

Trondheim, 21. februar 2019

Høringsvar: Høring – Forslag om endring av akvakulturloven

Innledning

Sjømatbedriftene viser til høring av 1. februar 2019 om forslag til endringer av akvakulturloven. Forslaget innebærer at det i loven gjøres endringer som fremhever hjemmelsgrunnlaget for å justere ned produksjonskapasiteten til akvakultur i områder der den samlede påvirkningen fra produksjonen gjør at driften ikke lengre er miljømessig forsvarlig.

Sjømatbedriftene avgir med dette følgende høringssvar.

Bakgrunn

Produksjonskapasiteten for laks og ørret reguleres av tillatelser avgrenset med en maksimalt tillatt biomasse (MTB). I Meld. St. 16 (2014-2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*, (også omtalt som havbruksmeldingen) drøftes og redegjøres det for grunnlaget for hvorfor og hvordan myndigheten bør regulere produksjonskapasiteten, og et forslag til nytt system for regulering av produksjonskapasiteten i lakse- og ørretoppdrett ble lagt frem.

Det er Akvakulturloven som regulerer produksjon av laks og ørret.

I havbruksmeldingen kap. 11.4 ble det redegjort for det rettslige grunnlaget for reduksjon av tillatelseskapasitet i røde produksjonsområder, og der heter det: "Etter regjeringens syn er det klart at akvakulturloven gir hjemmel til å redusere kapasiteten i et område dersom miljøsituasjonen er å anse som uakseptabel, slik det vil være tilfelle når indikatorsystemet viser «rødt». Vi viser i den forbindelse også til akvakulturloven § 10 som bestemmer at «Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte»." Stortinget sluttet seg til prinsippene i meldingen og hadde ingen anmerkninger knyttet til det rettslige grunnlaget.

Departementet er fremdeles av den oppfatning at akvakulturloven gir klar hjemmel til å justere ned produksjonskapasiteten i "røde" produksjonsområder. Når hjemmelsgrunnlaget likevel er omdiskutert i offentligheten og det vil kunne komme rettslige prosesser, ser departementet det som hensiktsmessig å foreslå endring av akvakulturloven. Rettslige prosesser er ressursmessig krevende for alle parter; det gjelder næringsaktørene, forvaltningen og domstolene. En lovendring vil kunne bidra til å redusere lovtolkningsspørsmålene, øke legitimiteten til trafikklyssystemet og redusere incentivene til å ta ut søksmål.

Departementet redegjør nærmere i høringsbrevet for sitt syn, og hvor de mener at det allerede foreligger lovhjemmel i akvakulturloven. Formålet, ut fra departementets ståsted, med redegjørelsen er i første rekke å underbygge at lovendringene som nå foreslås i liten grad bringer noe nytt til akvakulturloven og at endringene derfor ikke får noen vesentlige konsekvenser for den materielle rettstilstanden.

Gjeldende rett:

Ved "rødt lys" legger trafikklyssystemet opp til at produksjonskapasiteten i et produksjonsområde kan nedjusteres med 6 %. Spørsmålet er om departementet har tilstrekkelig lovhjemmel til å foreta et slikt nedtrekk, og om lovgrunnlaget forutsetter at nedtrekket gjennomføres som enkeltvedtak fremfor gjennom en forskrift.

Departementet vil først bemerke at et "nedtrekk" prinsipielt kan gjennomføres på flere måter:

1. Det kan fattes enkeltvedtak der den enkelte tillatelse sin pålydende MTB reguleres ned.
2. Det kan fattes enkeltvedtak der hvert vedtak om selskapsbiomasse reguleres ned.
3. Det utformes en forskrift som justerer ned alle tillatelsene i et produksjonsområde.
4. Det kan utformes en forskrift som regulerer utnyttelsen av tillatelser, eks. at tillatelseskapasiteten på eksisterende tillatelser innenfor et produksjonsområde ikke kan utnyttes med mer enn eksempelvis 94 % av pålydende MTB.

Samtlige former for vedtak vil gjelde frem til det vedtas endringer i produksjonskapasiteten (dvs. når det foreligger en endring i miljøtilstanden).

Nærings- og fiskeridepartementet legger som utgangspunkt til grunn at alternativ 4 er å foretrekke ut fra blant annet effektivitetshensyn, men også fordi nedtrekket foretas på bakgrunn av en vurdering av den samlede påvirkningen fra havbruksnæringen i et produksjonsområde. I en slik vurdering er det ikke hensiktsmessig at det skal tas individuelle hensyn, som i praksis ikke vil være i tråd med formålet med reguleringen.

Nærmere om forslaget:

Forslaget fra Nærings- og fiskeridepartementet innebærer at det i loven gjøres endringer som tydeliggjør hjemmelsgrunnlaget for å justere ned produksjonskapasiteten til akvakultur i områder der den samlede påvirkningen fra produksjonen gjør at driften ikke lenger er miljømessig forsvarlig. Det rettslige grunnlaget for å foreta endringer i produksjonskapasiteten følger av akvakulturloven §9 og §10. Det er de nevnte paragrafer departementet ønsker å gjøre endringer i.

Forslag til lovtekst er: *Dersom det er nødvendig av hensynet til miljøet kan departementet i forskrift endre tillatelsers omfang og redusere muligheter til å utnytte tillatelser innenfor ett eller flere nærmere angitte områder.*

Departementet foreslår to alternative lovendringsforslag, som man ber høringsinstansenes synspunkter på. Det materielle innholdet i forslagene skal være identisk.

Alternativ - 1 endring i akvakulturloven § 9

Departementet kan endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelsen:

- a) dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til miljøet,
- b) dersom vesentlige forutsetninger som ligger til grunn for tillatelsen er endret,
- c) ved grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven,
- d) dersom tillatelsen ikke benyttes eller bare benyttes i begrenset grad, eller
- e) dersom en eller flere nødvendige tillatelser gitt i medhold av lovene nevnt i § 6 første ledd bokstav d er bortfalt.

Endring og tilbaketrekking av tillatelse etter første ledd kan gjøres tidsbegrenset. Tidsbegrenset endring og tilbaketrekking kan gjøres betinget av bestemte forhold utbedres eller endres.

Dersom det er nødvendig av hensynet til miljøet kan departementet i forskrift endre tillatelsers omfang og redusere muligheter til å utnytte tillatelser innenfor ett eller flere nærmere angitte områder.

Departementet kan gi forskrift om endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelser.

Alternativ 2 – ny bestemmelse Departementet foreslår som alternativ to at det inntas en ny bestemmelse i lovens kapittel III:

§ 10 a. Tilpasning av produksjonen av hensyn til miljøet

Dersom det er nødvendig av hensynet til miljøet kan departementet i forskrift endre tillatelsers omfang og redusere muligheten til å utnytte tillatelser innenfor ett eller flere nærmere angitte områder.

Sjømatbedriftenes syn

Sjømatbedriftene vil med dette redegjøre for sitt syn, og komme med sine innspill til høringsbrevet.

For det første vil Sjømatbedriftene peke på den korte høringsfristen, noe vi mener er på grensen til det forsvarlige.

En av våre hovedinnvendinger mot lovforslaget er at det ikke inneholder noen vurdering av rimelige rettsikkerhetsgarantier for oppdretterne. Lovforslaget begrenser adgangen til å redusere oppdretternes produksjonsrettigheter til situasjoner der dette er «nødvendig av hensynet til miljøet». Lovforslaget inneholder imidlertid ingen reelle rettslige virkemidler for å prøve spørsmålet om en vedtatt reduksjon er nødvendig - ut over det som følger av ordlyden. Høringsnotatet er tvert imot preget av at Nærings- og fiskeridepartementet er opptatt av å begrense muligheten for rettslig prøving av spørsmålet om reduserte produksjonsrettigheter er nødvendig ut fra miljøhensyn. Samtidig åpner selvsagt lovforslagets ordlyd for en rettslig prøving, slik sett kan man si at departementet ikke stenger for rettslig prøving, men vår vurdering er at dette ikke gir en reell rettslig prøving. Lovforslaget bidrar derfor, etter Sjømatbedriftenes syn, til å komplisere den rettslige situasjonen og øke muligheten for rettssaker.

Spørsmålet om innføring av hensiktsmessige rettsikkerhetsgarantier er et helt sentralt tema ved et lovendringsforslag som dette. Det burde vært utredet av departementet før forslaget ble sendt på

høring, og det burde vært gitt en høringsfrist som gjorde det mulig for de som er berørt av endringene å vurdere disse på en forsvarlig måte.

Vi har videre merket oss at Nærings- og fiskeridepartementet ved presentasjonen av høringsforslaget har hevdet at dette er en enkel og unødvendig lovendring som kun er en oppfølging av produksjonsområdeforskriften og trafikklyssystemet. Dette er vi uenig i, og Sjømatbedriftene er kritisk til at departementet på denne måten bagatelliserer konsekvensene av den lovendring de foreslår. Vi mener det er to grunner til at dette er feil:

- For det første er lovendringen generell og går langt ut over det som ligger i produksjonsområdeforskriften og trafikklyssystemet. Departementet gjør ingen forsøk på å beskrive lovendringens totale konsekvenser.
- For det andre bygger lovendringen på den forutsetning at dette nødvendighetsspørsmålet er et faktisk spørsmål som aldri skaper tvil. Ut fra Sjømatbedriftenes ståsted er dette selvsagt feil. Det er påkrevet med gode rettssikkerhetsordninger for å sikre at de som rammes av produksjonsreduksjoner har en rimelig adgang til å få prøvd om reduksjonene er nødvendige av hensyn til miljøet. Dette gjelder særlig siden de produksjonsrettighetene som skal reduseres er kjøpt av oppdretterne, i mange tilfeller med et betydelig vederlag til staten. Det er ikke rimelig at slike rettigheter fjernes eller reduseres uten gode rettsikkerhetsordninger.

Vi har merket oss at Nærings- og Fiskeridepartementet ikke behandlet behovet for rettssikkerhetsregler i høringsnotatet. Vi mener det er flere av departementets vurderinger og kommentarer i høringsbrevet som kan bidra til å svekke den rettslige beskyttelse regelverket gir rettighetshaverne i dag. Vi oppfatter for eksempel at departementet, jf. pkt. 4.4 gir en ensidig presentasjon om bevis for nødvendighet (føre-var-prinsippet) uten å se dette i forhold til forvaltningens utredningsplikt og naturmangfoldloven § 8.

I fremstillingen av gjeldende rett, jf. pkt. 3.2.3 gis det etter vår vurdering en fremstilling av forholdsmessighetsprinsippet som synes å innebære at departementet mener produksjonsreduksjoner i oppdrettsnæringen er rettmessige uten hensyn til den konkrete forholdsmessighet - altså forholdet mellom den miljømessige effekt og kostnaden for næringen. Departementets fremstilling på disse punktene fremstår, etter vårt syn, som unyanserte.

Sjømatbedriftene viser til departementets omtale knyttet til det valgte alternativet hvor det fremkommer at det kan utformes forskrift som regulerer utnyttelsen av tillatelser, eks. at tillatelseskapasiteten på eksisterende tillatelser innenfor et produksjonsområde ikke kan utnyttes med mer enn eksempelvis 94% av pålydende MTB, og er enige i at dette fremstår som det mest rasjonelle alternativet ut fra et effektivitetshensyn.

Sjømatbedriftene vil samtidig benytte anledningen til å påpeke det faktum at havbruksnæringen i det daglige må forholde seg til et sterkt fragmentert myndighetsnivå, med bl.a. en rekke ulike tilsynsorganer, og ulike regler med motstridende begrunnelser. Dette kompliserer hverdagen betraktelig og gjør det svært krevende å oppfylle myndighetenes overordnede målsetninger innen en rekke områder. I den anledning ber vi departementet ta initiativ ovenfor ulike offentlige myndigheter, for bl.a. å legge til rette for en smidigere arealplanlegging, og utvidelse av MTB på lokaliteter. Sjømatbedriftene mener dette kan bidra til at aktørene vil samle seg om færre lokaliteter. I dag opplever vi at man i praksis har innført en slags stopp i vekst på lokaliteter fra ulike sektormyndigheter, hvor begrunnelsen er bl.a. hensynet til miljø etc.

Dette oppleves i mange tilfeller som en bremsekloss i arbeidet med gode brakkleggingssoner. I områder med stor lokalitetstetthet, mener Sjømatbedriftene at man bør etablere systemer som legger til rette for å «veksle inn» MTB på små lokaliteter, for å få opp MTB på lokaliteten man ønsker å videreføre.

Primærstandpunkt:

Sjømatbedriftene viser til sin høringsuttalelse i forbindelse med innføringen av trafikklyssystemet hvor man tok til ordet for et system som baserte seg på objektive kriterier, og at man argumenterte sterkt imot et system basert på «kollektiv reduksjon». Videre vil vi påpeke at dagens praktisering er lagt opp slik at det gir et større innslag av skjønnsbaserte vurderinger, og at dette forsterkes med departementets forslag til lovendring, noe som innebærer større myndighet til den enkelte saksbehandler.

Sjømatbedriftene vil understreke det faktum at de ulike innehaverne av tillatelser har ulik grad av fleksibilitet med hensyn til kapasitet på lokalitetsnivå. En generell reduksjon skiller ikke mellom «gode» og «dårlige» lokaliteter.

Sekundærstandpunkt:

Sjømatbedriftene viser til at lus er den eneste indikator for miljøpåvirkning i trafikksystemet. Sjømatbedriftene vil understreke at det er kun denne indikatoren som fortsatt må ligge til grunn for om det er nødvendig å foreta nedtrekk basert på hensynet til miljø. Det at departementet ikke finner det hensiktsmessig at det skal tas individuelle hensyn mener vi er å tolke seg bort fra intensjonen i havbruksmeldingens kapittel 11.5, *Unntak fra handlingsregelen*.

Vi mener videre at et slikt syn bryter også med Stortingets forutsetninger for innføring av trafikklyssystemet, der unntak fra systemet skulle baseres utelukkende på (fravær av) påvirkning på miljøet.

Sjømatbedriftene viser til produksjonsområdeforskriften § 12 - *tilbud om kapasitetsøkning uavhengig av miljøstatus i produksjonsområdet*, og vil understreke at det er følgende praktisering og forståelse som må legges til grunn for praktisering av unntaksbestemmelsen:

Eksempel:

«Bedriften Oppdrett AS har i dag tillatelse til å produsere 1000 tonn MTB. Bedriften er lokalisert i et produksjonsområde som er kategorisert i «rød sone». Bedriften har i de siste 12 månedene hatt færre enn 0,1 voksne hunnlus per fisk ved alle tellinger i perioden 1. april til 30. september. På den bakgrunn søker bedriften om å få kjøpe vekst på 6%, og får innvilget dette. Ny MTB blir i dette tilfellet 1060 tonn.»

Med utgangspunkt i eksemplet ovenfor vil bedriften få et nedtrekk på 6 pst. av en MTB på 1060 tonn. Noe som innebærer at bedriften får utnyttet 996,4 tonn av sin MTB, som nå er totalt 1060 tonn. Med en pris på om lag 120 000 kroner per tonn vil bedriften ha betalt 7,2 mill. kroner for en rettighet man ikke kan benytte.

Sjømatbedriftene ber om at det etableres en forståelse og forvaltningspraksis som innebærer at de bedrifter som tilfredsstillir unntaksbestemmelsen, jf. § 12 i produksjonsområdeforskriften, sikres at man både får benyttet 100 % av sin opprinnelige MTB, og 100 % av kjøpt vekst.

Sjømatbedriftene frykter at en annen praktisering enn skissert vil bidra til å svekke legitimiteten til trafikklyssystemet, samt sørge for at avstanden mellom forvaltning og den enkelte aktør/bedrift vil øke.

Sjømatbedriftene mener at departementet, som et motstykke til en fleksibel praktisering av unntaksbestemmelsen, bør benytte eksisterende hjemler ved å foreta et større nedtrekk på enkeltlokaliteter som sliter med å holde lusegrensen. En effektiv nedjustering på de enkeltlokaliteter som sliter med å holde seg under lusegrensa, vil etter vårt syn ha større effekt enn nedjustering på hele området. Sjømatbedriftene mener videre at inndragelse av hele MTB'en fra en lokalitet, kun bør gjøres i de mest ekstreme tilfellene på avvik.

Videre ber Sjømatbedriftene om at det etableres en praksis som ikke gjør det mulig for de store selskapene med regionalt biomassetak og kompensere nedtrekket ved at man overfører tilsvarende biomasse til andre produksjonsområder. Dette gjelder naturlig nok i de områder som er kategorisert i «rød-sone», og hvor det blir pålagt nedtrekk.

Sjømatbedriftenes anbefalinger:

Sjømatbedriftene erkjenner at det ikke er grunnlag for omkamp når det gjelder vårt primærstandpunkt. På den bakgrunn fremmer Sjømatbedriftene følgende anbefalinger:

1. Sjømatbedriftene anbefaler at den foreslåtte teksten blir innlemmet i § 9.
2. Det må etableres en tydelig praktisering og forståelse av unntaksbestemmelsen, jf. § 12 i produksjonsområdeforskriften, som innebærer at de bedrifter som søker vekst og fyller vilkårene i unntaksbestemmelsen får utnyttet 100 % av sin totale MTB, inkl. kjøpt vekst, og at man i motsatt tilfelle benytter eksisterende hjemler ved å foreta større nedtrekk på enkeltlokaliteter som sliter over tid med å holde lusegrensen. En slik praktisering vil også ivareta prinsippet om at «forurensere skal betale». Et prinsipp vi registrerer at regjeringen også legger til grunn i sin politikk. Det bør etableres administrative rutiner som innebærer at den enkelte bedrift unngår et byråkratisk system, men at dette nærmest skjer automatisk.
3. At det presiseres i forskrift eller rundskriv at selskaper med regionalt biomassetak ikke kan kompensere nedtrekket ved at man overfører tilsvarende biomasse til andre produksjonsområder.

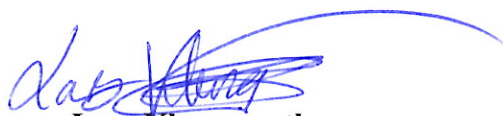
4. Sjømatbedriftene ber om at departementet tar initiativ ovenfor relevante sektormyndigheter slik at det legges til rette for en smidigere arealplanlegging og utvidelse av MTB på lokaliteter. Dette vil bidra til at aktørene kan samle seg om færre lokaliteter. I dag opplever mange bedrifter at man i praksis har innført en slags stopp i vekst på lokaliteter fra ulike sektormyndigheter, og da med begrunnelse av hensyn til miljø etc. Sjømatbedriftene opplever dette som en bremsekloss i arbeidet med gode brakkleggingssoner. I områder med stor lokalitetstetthet, mener Sjømatbedriftene at man bør etablere systemer som legger til rette for å «veksle inn» MTB på små lokaliteter, for å få opp MTB på lokaliteten man ønsker å videreføre

Trondheim 21. februar 2019

Med vennlig hilsen
Sjømatbedriftene



Robert Eriksson
Administrerende Direktør



Lars Klungreseth
Fagsjef
Havbruk- industrier og eksport

Alf-Gøran Knutsen
Leder
Oppdrettsutvalget
/Sign./