til Fylkesting-sak 31/2020 – Reglement for delegering av myndighet fra fylkestinget, hvor det i pkt. 3.21, Lov om akvakultur: «Myndighet etter forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) av 22.12.2004 nr. 1798, delegeres til fylkesrådet».

Det vises også til Fylkesting-sak 31/2020 – Reglement for delegering av myndighet fra fylkestinget, hvor det i pkt. 6.5, Uttalelse i høringssaker: «Myndighet til uttalelse i høringssaker om lovforslag, offentlige utredninger og om endring av nasjonal politikk, tillegges fylkestinget. Fylkesrådet kan likevel avgi uttalelse i slike saker når tidsfrister ikke muliggjør behandling i fylkestinget».

Fylkesrådets innstilling til vedtak

1. Fylkesrådet er positiv til forslaget om en 5-årig prøveordning for rullerende maksimalt tillatt biomasse (RMTB). Ordningen skal legge til rette for en biomasseregulering som er mer tilpasset de biologiske betingelsene for lakse- og ørretproduksjon, og gi oppdrettere, da spesielt de mindre oppdretterne, mer fleksibilitet. Det er en forutsetning at prøveordningen har en innretning slik at en omforent målsetting om bærekraftig vekst i havbruksnæringen ikke skal medføre økt miljøbelastning og redusert dyrevelferd.
2. Fylkesrådet mener på lik linje med departementet at innretningen «rullerende MTB med tak», vil være den beste for måloppnåelse.
3. Fylkesrådet mener at det er ugunstig at aktører med samdrift og felles biomassetak, må si fra seg denne rettigheten for å kunne delta i prøveordningen. Dette vil sannsynligvis være begrensende for oppslutningen.
4. Fylkesrådet mener det er viktig med bred deltakelse i prøveprosjektet. Med tanke på ønsket tilbakemelding på de alternative innretningene for tilsyn, vederlag, rapportering og tidsintervall, ser Fylkesrådet det slik at uavhengig av valgte innretning for disse, vil det gi et godt grunnlag for evaluering av prosjektet.
5. Fylkesrådet vil oppfordre til at det settes i gang fortløpende forskningsaktivitet knyttet til prøveordningen.

Bodø den 25.10.2021
Linda Helén Haukland
fylkesråd for plan og næring

sign

02.11.2021 Fylkesrådet
FRÅD-267/2021

Vedtak

Innstillingen enstemmig vedtatt.

Vedlegg:

Tittel	DokID
Svar på forespørsel om utsatt høringsfrist	331592
Til høring - prøveordning for rullerende MTB - høringsfrist 03.11.2021	331593
Høringsnotat_ Prøveordning med rullerende maksimal tillatt biomasse (RMTB)	331595
Forskrift om innføring av prøveordning om rullerende gjennomsnittlig maksimalt tillat	331596