

Nærings- Og Fiskeridepartementet
Att:
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Fiskeridirektoratets høringssvar - forslag til endring av regelverket for akvakultur på land

Fiskeridirektoratet viser til Nærings- og fiskeridepartementet sin høring av forslag til endring av regelverket for akvakultur på land datert 26. august 2024. Høringsfrist er 21. november 2024.

Forslaget innebærer endring av forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) og forskrift som utfyller dyrehelseforskriften med bestemmelser om krav til biosikkerhet ved godkjenning av akvakulturanlegg og forflytninger av akvatiske dyr mv.(akvabiosikkerhetsforskriften).

Fiskeridirektoratet redegjør først for noen overordnede kommentarer, og deretter de konkrete forslagene knyttet til laksetildelingsforskriften og akvabiosikkerhetsforskriften.

1. Overordnede kommentarer til høringsforslaget

Fiskeridirektoratet er positiv til at Nærings- og fiskeridepartementet foreslår å oppheve midlertidig stans for tildeling av tillatelser til akvakultur av laks, ørret og regnbueørret på land, og videre at det fokuseres på biosikkerhet for alle akvakulturanlegg på land.

Fiskeridirektoratet mener imidlertid at konsekvensene av forslaget, særlig for akvakulturnæringen, burde vært utredet ytterligere. Selv om forslaget ikke skal påvirke anlegg som allerede har fått tillatelse til akvakultur på land, er de foreslåtte kravene til desinfeksjon ment å gjelde både ved etablering av nye landbaserte anlegg og ved vesentlige endringer i eksisterende anlegg. Akvakulturnæringen er en diversifisert næring, også når det kommer til akvakultur på land. De foreslåtte kravene skal gjelde uavhengig av art, og uavhengig av om det produseres settefisk, matfisk eller stamfisk. Kravene vil, slik det fremstår nå, tre i kraft umiddelbart. Fiskeridirektoratet foreslår at det vurderes å innføre en overgangsordning for aktører som allerede har planlagt endringer eller oppgraderinger av eksisterende anlegg. De nye kravene legger opp til bruk av teknologi som vil kreve investeringer som vil kunne være en stor økonomisk belastning, særlig for mindre aktører og for andre arter enn laks og regnbueørret.

2. Forslag om endring av laksetildelingsforskriften

Fiskeridirektoratet er enig med Nærings- og fiskeridepartementet i at det er viktig at regelverket for tillatelser til akvakultur på land ses i sammenheng med regelverket for akvakultur i sjø, og støtter at det tas grep for å endre dagens regelverk. Fiskeridirektoratet er også enig med departementet i at det er behov for tydelige krav til akvakulturanlegg på land som gir mer forutsigbare rammer for næringen.

Departementet foreslår å endre laksetildelingsforskriften § 7-2 første ledd ved at det innledningsvis slås fast at:

«Det kan kun gis tillatelse til akvakultur på land dersom anlegget ligger på fast grunn eller utfylte masser på område ikke dekket av vann».

Fiskeridirektoratet er i tvil om hvorvidt foreslått forskriftsendring i seg selv vil sørge for tilstrekkelig forutsigbarhet når det gjelder hvorvidt et anlegg anses for å være plassert på land eller i sjø. Etter Fiskeridirektoratet sitt syn vil foreslått forskriftsendring isolert sett åpne for en rekke ulike anlegg, selv om dette tilsynelatende snevres noe inn i høringsnotatet som slår fast at:

«Med «ikke dekket av vann» mener departementet i denne sammenheng at grunnen anlegget står på ved normalsituasjon ikke er dekket av vann. Dette innebærer at anlegg som står på områder som dekkes av vann som følge av tidevannssvariasjoner anses å ligge i sjø, mens anlegg som står på grunn som periodevis er dekket av vann som følge av flom e.l., men der grunnen i en normalsituasjon ikke er dekket av vann, anses å ligge på land.»

Fiskeridirektoratet mener at ytterligere krav til anleggets fysiske plassering burde kommet frem også i forskriftsteksten for å sikre tilstrekkelig forutberegnelighet for både næring og forvaltning. Fiskeridirektoratet mener blant annet at rammene som oppstilles i høringsnotatet kunne vært forskriftsfestet, for eksempel ved å angi at vurderingen skal ta utgangspunkt i en normalsituasjon og fastslå om dette skal bero på en vurdering før eller etter etablering av anlegg. Fiskeridirektoratet vurderer at høyeste astronomiske tidevann (HAT) ikke bør være et absolutt krav. Fiskeridirektoratet vurderer likevel at et akvakulturanlegg plassert over HAT som ligger på *«fast grunn eller utfylte masser på område ikke dekket av vann»* kan brukes som ytre ramme for hva som klart vil være på land. Det understrekes imidlertid at det vil være nødvendig med konkrete vurderinger for anlegg som ligger på fastgrunn og ikke er dekket av vann, men som ligger under HAT.

I forslaget er første setning knyttet til dagens oppramsing av hva det kan gis tillatelse til. For å gjøre bestemmelsen lettere tilgjengelig foreslår Fiskeridirektoratet at første ledd deles i to ledd, og at inntas et nytt andre ledd. Med dagens formulering kunne bestemmelsen da sett slik ut:

«Det kan kun gis tillatelse til akvakultur på land dersom anlegget ligger på fast grunn eller utfylte masser på område ikke dekket av vann.

Tillatelse til akvakultur på land kan gis

a. på en bestemt lokalitet, og

b. enten til

- 1. akvakultur av settefisk,*
- 2. akvakultur av matfisk, eller*
- 3. akvakultur av stamfisk»*



Fiskeridirektoratet er enig i at hver tillatelse kun gis til én lokalitet og enten til settefisk, matfisk eller stamfisk, men mener det kunne vært tydeliggjort i forskriften hvorvidt det er mulig å tildele flere tillatelser til for eksempel matfisk og settefisk på samme lokalitet på land, så fremt dette er biosikkerhetsmessig forsvarlig.

Fiskeridirektoratet gjør også oppmerksom på at regelverket for akvakultur på land skaper noen problemer knyttet til forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder (Forskrift om beskyttelse av laksebestander). Det er lagt til grunn at forskriften stenger for å tildele tillatelse til matfisk på land innenfor en laksefjord, men at det ikke finnes et eksplisitt forbud mot for å tildele settefisktillatelse innenfor en laksefjord. Størrelsesbegrensningen på settefisk ble opphevet i juni 2016, og per i dag er definisjonen i laksetildelingsforskriften avgrenset til *«rogn og fisk som produseres med sikte på flytting til andre lokaliteter eller annen type produksjon. Fisk som er planlagt flyttet i medhold av godkjent driftsplan etter forskrift om drift av akvakulturanlegg § 40 anses ikke som settefisk»*. Etter Fiskeridirektoratet sitt syn bør det gjøres en vurdering av akvakultur på land i lys av forskrift om beskyttelse av laksebestander.

Fiskeridirektoratet er tildelingsmyndighet for tillatelser til stamfisk, som er en tillatelse til særlig formål, jf. laksetildelingsforskriften § 7-1 tredje punktum, jf. § 6-1 siste ledd. Fiskeridirektoratet er enig i at tillatelser til stamfisk på land fremdeles skal være tillatelser til særlig formål som fordrer tilsagn fra Fiskeridirektoratet. Behov for rogn er sentralt i vurderingen av stamfisktillatelser, og ettersom stamfisktillatelser både på land og i sjø skal produsere rogn, er det rimelig at de samme tildelingsvilkår gjelder uavhengig av tillatelsens plassering.

Fiskeridirektoratet er ellers enig med departementet i at regelendringene bør være teknologinøytrale. Fiskeridirektoratet vil imidlertid understreke at erfaring fra tidligere viser at tildelingsbestemmelser for akvakultur med laks kan gi sterke incentiver til teknologiutvikling i akvakulturnæringen. Det følger av høringsnotatet at departementet vil legge til rette for høyest mulig verdiskaping i akvakulturnæringen innenfor bærekraftige rammer, og at *«[f]or at akvakultur på land skal bidra positivt til samlet verdiskaping, må påvirkningen på det omkringliggende miljø begrenses»*. Anlegg for akvakultur på land vil også kunne påvirke klima- og miljøhensyn, for eksempel ved økt energiforbruk og arealbruk, som i stor grad vil variere basert på utformingen av anleggene. Etter direktoratets syn ville det være hensiktsmessig å gjøre en mer helhetlig vurdering av tillatelsessystemet når det gjelder incentiver til bruk av lukket teknologi generelt, også i lys av klima- og miljøhensyn.

Fiskeridirektoratet vil også for ordens skyld også oppfordre til at søknadskravene for tildeling av tillatelser til akvakultur på land etter laksetildelingsforskriften og andre arter-forskriften blir revidert. Per i dag omfatter søknadskravene formelt kun krav om strømmålinger på lokaliteten, jf. laksetildelingsforskriften § 8-9a og andre arter-forskriften § 10. Det er behov for langt mer informasjon for å behandle en søknad om akvakultur på land. I realiteten stilles det også strengere krav til dokumentasjon for å kunne gjøre nødvendige vurderinger etter akvakulturlov og de andre sektorlovene, selv om dette ikke uttrykkelig fremgår av minstekrav til søknad i forskriften.

3. Forslag om endring av akvabiosikkerhetsforskriften

Fiskeridirektoratet er enig med Nærings- og fiskeridepartementet i at det er viktig å begrense risikoen for smittepåvirkning til og fra akvakulturanlegg på land, og at dette hensynet gjør seg gjeldende for alle typer produksjon.



Departementet foreslår å innta krav om desinfeksjon av inntaksvann for alle akvatiske dyr i akvakulturanlegg på land, for å begrense risiko for spredning av smittestoff via vann.

Departementet viser til at:

«Flere av søknadene om akvakultur på land de siste årene, har dreid seg om anlegg som vil ha påvirket eksisterende anlegg i sjø på tilnærmet samme måte som et konvensjonelt oppdrettsanlegg i sjø, slik at regelverkets skille mellom akvakultur i sjø og på land har blitt utfordret. Med nær tilknytning til sjø menes her oppdrettsanlegg som fysisk ligger på land, men som har inntaksvann og/eller avløpsvann som i liten eller ingen grad er gjenstand for noen form for behandling (desinfeksjon). Slik behandling hadde bidratt til å redusere sannsynligheten for at smittsomme agens utveksles mellom det «landbaserte anlegget» og det omkringliggende miljø. Slike oppdrettsanlegg kan derfor, ut ifra en epidemiologisk betraktning, ikke skilles fra et ordinært anlegg i sjø.»

Fiskeridirektoratet vurderer forslaget primært for å være rettet mot å opprettholde smittebarrierer mot sjø, både for laks og marine arter som for eksempel torsk og kveite. Forslaget vil imidlertid få betydning for all akvakulturproduksjon på land, også for akvakulturproduksjon av andre arter som utelukkende bruker ferskvann, for eksempel innlandsoppdrett. Etter direktoratets syn burde både hensiktsmessigheten og konsekvensene av forslaget for denne delen av akvakulturnæringen vært ytterligere utredet.

Det følger av høringsnotatet at departementet foreslår at «kravene skal gjelde ved etablering og ved vesentlige endringer av landbaserte anlegg». Etter Fiskeridirektoratet sitt syn kunne dette med fordel vært tydeliggjort i regelverket, for eksempel ved at det i foreslått ny § 6a¹ tredje ledd i akvabiosikkerhetsforskriften ble presisert at bestemmelsene gjelde ved søknad om etablering og vesentlig endring av akvakulturanlegg på land etter dato da forskriften trer i kraft.

Når det gjelder hva som er en vesentlig endring kan dette også være en vanskelig vurdering, som vil forde skjønnsmessige vurderinger fra forvaltningen. Det er en vurdering i det enkelte tilfellet som må avgjøre om en avdeling eller fellesfunksjon er å anse som vesentlig endret. Fiskeridirektoratet viser til at tilsvarende problemstilling har vært aktualisert i forbindelse med forskrift om krav til teknisk standard for landbaserte akvakulturanlegg for fisk § 20.

Fiskeridirektoratet har lagt til grunn at det skal mye til for at en endring er å anse som en vesentlig endring, og at Fiskeridirektoratet skal avgjøre dette i tvilstilfeller. Av hensyn til harmonisering av regelverk foreslår direktoratet at det legges til grunn samme terskel.

Fiskeridirektoratet gjør også oppmerksom på at «akvatiske dyr» omfatter langt flere dyr enn fisk, herunder bløtdyr, krepsdyr, pigghuder og kappedyr. Fiskeridirektoratet foreslår også at «uavhengig av om det gjelder produksjon av matfisk, settefisk, postsmolt eller stamfisk» tas ut av § 6a tredje ledd. Fiskeridirektoratet er imidlertid i tvil om det er hensiktsmessig å stille foreslåtte krav til desinfeksjon for andre dyr enn fisk.

Fiskeridirektoratet vil også bemerke at forslaget med fordel kunne redegjort for forholdet mellom foreslåtte krav til desinfisering av innløp og krav som allerede stilles gjennom sektorregelverket i dag. Det samme gjelder krav som settes til rensing av avløp. Fiskeridirektoratet reiser også spørsmål ved hvorvidt akvakulturdriftsforskriften §§ 59 andre ledd og 60 fremdeles skal være uendret.

¹ Utkast til forskrift om endring regelverk for akvakultur på land. Fiskeridirektoratet legger til grunn at høringsnotatets henvisning til § 6b beror på en inkurie.



Med hilsen

Jon-Erik Henriksen
divisjonsdirektør

Anne Brønsten Osland
seksjonssjef

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift.



Mottakerliste:

Nærings- Og Fiskeridepartementet

Postboks 8090 Dep

0032

OSLO

