

Høringsnotat om etablering av nullutslippsordning

1	Sammendrag.....	2
2	Bakgrunnen for forslaget	2
2.1	Stortingets vedtak	2
2.2	Behovet for en miljøfleksibilitetsordning	3
3	Om forslaget til nullutslippsordning	5
3.1	Formål med ordningen	5
3.2	Forholdet til tillatelsessystemet	6
4	Hovedinnholdet i ordningen.....	7
5	Vilkår for å kunne delta i ordningen	8
5.1	Innledning	8
5.2	Teknologigodkjenningen	9
5.3	Påmeldingen til ordningen	10
5.4	Inntreden i ordningen	10
5.5	Særlig om vederlag.....	11
6	Krav til produksjonsenhet og lokalitet	11
6.1	Innledning	11
6.2	Lokalitetsklarering etter akvakulturloven	12
6.3	Særlig om tillatelse etter havne- og farvannsloven	13
6.4	Særlig om utslippstillatelse etter forurensningsloven	13
6.5	Tillatelser fra Mattilsynet – lokalitetsklarering og dokumentasjon av fiskevelferd	14
6.6	Anleggssertifikat – NYTEK 23	15
7	Vilkår for drift.....	15
7.1	Overordnede krav til driften.....	15
7.2	Forholdet til akvakulturdriftsforskriften	16
7.3	Driftsplan og brakklegging	16
7.4	Tetthet og antall fisk i produksjonsenheten	16
7.5	Lus	17
7.6	Forholdet til nye produksjonsjusteringer etter Trafikklysystemet	17
8	Adgangen til å tre ut av ordningen	18
9	Tilsyn og reaksjoner	18
9.1	Tilsyn og rapportering	18
9.2	Tilbaketrekking / omgjøring	18

9.3 Andre reaksjoner og sanksjoner.....	19
10 Økonomiske og administrative konsekvenser	19

1 Sammendrag

Nærings- og fiskeridepartementet/forslagsstiller sender med dette på høring forslag til forskrift om ordning for miljøfleksibilitet gjennom etablering av nullutslippsteknologi for akvakultur i sjøen («nullutslippsordningen»).

Med nullutslippsteknologi menes teknologi som sikrer at det ikke slippes ut lus fra anlegget og at anlegget kan samle opp mer enn 50 pst. av slammet som produseres i anlegget. Ordningen gir regler om adgang til økt produksjonskapasitet på akvakulturtillatelser for kommersiell akvakultur i sjø med laks, ørret og regnbueørret.

Dette høringsnotatet er en oppfølging av Stortingets vedtak i Innst. 261 S (2023–2024) om at regjeringen senest i 2024 fremmer forslag om en miljøfleksibilitetsordning. Denne nullutslippsordningen etablerer et teknologinøytralt regelverk som skal gi insentiver til å utvikle anlegg som ikke slipper ut lus. Forslaget vurderer ikke om det i tillegg bør etableres en ordning som skal bidra til å utvikle lavutslippsanlegg.

Hovedinnholdet i dette høringsnotatet er:

- Innehaver av akvakulturtillatelser til kommersielt oppdrett av laks, ørret og/eller regnbueørret kan innen 1. januar 2026 melde tillatelsen på en ordning som innebærer at det aksepteres vilkår om bruk av nullutslippsteknologi.
- Aksept av vilkår om bruk av nullutslippsteknologi medfører at maksimal tillatt biomasse knyttet til tillatelsen økes med 300%.
- Det foreslåtte regelverket tilpasser denne ordningen til det eksisterende regelverk for kommersielt oppdrett av laks, ørret og/eller regnbueørret.

2 Bakgrunnen for forslaget

2.1 Stortingets vedtak

Forslaget i dette høringsnotatet er en oppfølging av Stortingets vedtak i Innst. 261 S (2023–2024), som tilhører sak *Representantforslag om en rask omstilling av en oppdrettsnæring i krise*. Stortinget ber i denne innstillingen i sitt vedtak 606 om at regjeringen senest i 2024 fremmer forslag om en teknologinøytral miljøfleksibilitetsordning som ivaretar anbefalingene fra Havbruksutvalget (NOU 2023:23). (I denne fremstillingen referer vi til vedtaket som «Stortingets vedtak 606».) Vedtaket inneholder videre seks prinsipper som Stortinget ber regjeringen legge til grunn:

- Ordningen må være teknologinøytral for å sikre utvikling og innovasjon
- Ordningen må bidra til å redusere næringens miljøavtrykk
- Ordningen må bidra til å redusere lusepresset på både oppdretts- og villfisk

- Ordningen bør gjennom incentiver sikre at det tas i bruk lav og nullutslippsteknologi i områder hvor det er nødvendig å redusere utslippene
- Ordningen bør omfatte alle eksisterende og fremtidige tillatelser
- Ordningen bør kunne benyttes på det produksjonsvolum som er trukket inn som følge av rødt trafikklys i et produksjonsområde. Det vil i de tilfellene ikke være mulig å eventuelt konvertere tilbake til tradisjonell teknologi før dette volumet er retildelt som følge av grønt trafikklys. Dette må gjøres i tråd med intensjonen bak trafikklyssystemet.

Dette forslaget imøtekommer alle punktene i dette vedtaket, med ett unntak. Det omfatter kun nullutslippsteknologi og ikke lavutslippsteknologi.

2.2 Behovet for en miljøfleksibilitetsordning

Havbruksnæringen er Norges nest største eksportnæring, og Stortinget har sluttet seg til et mål om at havbruksnæringen skal vokse innenfor bærekraftige rammer. Næringen har samtidig kjente utfordringer knyttet til blant annet lakselus, velferd og areal. Behovet for en miljøfleksibilitetsordning knytter seg til et stadig økende behov for å utvikle og ta i bruk ny teknologi som legger til rette for bærekraftige løsninger og bidrar til å løse utfordringene i havbruksnæringen.

Aktører i oppdrettsnæringen prioriterer i dag store ressurser på utvikling av miljøvennlig teknologi for å bekjempe utfordringene som næringen står overfor. Det er likevel behov for ytterligere insentiver fra myndighetene for å få til en raskere utvikling mot en mer bærekraftig akvakulturnæring. På andre sektorer i næringslivet, særlig innenfor energisektoren, ser vi at myndighetene tilfører betydelig kapital for å bidra til utvikling av mer bærekraftige løsninger. Innenfor akvakultur er situasjonen at myndighetene kan gi intensiver i form av økte produksjonsadganger for aktørene. Dette gjelder innenfor produksjon av laks, ørret og regnbueørret der produksjonsadgangen er begrenset av staten ut fra miljøhensyn. Slike ordninger er benyttet aktivt tidligere, og ordninger med miljøfleksibilitet vil bygge på et prinsipp om at slike intensiver kan gis så lenge miljøhensyn ivaretas på en akseptabel måte.

Å utvikle og ta i bruk nullutslippsteknologi vil være et effektivt tiltak som vil kunne bidra til å redusere lusepopulasjonen i sjøen og derved også lusepresset mot villfisk. I dag er det imidlertid ikke lønnsomt å uten videre velge nullutslipp over åpne merder i sjø, noe som fører til at disse investeringene vanskelig kan la seg forsvare bedriftsøkonomisk. Et selskap som foretar store investeringer i nullutslippsteknologi basert på dagens rammebetingelser, går samtidig glipp av økonomiske gevinster som realiseres hos andre selskap på nabolokalitetene i åpne merder i sjø. Det er derfor behov for en sterkere oppfordring til å velge de mest effektive løsningene for å få bukt med utfordringene.

Lakselus er som kjent en stor utfordring i næringen. I dag er reguleringen av næringen i stor grad basert på lakselus ved at Trafikklyssystemet regulerer produksjonens vekst i de enkelte produksjonsområder ut fra lakselus som miljøindikator. Ved å innføre en miljøfleksibilitetsordning basert på nullutslipp av lus vil denne bidra til å senke utslipp av lakselus, samtidig som det tilrettelegges for vekst og teknologiutvikling i akvakulturnæringen. Dette vil oppfylle forutsetningene i Stortingets vedtak 606 om at ordningen må bidra til å redusere næringens miljøavtrykk og lusepress på oppdretts- og villfisk, og Stortingets målsetning om vekst innenfor bærekraftige rammer.

Menon har på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet høsten 2020 utarbeidet en rapport med evaluering av ordningen med utviklingstillatelser og en utredning av mulige fremtidige ordninger.

Menon uttalte i rapporten at det fremdeles var behov for tillatelsesordninger som stimulerer til teknologi.

Miljøfleksibilitetsordningen kan virke som et ledd i et større miljøløft på tvers av næringer. En innføring av en slik ordning kan sammenlignes med regjeringens satsning på flytende havvind, som i likhet med nullutslippsteknologi i havbruksnæringen også er umoden teknologi og har store kostnader tilknyttet seg. Som Energidepartementet skriver i sitt høringsnotat *Høring av støtteordning for flytende havvind i Vestavind B og Vestavind F* s. 14 vurderer de at: «(...) flytende havvind i dag ikke er økonomisk lønnsomt for utbygger uten statsstøtte, fordi kostnadene er forventet å være høyere enn inntektene fra kraftproduksjonen. Statsstøtte som ytes skal være nødvendig og proporsjonal, og ha en utløsende effekt.». Nullutslippsteknologi i havbruksnæringen er på samme måte som teknologi for flytende havvind ikke økonomisk lønnsomt uten et insentiv fra myndighetene for å gi en utløsende effekt.

Departementets/forslagsstillers syn er at det ikke er nok med ett tiltak for å løse næringens utfordringer, og at det potensielt også er behov for å vurdere å etablere en lavutslippssystem for lakselus. Lavutslippsteknologi er billigere enn nullutslippsteknologi, og kan være enklere å ta i bruk. På den andre siden kreves det antakelig en mer omfattende gjennomgang for å skulle etablere en ordning for lavutslippsteknologi. Dette har sammenheng med trafikkløssystemet og prinsippene i Stortingets vedtak for hva en miljøfleksibilitetsordning må bidra til. Nullutslippsteknologi er mer effektivt og lettere målbart enn lavutslippsteknologi.

Riksrevisjonen kritiserte havbruksforvaltningen i sin rapport i Dokument 3:12 (2022–2023), *Myndighetenes arbeid med fiskehelse og fiskevelferd i havbruksnæringen* (Publisert 08.06.2023). Riksrevisjonen konstaterer at det er kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet med underliggende etater ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å bidra til å redusere de vedvarende utfordringene med sykdom og dårlig fiskevelferd i havbruksnæringen, og at myndighetene heller ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp negative konsekvenser av ny teknologi og nye driftsformer. Riksrevisjonen viser videre til at sykdom og dårlig velferd bidrar til økt dødelighet og til lavere kvalitet på fisken, og dermed til store økonomiske tap for næringen.

Mer bruk av nullutslippsteknologi bidrar til å redusere lusepresset. Redusert lusepress vil nødvendiggjøre færre avlusningsoperasjoner og mindre håndtering, noe som igjen medfører mindre risiko for sykdom, stress og skader på fisken. Dette vil bidra til at fiskevelferden i anlegg med nullutslippsteknologi kan bli bedre enn i åpne anlegg.

Anlegg med nullutslippsteknologi vil også redusere risikoen for rømming. Det har sammenheng med at anlegget har en mer robust barriere mot sjøen enn det som er situasjonen i åpne anlegg med nøter. Det er derfor lavere risiko for skader på anlegget som medfører rømming. Dessuten vil man ha færre arbeidsoperasjoner som innebærer rømmingsrisiko. Man vil for eksempel unngå både operasjoner med skifte av nøter og avlusingsoperasjoner som gir økt rømmingsrisiko i åpne anlegg.

Det har de senere årene vært en betydelig utvikling av teknologi og produksjonsmetoder i havbruksnæringen. Dette kan, som Riksrevisjonen også peker på i sin rapport, bidra til nettopp å redusere miljøpåvirkningen av virksomheten og forbedre fiskevelferden og fiskehelsen. Riksrevisjonens undersøkelse viser samtidig at teknologi og produksjonsmetoder som svekker fiskens velferd, har blitt utbredt. Som eksempel vises til bruken av ikke-medikamentelle metoder for å fjerne lakselus fra laks. En nullutslippssystem vil innebære redusert behov for slik behandling av fisken. Aktører som benytter seg av nullutslippsteknologi vil uansett være underlagt dyrevelferdsloven på samme måte som resten av

næringen, og nye metoder basert på nullutslippsteknologi vil måtte godkjennes av Mattilsynet i tråd med eksisterende regelverk. Effekten av nye godkjente metoder vil måtte følges opp av myndighetene.

Utvikling av lukket teknologi i havbruk kan bidra til å bedre fiskevelferden ved at oppdretterne får bedre kontroll med eksterne miljøfaktorer som påvirker fiskevelferd og dødelighet i åpne anlegg. Eksempler på dette er algeoppblomstring og maneter som de senere år har skapt stor dødelighet i perioder.

Det vil samtidig også være fiskevelferdsutfordringer ved lukket teknologi. Selv om teknologien er utprøvet og dokumentert av Mattilsynet etter gjeldende regelverk må man forvente at dødeligheten i lukket anleggsteknologi vil kunne være forhøyet i en periode frem til teknologien er «moden». Det er viktig å erkjenne at nullutslippsordningen skal bidra til at flere anlegg med nullutslippsteknologi utvikles og brukes i kommersiell akvakultur, slik at det kan samles erfaringer, og slik at teknologien kan forbedres over tid. Målet er å stimulere næringen til å utvikle og ta i bruk teknologi som gir en bedre kontroll over de faktorer som påvirker fiskevelferden enn det man greier i åpen oppdrettsteknologi.

Havbruksutvalget har foreslått at dagens handlingsregel med generell reduksjon i tillatelseskapasitet i røde områder (nedtrekk) bør erstattes med mer målrettede tiltak for å få ned lakselusutslippene til bærekraftig nivå i røde og gule områder. Innføring av nullutslippsordningen vil bidra til reduserte utslipp uavhengig av om nedtrekkene avvikles eller ikke.

Oppsummert er det departementets/forslagsstillers syn at en miljøfleksibilitetsordning som gir insentiver til å ta i bruk og utvikle nullutslippsteknologi vil bidra til redusert miljøpåvirkning og redusert lusepress. I tillegg vil en slik ordning kunne bidra til økt velferd hos fisken, økt biosikkerhet, og lavere risiko for rømming. Dette underbygger at det er behov for en slik ordning som Stortinget har vedtatt at det skal fremmes forslag om.

3 Om forslaget til nullutslippsordning

3.1 Formål med ordningen

Formålet med nullutslippsordningen er å stimulere til vekst ved å ta i bruk bærekraftige teknologiske nullutslippsløsninger i havbruksnæringen. Ordningen vil gi havbruksnæringen mulighet til økt produksjon, og bidra til sysselsetting og verdiskaping innenfor bærekraftige rammer.

Som det fremkommer av formålsbestemmelsen i forskriftsutkastet § 1, er formålet både å stimulere til utvikling og til bruk av teknologi. Miljøfleksibilitetsordningen medfører at teknologi testes ut i praksis og legger opp til praktisering av miljøteknologien over tid. Utviklingsarbeidet foregår både ved utviklingen av teknologien og fortsetter ved at teknologien tas i bruk og brukes over tid.

I *Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring* utgitt av Fiskeri- og kystdepartementet i 2009 ble det uttalt at veksten i havbruksnæringen ikke bare kan være begrenset av hva markedet etterspør, men at vekst må også skje innenfor rammen av hva miljøet tåler. I Meld. St. 22 (2012-2013) *Verdens fremste sjømatnasjon* var det uttalt at regjeringens ambisjoner er at Norge skal ha videre vekst i produksjonskapasitet og verdiskaping i havbruksnæringen innenfor rammen av miljømessig bærekraft. Stortinget har senere vedtatt at havbruksnæringen skal vokse innenfor bærekraftige rammer, jf. Meld. St. 16 (2014-2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk laks- og ørretoppdrett*, Innst. 361 S (2014-2015), Prop. 1 S (2020-2021) Nærings- og fiskeridepartementet; Innst. 8 S (2020-2021).

I dette tilfellet foreslås en ordning som reduserer miljøpåvirkningen fra dagens situasjon. Siden miljøbelastningen reduseres, er det grunnlag for vekst slik havbrukspolitikken er utformet og Stortinget har vedtatt.

Det foreslås at ordningen retter seg mot aktører både i grønne, gule og røde produksjonsområder, siden effekten av å ta i bruk nullutslippsteknologi vil kunne være med på å løse og forebygge miljøutfordringer i alle områder. Forslaget om nullutslippsordning retter seg mot alle som har kommersielle matfisktillatelser som de ønsker å bytte inn deler av, til fordel for utvikling og/eller bruk av nullutslippsteknologi. Bruk av slik teknologi vil bidra til å holde grønne produksjonsområder grønne, og bidra til forbedret miljøtilstand i gule og røde produksjonsområder slik at disse på sikt kan komme over i bedre lyskategorier. Ordningen vil kunne åpne for å ta i bruk nye areal for kystnært havbruk uten at dette går på bekostning av miljøet, og i tillegg at det totalt sett medfører reduserte utslipp.

Det bør legges opp til en fleksibel ordning og den bør ikke ha for strenge kriterier. Det bør etter departementets/forslagsstillers syn ikke innføres begrensninger i selve ordningen for hvilke lokaliteter som skal velges, enten det søkes om nye klareringer eller benyttes eksisterende lokaliteter. Forslaget baserer seg på at nullutslippsordningen kan fungere innenfor dagens system for lokalitetsstyring og klarering.

For at formålet skal kunne nås, må ordningen være fleksibel og la seg forsvare kostnadmessig for innehaver av tillatelse som knyttes til ordningen. All teknologiutvikling og -bruk/utprøving innebærer risiko som den enkelte næringsaktør tar ved å benytte seg av ordningen.

Derfor bør biomassemengden som tilbys i ordningen være av tilstrekkelig størrelse. Det gjelder for det første totalvolum i ordningen, og for det andre volum for tildeling hos den enkelte aktør. Så lenge det settes klare kriterier for å delta bør det ikke være nødvendig å sette noen begrensning på totalvolum i ordningen. Siden ordningen innebærer en reduksjon i miljøpåvirkningen fra i dag, er det heller ingen grunn til å sette noe tak på økning av biomasse som ordningen kan gi.

3.2 Forholdet til tillatelsessystemet

I dag reguleres adgangen til å produsere laks, ørret og regnbueørret i sjø av akvakulturloven, og av Trafikklyssystemet som er hjemlet i samme lov.

Regjeringen Solberg oppnevnte 8. oktober 2021 et utvalg for å vurdere hvordan tillatelsessystemet for akvakultur bør innrettes for fremtiden. Regjeringen Støre besluttet den 29. november 2021 at utvalget skulle videreføres med et noe justert mandat og sammensetning. Regjeringen Støre ga deretter utvalget et tilleggsmandat den 19. april 2023. Status i arbeidet med å se på tillatelsessystemet er at Havbruksutvalget fremla sin utredning 28. september 2023, med flere forslag til endringer. Forslaget om en miljøfleksibilitetsordning er en av endringene som ble drøftet av utvalget. Ingen andre av forslagene er fulgt opp p.t.

Som Havbruksutvalget skriver på s. 111:

«En ordning med miljøfleksibilitet kan fungere som en integrert del av tillatelsessystemet ved at aktørene etter egne vurderinger kan få justert tillatelseskapasitet ved å velge mellom produksjon med null- eller lavutslippsteknologi og produksjon med annen teknologi. Ordningen vil videre omfatte alle eksisterende tillatelser og alle fremtidige tillatelser.»

Departementet/forslagsstiller legger i dette høringsnotatet til grunn det samme som Havbruksutvalget, selv om dette forslaget ikke inkluderer lavutslippsteknologi.

Departementet har tidligere tildelt såkalte «grønne tillatelser» (2013) og utviklingstillatelser (2015-2017). Utviklingstillatelsene går inn under særtillatelser, men kan ved innfrielse av fastsatte målkriterier konverteres til ordinære matfisktillatelser mot et vederlag. Nullutslippsordningen er annerledes enn tildeling av grønne tillatelser og utviklingstillatelser. En ordning som foreslått i dette høringsnotatet vil innebære økt produksjonskapasitet i eksisterende tillatelser som knyttes til ordningen, og vil ikke innebære tildeling av nye særtillatelser.

Havbruksutvalget legger opp til en videre utredning for å vurdere miljøfleksibilitetsordningen. Skal man utvikle en helhetlig miljøfleksibilitetsordning som dekker alle typer tillatelser og alle teknologityper som kan utvikles er vi enig i at det trenges omfattende utredning. Forslaget som oppstilles i dette høringsnotatet om et eget insentivsystem for nullutslippsteknologi er et tiltak som kan iverksettes uten omfattende utredninger i og med at den positive miljøeffekten er klar og fordi utslippene av lus elimineres slik at man ikke behøver omfattende vurderinger i forhold til det etablerte trafikklyssystemet. Dette er en ordning som medfører at insentivene kan vedtas og iverksettes allerede høsten 2024, noe som kan ha stor betydning for å bidra til positive miljøteknologiinvesteringer i akvakulturnæringen. I tillegg er det i samsvar med Stortingets vedtak 606.

4 Hovedinnholdet i ordningen

Hovedinnholdet i ordningen fremgår av forskriftsforslaget § 4. Dersom innehaver av tillatelse til oppdrett av kommersiell matfisk av laks, ørret og/eller regnbueørret aksepterer vilkår om bruk av produksjonsenheter med nullutslippsteknologi kan produksjonskapasiteten på den eller de tillatelsene som skal benyttes til slik produksjon økes med 300% av tildelt kapasitet slik det fremgår av akvakulturregisteret.

Det at økningen knyttes til «tildelt kapasitet» slik dette begrepet benyttes i akvakulturregisteret innebærer at produksjonsøkningen beregnes i forhold til kapasiteten før denne eventuelt er redusert etter reglene i Trafikklyssystemet. Dette sikrer at ordningen kan «*benyttes på det produksjonsvolum som er trukket inn som følge av rødt trafikklys i et produksjonsområde*» slik det fremgår av Stortingets vedtak 606, gjengitt i pkt. 2.1 i dette høringsnotatet. Oppgis vilkåret om nullutslippsteknologi knyttet til tillatelsen vil produksjonskapasiteten på den aktuelle tillatelsen gå tilbake til å være begrenset av «dagens kapasitet» med eventuelle nedtrekk slik dette fremgår av akvakulturregisteret.

I områder som har hatt vekst etter reglene om Trafikklyssystemet er veksten inkludert i det som angis som «tildelt kapasitet» i akvakulturregisteret. Veksten vil derfor inngå i beregningsgrunnlaget for økt produksjonsadgang etter forskriftsforslaget § 4 annet ledd.

All kapasitet tilknyttet akvakulturtillatelsen må produseres i en eller flere produksjonsenheter med nullutslippsteknologi. I oppstartsfasen er det et unntak fra dette som fremgår av utkast til forskrift § 5 sjette ledd og som omtales nærmere i kap. 5.4.

5 Vilkår for å kunne delta i ordningen

5.1 Innledning

Vilkårene for å delta i miljøteknologiordningen skal være utformet slik at det er enkelt å forutse egen rettsstilling. Det er særlig viktig fordi ordningen skal motivere innehaverne av akvakulturtillatelser til å investere i teknologiutvikling over tid. Ordningen skal inneholde rettigheter som gir økonomisk insentiv til å foreta de ønskede investeringene.

Det er i tillegg et viktig hensyn at man skal unngå offentlig saksbehandling av det enkelte teknologiutviklingsprosjektet. I akvakulturnæringen har man tidligere hatt ordninger for teknologiutvikling der det er søkt om enkelttillatelser som er tildelt etter enkeltvedtak. De viktigste ordningene har vært den grønne tildelingsrunden med søknadsfrist i 2013 og utviklingstillatelsene med siste frist for søknader i 2017. Erfaringene med saksbehandlingen av enkeltsøknader er at dette arbeidet har vært svært tidkrevende for myndighetene, og det har også medført stor usikkerhet for søkerne. Det er derfor klare fordeler ved en ordning som ikke legger opp til offentlig saksbehandling av enkeltsaker og enkeltvedtak.

Stortingets vedtak 606 understreker at ordningen må bidra til å redusere lusepresset for både villfisk og oppdrettsfisk. Dette er den ene konkrete miljøutfordringen som fremheves i vedtaket. Dette er i samsvar med hovedgrepet i trafikklysreguleringen der produksjonsområdeforskriften § 8 andre ledd første punktum understreker at det er påvirkningen av lakselus fra oppdrettsanleggene på vill lakselus som er miljøindikator. Det er i tråd med disse føringene at det settes et teknologikrav knyttet til utslipp av lus.

Det er videre kun nullutslippsteknologi som kan iverksettes uten hensyn til trafikklysordningens rammer for produksjonen i akvakulturanleggene. Dersom anleggene har en teknologi som innebærer utslipp av lus vil reguleringen uansett lusenivå måtte forholde seg til rammene i trafikklyssystemet. Dette høringsnotatet inneholder ingen vurdering av hvordan forholdet til trafikklyssystemet skal håndteres ved en ordning som innebærer at det tillates utslipp av små mengder lus til de frie vannmasser (lavutslippsteknologi).

Vi har videre vurdert om det bør settes teknologikrav ut over kravet om null utslipp av lus. I forslaget om etablering av en ny ordning for tildeling av tillatelser til miljøteknologiformål i 2021 ble det foreslått minimum 60 pst. oppsamling av slam. Dette kravet er ikke fulgt opp i beskrivelsen av ordningen med miljøfleksibilitet i NOU 2023:23 (kap 8.5.4) eller i Stortingets vedtak 606. Krav om oppsamling av slam er derfor ikke et klart krav til en slik ordning. Vi vurderer det imidlertid som en styrke for ordningen om det kreves at teknologien har mulighet for oppsamling av en del av slammet i tillegg til kravet om null utslipp av lus. Vårt forslag er derfor at det i tillegg bør settes krav om at anleggsteknologien gir mulighet til oppsamling av inntil 50 pst. av slammet fra anlegget.

Dette kravet er satt etter en vurdering av hva som er realistisk å få til med å ta i bruk dagens tilgjengelige teknologiske løsninger. Vi vil særlig understreke at anleggene med nullutslippsteknologi vil fortsette med teknologiutvikling under driften og høste viktige erfaringer for den videre utvikling. Målet er at mest mulig av slammet fra anleggene kan samles opp og brukes som en ressurs. Teknologikravet bør settes på et nivå slik at insentivene i ordningen i sin helhet bidrar til at etablerte selskap innen akvakultur foretar de teknologiinvesteringene som bringer utviklingen av lukket oppdrettsteknologi videre. Dette innebærer at kravet til slamoppsamling ikke bør settes høyere enn 50 pst.

Kravet som settes er at teknologien skal være *egnet* til minimum 50 pst. oppsamling av slam. Det foreslås ikke noe krav om faktisk oppsamling av slammet. Behovet for oppsamling av slam vil i realiteten henge sammen med spørsmål om lokalisering i og med at lokaliteter som er klarert for merdanlegg også vil kunne benyttes av anlegg med nullutslippsteknologi som faktisk slipper ut slammet. Slamoppsamling kan på den annen side åpne for bruk av andre lokaliteter og faktisk oppsamling kan derfor settes som et vilkår for lokalitetsklarering dersom det er saklig grunnlag for det.

Det foreslås derfor en nullutslippsordning hvor de spesielle vilkår for å kunne delta er:

- Aksept av vilkår om bruk av nullutslippsteknologi der lakseluslarver ikke slippes ut i frie vannmasser og en oppsamling av avfall/slam (50 pst.)
- Godkjenning av teknologi

I tillegg kommer vilkår som følger av de generelle reguleringene av kommersiell akvakultur av laks, ørret og/eller regnbueørret i sjøen.

Aktører som deltar i ordningen, kan velge selv om de vil produsere i enheter med nullutslippsteknologi i deler av eller i hele livssyklusen fra utsett i sjø til slakt.

5.2 Teknologigodkjenningen

Det er i utkast til forskrift § 8 foreslått en ordning med tredjemannsgodkjenning av at det konkrete anlegget oppfyller kravene til nullutslippsteknologi. En uavhengig sakkyndig faginstans skal bekrefte at anlegget sikrer at det ikke slippes ut egg og frittsvømmende stadier av lakselus til frie vannmasser og at minimum 50% av slammet kan samles opp. Det er innehaveren av tillatelsen som skal sørge for at det utarbeides en slik bekreftelse og som bærer kostnadene ved dette.

Det kan reises spørsmål om det må utvikles formelle rammer for denne godkjenningsordningen. Slike formelle rammer har vi for eksempel i NYTEK-ordningen der det både er regler om akkreditering av de sakkyndige faginstansene og regler om metodene som skal benyttes ved sertifisering av anleggene. Ordningen med NYTEK-sertifisering kommer også til anvendelse på anlegg med nullutslippsteknologi. Bekreftelsen av om anlegget oppfyller kravene til nullutslippsteknologi er imidlertid en betydelig enklere vurdering enn den som må gjennomføres for å utferdige anleggssertifikat, og godkjenningsordningen kan derfor være enkel.

Vi merker oss at det i produksjonsområdeforskriften § 11 første ledd allerede er innført en regel med en enkel dokumentasjonsordning for at anlegg er *«utformet slik at egg og frittsvømmende stadier av lakselus ikke slippes ut i frie vannmasser»*. Vi bruker denne bestemmelsen som modell for regelen som er utformet i utkast til forskrift. Det vil da være opp til innehaveren av tillatelse å innhente en bekreftelse som har tilstrekkelig kvalitet. Vi mener dette vil være tilstrekkelig da innehaveren av tillatelse selvsagt vil ha en sterk interesse i at teknologien faktisk fungerer både før de nødvendige investeringer foretas, før anlegget settes i produksjon og før det tas i bruk. Det vil derfor uansett foretas grundige tekniske vurderinger, og det vil ikke være vanskelig å få innhentet en bekreftelse av tilstrekkelig faglig kvalitet.

Det foreslås derfor en enkel ordning for dokumentasjon av at produksjonsenheten oppfyller kravene til nullutslippsteknologi.

Dokumentasjonen må foreligge før det settes ut fisk i produksjonsenheten.

5.3 Påmeldingen til ordningen

Reglene for påmelding fremgår av § 5 første ledd i utkast til forskrift.

Retten til økt produksjon i anlegg med nullutslippsteknologi er et insentiv for å få aktører i akvakulturnæringen til å investere i utvikling av ny miljøvennlig teknologi. For å få insentivet til å virke optimalt er det viktig at investorene har størst mulig sikkerhet for at insentivet tildeles på det tidspunktet da investeringsbeslutningen tas. I og med at det tar tid å utvikle og bygge anlegg med nullutslippsteknologi må investors rett til insentivet kunne avklares, så langt det er hensiktsmessig, i god tid før produksjonsenheten(e) er ferdig utviklet.

Den foreslåtte nullutslippordningen baserer seg på at innehaver av tillatelse kan melde seg på ordningen og derved sikre seg retten til adgang til produksjonsøkning forutsatt at selskapet klarer å utvikle produksjonsenheter som oppfyller vilkårene for nullutslippsteknologi og de kravene som følger av forskriftens kapittel 3.

Påmeldingen er tidsbegrenset slik at innehaveren av tillatelse får en frist for å bestemme seg for å delta i ordningen. Det betyr ikke at miljøteknologiordningen er tenkt som en kortvarig ordning som kun vil gjelde for de som melder seg på innen den fristen som nå settes. Det må imidlertid forventes at størrelsen på insentivet – i form av adgang til produksjonsøkning – vil reduseres over tid. Med tiden vil teknologien være mer utviklet, og det vil innebære mindre risiko å investere i teknologiutviklingen. Da er det også rimelig at størrelsen på insentivet reduseres. Det er altså spørsmålet om hvilken «omregningsnøkkel» som skal benyttes når det gis økt produksjonsadgang for nullutslippsteknologi som det er særlig naturlig å vurdere før man setter en ny påmeldingsfrist. Det vil være i samsvar med forskriftens intensjon om myndighetene i forbindelse med utløpet av en påmeldingsfrist setter en ny frist og samtidig bestemmer hvilken produksjonsøkning som skal tildeles innehavere av tillatelse som melder seg på ordningen før den nye fristen går ut.

5.4 Inntreden i ordningen

Reglene om inntreden i ordningen fremgår av forskriften § 5 andre til femte ledd. Ved inntreden i ordningen må innehaver av tillatelse akseptere at all produksjon knyttet til den aktuelle tillatelse skal skje med nullutslippsteknologi, med det unntaket som følger av utkast til forskrift § 5 siste ledd. Samtidig utløses adgangen til å benytte den økte produksjonsadgangen.

I forskriften § 5 andre ledd er det satt en tidsfrist for å gi melding til Fiskeridirektoratet om at vilkåret om nullutslippsteknologi aksepteres for tillatelsen. Dette er det tidspunktet for når innehaver av tillatelsen igangsetter produksjon med nullutslippsteknologi. For å kunne igangsette produksjonen må det foreligge minst en produksjonsenhet på en lokalitet med alle nødvendige godkjennelser og tillatelser.

Tidsfristen bør settes så kort at innehaver av tillatelse må igangsette investeringene i produksjonsenhetene med nullutslippsteknologi med en gang påmeldingen etter § 5 første ledd er sendt inn. Fristen må ikke være så lang at innehaver av tillatelse kan avvende situasjonen i håp om at risikoen ved investering i nullutslippsteknologi reduseres. Samtidig er Fiskeridirektoratet i § 5 tredje ledd gitt en adgang til fristutsettelse. Det er mange forhold som kan forsinke en teknologiutviklingsprosess, og fristutsettelse vil være særlig aktuelt for innehaver av tillatelse som har igangsatt utviklingsarbeidet med

en gang søknad ble sendt, men som har møtt utfordringer som har medført at gjennomføringen av prosjektet har blitt forsinket.

Den økte produksjonskapasiteten vil innføres ved iverksetting av vilkåret om nullutslippsteknologi. På dette tidspunktet vil altså både vilkåret om nullutslippsteknologi og den nye rammen for produksjonskapasiteten innføres i akvakulturregisteret. I forskriften §§ 4 og 5 fjerde ledd er det presisert at det er «*tildelt kapasitet*» på tidspunktet for meldingen om iverksettingen av vilkåret som er utgangspunktet for beregning av den økte produksjonskapasiteten. Vi viser til kommentaren om dette i kap. 4.

Innehaveren av tillatelsen vil naturlig bygge opp biomassen i produksjonsenhetene med nullutslippsteknologi over tid. Det er en selvsagt konsekvens av at man setter inn liten fisk i produksjonsenheten og at denne vokser over tid. Innehaver av tillatelse vil også naturlig anskaffe flere produksjonsenheter og sette dem i produksjon etter hvert. Det vil altså være en oppbygging av produksjonen i enheten(e) med nullutslippsteknologi. Det er ikke rimelig at innehaveren av tillatelse tvinges til å redusere sin totalproduksjon i den tiden det tar å bygge opp biomassen i den lukkede produksjonen. Det er for å unngå en slik urimelighet at særregelen i § 5 sjette ledd er foreslått. I den tiden det tar å bygge opp produksjonen i enhetene med nullutslippsteknologi til den totalproduksjonen som er tillatt på den aktuelle tillatelsen uten økt produksjonskapasitet kan man benytte «*ledig kapasitet*» til annen produksjon innenfor eksisterende felles biomassetak. Med «*ledig kapasitet*» menes da differansen mellom tillatt biomasse («*dagens kapasitet*») på den aktuelle tillatelsen uten økt produksjonskapasitet og faktisk biomasse i enhetene med nullutslippsteknologi.

Tillatelser med nullutslippsteknologi vil for øvrig ikke inngå i det felles biomassetaket til innehaveren av tillatelse. I akvakulturdriftsforskriften §§ 47 andre ledd første punktum jf 48 første ledd andre punktum er felles biomassetak avgrenset «*til tillatelser til samme formål, av samme type og samme art*». Vi legger til grunn at tillatelser med vilkår om nullutslippsteknologi vil være tillatelser av en annen type enn ordinære kommersielle tillatelser. Flere tillatelser med nullutslippsteknologi kan imidlertid inngå i samme felles biomassetak om vilkårene for øvrig er oppfylt.

5.5 Særlig om vederlag

Det er ikke lagt opp til betaling av vederlag verken ved påmeldingen til ordningen etter § 5 første ledd eller ved meldingen om at vilkåret om nullutslippsteknologi iverksettes etter § 5 annet ledd. «*Vederlaget*» for produksjonsøkningen i denne intensivordningen består av den teknologiutviklingen som innehaveren av tillatelse må gjennomføre for å få adgang til å øke sin produksjon. Ordningens formål er å bidra til en teknologiutvikling i akvakulturnæringen som igjen vil føre til at produksjonen i næringen kan økes betydelig. Dette vil gi økte skatteinntekter ved innkreving av produksjonsavgift som etter dagens regler vil bli lagt på den økte produksjonen når den slaktes ut. I tillegg kommer økte inntekter gjennom grunnrenteskatt og andre ordninger for skattlegging.

6 Krav til produksjonsenhet og lokalitet

6.1 Innledning

Nullutslippssystemet vil ikke innebære at regelverket for regulering av etablering av akvakulturanlegg fravikes på andre områder enn ved kravet om nullutslippsteknologi.

Det regelverket som her foreslås vil i størst mulig grad basere seg på de eksisterende reguleringer og den praksis som allerede foreligger for behandling av søknader om akvakultur med ulike former for lukket eller semi-lukket teknologi. Det vil i dette kapittelet gis en beskrivelse av noen hovedelementer i disse eksisterende reguleringene. Det som her beskrives er forutsetninger for den foreslåtte miljøteknologiordningen. Det er ikke ment å gi en fullstendig beskrivelse av alle aktuelle reguleringer ved etablering av anlegg med nullutslippsteknologi.

6.2 Lokalitetsklarering etter akvakulturloven

Ifølge laksetildelingsforskriften § 8-1 jf. akvakulturloven §§ 4 - 6 trenger enhver lokalitet for akvakultur en egen tillatelse, eller en «lokalitetsklarering» som er begrepet som benyttes i laksetildelingsforskriften kapittel 8. I de fleste tilfeller kreves det for akvakultur i sjø tillatelse etter akvakulturloven, matloven og havne- og farvannsloven, og det gjennomføres en samordnet saksbehandling som reguleres av forskrift om behandling av akvakultursøknader. Det må i tillegg avklares om det trengs tillatelse etter forurensningsloven.

Det at innehaveren av akvakulturtillatelse trer inn i nullutslippordningen vil ikke i seg selv utløse noe krav om ny lokalitetsklarering. Spørsmålet om lokalitetsklarering oppstår når anlegg med nullutslippsteknologi skal plasseres i sjøen og/eller når det skal settes fisk i anlegget.

I noen tilfeller vil innehaveren av tillatelsen ønske at anlegget med nullutslippsteknologi plasseres på en ny lokalitet der det ikke foreligger noen tillatelse. Da må det gjennomføres en ny lokalitetsklarering. Det at anlegget har nullutslippsteknologi vil ha betydning for enkelte av vurderingene som foretas ved en ny lokalitetsklarering. Vi vil ikke foreta noen samlet fremstilling av denne saksbehandlingen her.

Det er også svært aktuelt at anlegget med nullutslippsteknologi legges ut på en etablert lokalitet med lokalitetsklarering. Det blir da et spørsmål om man trenger en ny lokalitetsklarering og hvilken saksbehandling man i så fall trenger å gjennomføre. I pkt 6.3 - 6.5 vil vi kommentere saksbehandlingen etter havne- og farvannsloven, forurensningsloven og matloven. Her kommenteres både situasjonen med ny lokalitet og etablert lokalitet.

Ved utleggelse på etablert lokalitet oppstår spørsmålet om anlegget trenger ny lokalitetsklarering etter reglene i akvakulturloven. Det er to tilfeller som vi her vil kommentere nærmere.

Det første er situasjonen der utleggelsen av produksjonsenheten med nullutslippsteknologi medfører at innehaveren av tillatelse har behov for å få lokaliteten godkjent for en større MTB enn det som er eksisterende grense for lokaliteten. I slike tilfeller vil hovedregelen være at det trengs en helt ny lokalitetsklarering.

Den andre situasjonen er der utleggelsen av produksjonsenheten med nullutslippsteknologi medfører at arealbruken endres. Loven har ingen beskrivelse av tillatelsenes innhold som gir hjelp til tolkningen av bestemmelsen i dette tilfellet, og det er heller ikke konkret veiledning i laksetildelingsforskriften kap. 8 som gir regler om lokalitetsklarering. Lov og forskrift viser ikke annet enn at det gis tillatelse til bruk av en bestemt lokalitet – altså en arealbruk.

Noe mer veiledning finnes i Fiskeridirektoratets «Veileder for søknad om endring på lokalitet». Her heter det på s. 6:

«Alle endringer som innebærer utvidelse av det klarerte arealet er søknadspliktige. Dette omfatter også mindre justeringer av anlegget, flytting av fôrslanger med videre, ut over det klarerte arealet.»

Det er altså endringer som innebærer at anlegget strekker seg ut over det klarerte arealet som medfører plikt til å søke på nytt.

Dersom produksjonsenheten med nullutslippsteknologi kan plasseres inn i anlegget uten at anlegget beslaglegger areal ut over det klarerte området, og uten økt lokalitets-MTB, er det ikke påkrevet med ny lokalitetsklarering etter akvakulturloven.

6.3 Særlig om tillatelse etter havne- og farvannsloven

Et akvakulturanlegg trenger tillatelse etter havne- og farvannsloven § 14. Ved lokalitetsklarering av nye anlegg inngår Kystverkets behandling av søknad om tillatelse etter denne loven som en del av den samordnete saksbehandling som er omtalt i pkt 6.2.

Ved utleggelse av produksjonsenhet med nullutslippsteknologi på etablert lokalitet vil spørsmålet om ny lokalitetsklarering er nødvendig i de fleste tilfeller vurderes likt etter akvakulturloven og havne- og farvannsloven. Endringer som innebærer en arealmessig utvidelse i forhold til det arealbeslaget som allerede er vurdert av Kystverket vil kreve at det gis ny tillatelse. En ren utvidelse av produksjonsrammen for lokaliteten (lokalitets-MTB) vil ikke nødvendigvis kreve ny tillatelse etter havne- og farvannsloven.

Det kan i tillegg være tilfeller der en utleggelse av produksjonsenhet med nullutslippsteknologi på etablert lokalitet kan gjøre det nødvendig å endre vilkår gitt i tillatelse etter havne- og farvannsloven.

6.4 Særlig om utslippstillatelse etter forurensningsloven

Det er forurensningsforskriften kapittel 34 som regulerer spørsmålet om forurensningstillatelse er påkrevet ved etablering av nye akvakulturanlegg og lokaliteter i sjø. Hovedregelen etter forurensningsloven § 11 er at det trenges utslippstillatelse for all ny virksomhet som forurenser, herunder ny akvakulturvirksomhet. Bestemmelsen i forurensningsforskriften § 34-1 første ledd endrer denne hovedregelen for akvakultur i sjø. Regelen er her at utslippstillatelse er unødvendig i tilfeller der lokaliteten er klarert i henhold til akvakulturloven med forskrifter.

Ved etablering av nye lokaliteter for produksjonsenheter med nullutslippsteknologi kan det, på tross av dette utgangspunktet, være påkrevet med utslippstillatelse. Etter forurensningsforskriften § 34-1 andre ledd gjelder ikke unntaket fra kravet om utslippstillatelse for «*akvakultur i produksjonsenheter som er avhengige av vanninntak og avløp*». Vi vil ikke foreta nærmere tolkning av denne bestemmelsen, men legger til grunn at dette kan medføre krav om utslippstillatelse for lokaliteter der det planlegges bruk av produksjonsenheter med nullutslippsteknologi.

I de tilfeller der bestemmelsen i forurensningsforskriften § 34-1 andre ledd ikke medfører krav om utslippstillatelse vil forurensningsforskriften § 34-2 komme til anvendelse. Da er det ikke påkrevet med utslippstillatelse, men Statsforvalter kan allikevel kreve utslippstillatelse dersom ett av vilkårene i § 34-2 andre ledd kommer til anvendelse. Ved flere av disse unntaksvilkårene vil utslippene fra oppdrettsanlegget ha betydning for vurderingen av om utslippstillatelse kreves. Vi legger til grunn at Statsforvalter ved slike vurderinger legger stor vekt på at det her dreier seg om utvikling av teknologi

som bringer utslippene fra akvakulturvirksomheten under bedre kontroll, og at statsforvalterne derfor sørger for at teknologiutviklingen ikke forsinkes av unødvendig og tidkrevende saksbehandling.

I de tilfellene der produksjonsenheten med nullutslippsteknologi skal plasseres på etablerte lokaliteter med utslippstillatelse vil spørsmålet om ny tillatelse er nødvendig først blir et spørsmål om tolkning av den eksisterende tillatelsen. I og med at en produksjonsenhet med nullutslippsteknologi vil ha mer begrensede utslipp enn et åpent merdanlegg vil utgangspunktet ofte være at den nye produksjonsenheten bidrar til reduserte utslipp og derfor kan produksjonsenheten etableres innenfor rammene av eksisterende utslippstillatelse.

Dersom man går ut over rammene for eksisterende utslippstillatelse må det vurderes om ny tillatelse er nødvendig. Vi ser at bestemmelsen i § 34-1 andre ledd kan føre til krav om ny utslippstillatelse i tilfeller der et er i motstrid med målsetningen for forurensningsforskriften kapittel 34, og det bør vurderes om denne bestemmelsen skal endres slik at det ikke kreves utslippstillatelse i tilfeller der utsett av produksjonsenhet med nullutslippsteknologi bidrar til å redusere utslipp og miljøbelastning ved lokaliteten.

Også i tilfeller der det planlegges å settes ut produksjonsenhet med nullutslippsteknologi på etablerte lokaliteter kan det bli aktuelt med vurderinger etter forurensningsforskriften § 34-2 andre ledd, for eksempel der man samtidig ønsker å øke MTB på lokaliteten. Som ved nye lokaliteter må det da forventes at Statsforvalter utøver det skjønnet som forurensningsforskriften § 34-1 andre ledd åpner for slik at man bidrar til utvikling av teknologi som bringer utslippene fra akvakulturvirksomheten under bedre kontroll.

6.5 Tillatelser fra Mattilsynet – lokalitetsklarering og dokumentasjon av fiskevelferd

Et nytt akvakulturanlegg og lokalitet trenger tillatelse fra Mattilsynet etter forskrift om utvidelse av akvakulturanlegg mv § 5. Dette vil selvsagt også være realiteten ved etablering av nye lokaliteter der det planlegges bruk av produksjonsenheter med nullutslippsteknologi. Ved lokalitetsklarering av nye anlegg inngår også Mattilsynets behandling av søknad om tillatelse etter denne forskriften som en del av den samordnede saksbehandling som er omtalt i pkt 6.2.

Ved etablering av produksjonsenhet med nullutslippsteknologi på lokalitet med lokalitetsklarering og tillatelse etter forskrift om utvidelse av akvakulturanlegg mv § 5 vil det også her være et spørsmål om tolkning av eksisterende tillatelse om det kreves ny tillatelse. Vi merker oss her at Mattilsynet i flere saker har konkludert med at ny tillatelse etter forskrift om utvidelse av akvakulturanlegg mv ikke er påkrevet i saker der det er lagt ut lukkede eller semi-lukkede anlegg på etablerte lokaliteter.

Det er et annet regelverk som har stått i fokus ved Mattilsynets saksbehandling av ny teknologi for oppdrett av fisk, og som også vil være viktig ved utvikling og etablering av produksjonsenheter med nullutslippsteknologi. Som det følger av dyrevelferdsloven § 8 skal en påse at driftsformer, metoder, utstyr og tekniske løsninger som benyttes til dyr er egnet til å ivareta dyrenes velferd. Ifølge akvakulturdriftsforskriften § 20 annet ledd kan metoder, installasjoner og utstyr bare brukes i akvakulturanlegg når konsekvensene for fiskens velferd er dokumentert. Det er utviklet et omfattende veiledningsmateriale om kravene til utprøving og dokumentasjon knyttet til ny teknologi, det vises til Mattilsynets «*Veileder om fiskevelferd ved utvikling og bruk av metoder, utstyr, teknologi mv i akvakultur*» med videre henvisninger.

Forsvarlig uttesting og utarbeidelse av dokumentasjon for fiskevelferd er en viktig del av teknologiutviklingsprosessen som både innebærer kostnader og risiko siden man ikke kan være sikker på at produksjonsanlegget er dyrevelferdsmessig akseptabelt før anlegget er utviklet slik at endelig dokumentasjon kan utarbeides.

6.6 Anleggssertifikat – NYTEK 23

Hovedregelen i forskrift om krav til teknisk standard for akvakulturanlegg for fisk i sjø, innsjø og vassdrag («NYTEK23») § 36 er at alle anlegg skal ha utferdiget anleggssertifikat for de kan tas i bruk til akvakultur, dvs. før det kan settes fisk i anlegget. Kravene i denne forskriften er ment å dekke alle typer akvakulturanlegg i sjø, og regelverket er allerede benyttet som grunnlag for å utferdige anleggssertifikat til flere typer lukkede og semi-lukkede anlegg.

NYTEK 23 er utarbeidet som et generelt regelverk som er uavhengig av teknologi. Fiskeridirektoratet har i dokumentet Veileder til NYTEK 23 lagt til grunn at regelverket også vil være anvendelig for annen teknologi enn åpen merdteknologi. Fiskeridirektoratet oppfatter dette som et spørsmål om dokumentasjon og dette kommenteres derfor i forhold til NYTEK 23 § 6 som er det generelle kravet til dokumentasjon. Hovedregelen er her etter NYTEK 23 at det for alle anlegg skal utarbeides dokumentasjon som viser at kravene i forskriften er oppfylt.

NYTEK 23 § 6 andre ledd angir at en rekke krav i forskriften kan oppfylles ved bruk av standarden NS 9415:2021. I sin kommentar til denne bestemmelsen har Fiskeridirektoratet en egen kommentar knyttet til andre typer akvakulturanlegg enn de konvensjonelle. I kommentaren heter det:

«Det er ikke gitt at NS 9415:2021 angir løsninger for å oppfylle krav i denne forskriften. I slike tilfeller må det benyttes andre løsninger, eksempelvis andre anerkjente standarder. Se veiledning til § 6 tredje ledd.»

I kommentaren til § 6 tredje ledd heter det videre:

«Dersom man bruker andre løsninger enn det som er angitt i NS 9415:2021, må man vurdere om løsningen gir tilsvarende eller bedre sikkerhet mot svikt eller ulykke som kan føre til rømming. En GAP-analyse bør utføres som grunnlag til denne vurderingen.»

«Der NS 9415:2021 åpner for ulik fortolkning, bør man ved sammenligning opp mot andre løsninger tolke kravene i tråd med den til enhver tids beste kunnskap og beste praksis.»

Vi legger til grunn at NYTEK 23 etter dette kan benyttes ved sertifisering av produksjonsenheter med nullutslippsteknologi, og at Fiskeridirektoratets merknader som er sitert her kan gi veiledning i sertifiseringsprosessen.

7 Vilkår for drift

7.1 Overordnede krav til driften

Utkast til forskrift fastslår i § 10 at hovedregelen er at oppdrett i produksjonsenheter med nullutslippsteknologi er underlagt alle generelle regler om drift av akvakulturvirksomhet i sjø. De viktigste generelle kravene er oppsummert i akvakulturdriftsforskriften § 5 første og tredje ledd. I tillegg vil virksomheten være underlagt det særlige vilkåret om bruk av nullutslippsteknologi.

I utkast til forskrift § 10 annet ledd gis en generell bestemmelse om bruk av spesielle vilkår i tillatelser til akvakultur i produksjonsenheter med nullutslippsteknologi. Innledningsvis i bestemmelsen vises det til «nødvendige» tillatelser. Denne bestemmelsen tar ikke stilling til hvilke tillatelser som er nødvendige i det enkelte tilfellet.

Det forvaltningsrettslige utgangspunktet er at det kan settes gyldige vilkår til tillatelser innenfor visse rammer. Forutsatt at vilkårene er gyldige legger bestemmelsen til grunn at de også gjelder foran generelle bestemmelser i lov eller forskrift dersom det er motstrid. Det kan være forhold knyttet til både den aktuelle produksjonsenheten med nullutslippsteknologi og den enkelte lokalitet som tilsier at det settes individuelle vilkår. Det kan også være hensiktsmessig at slike vilkår fraviker generelle regler siden de generelle reglene ikke er utformet med tanke på nullutslippsteknologi.

Det er en mulighet for at ulike myndigheter som har adgang til å gi tillatelse setter ulike vilkår som er i motstrid med hverandre. Det må selvsagt forventes at ulike myndigheter er samordnet slik at man unngår slike situasjoner.

7.2 Forholdet til akvakulturdriftsforskriften

I utkast til forskrift § 11 er det gitt en generell bestemmelse om forholdet til akvakulturdriftsforskriften som er den sentrale forskrift om drift av akvakulturanlegg. Forskriften gjelder etter §§ 2 og 3 helt generelt for anlegg for akvakultur i sjøen, og det er ikke gitt spesielle regler for anlegg med annen teknologi enn tradisjonelle merdanlegg. Utkastet til forskrift legger til grunn at dette fortsatt vil være hovedregelen, og det gjøres begrensede unntak fra enkeltregler i akvakulturdriftsforskriften i utkast til forskrift §§ 12 – 14. I enkelte tilfeller kan det også være saklig behov for dispensasjoner fra akvakulturdriftsforskriften for driften i produksjonsenheter med nullutslippsteknologi. For å åpne for slike hensiktsmessige dispensasjoner er det i utkast til forskrift presisert at vilkåret om «særlige tilfeller» er oppfylt når søknaden om dispensasjon er saklig begrunnet i det forhold at driften foregår i den aktuelle produksjonsenheten med nullutslippsteknologi. Utgangspunktet er allikevel at myndighetene ikke vil ha plikt til å gi dispensasjon, men søknad om dispensasjon må selvsagt underlegges en saklig vurdering.

7.3 Driftsplan og brakklegging

Produksjonsenheterne med nullutslippsteknologi skal være underlagt de ordinære reglene om driftsplaner. Det kan imidlertid være saklig grunnlag for unntak fra reglene om brakklegging i akvakulturdriftsforskriften § 40 tredje ledd som fastslår at lokaliteter skal brakklegges i minimum 2 måneder etter hver produksjonssyklus. I og med at produksjonsenheter med nullutslippsteknologi ikke innebærer samme risiko for smittespredning som et åpent merdanlegg er det ikke behov for en slik generell regel om brakklegging. Dersom man har flere produksjonsenheter med nullutslippsteknologi ved en lokalitet kan det også være et saklig behov for å ha ulike produksjonssykluser for ulike produksjonsenheter, noe man ikke kan oppnå ved et krav om at hele lokaliteten skal brakklegges etter hver produksjonssyklus. Det er derfor gjort unntak fra det generelle kravet om brakklegging av lokalitet som følge av akvakulturdriftsforskriften § 40 tredje ledd. Mattilsynet er i stedet gitt adgang til å treffe vedtak om brakklegging etter en konkret vurdering når det er nødvendig av fiskehelsehensyn.

7.4 Tetthet og antall fisk i produksjonsenheten

Utkast til forskrift § 13 gir en regel om fisketettheten i produksjonsenheten. Regelen fremstår som en erstatning for regelen i akvakulturdriftsforskriften § 25 og er en konsekvens av at forsvarlig fisketetthet

i en produksjonsenhet med nullutslippsteknologi vil være tettere enn det som er tilfellet ved tradisjonell merdteknologi. Utkast til forskrift § 13 er derfor bygget opp slik at første ledd gir en generell beskrivelse av hva som er forsvarlig fisketetthet som er formulert svært likt akvakulturdriftsforskriften § 25 første ledd. Det gjøres så unntak fra den absolutte bestemmelsen om øvre grense for fisketettheten i akvakulturdriftsforskriften § 25 annet ledd.

Utkast til forskrift § 14 første ledd setter en øvre grense for antall fisk per produksjonsenhet på 1 000 000. Dette antallet er etter det vi har bragt i erfaring en vanlig øvre grense i dispensasjonspraksis for alternativ anleggsteknologi, og det er et antall som fremstår som hensiktsmessig ut fra eksisterende erfaringer med planlegging av produksjonsenheter med nullutslippsteknologi. Av hensyn til forutsigbarheten for de som skal planlegge slike produksjonsenheter er det derfor viktig at dette fremgår av en generell forskriftsbestemmelse. Det er samtidig nødvendig å presisere at grensen på 200 000 fisk i akvakulturdriftsforskriften § 47 a første ledd ikke gjelder.

7.5 Lus

Forskrift om lakselusbekjempelse vil også gjelde for produksjonsenheter med nullutslippsteknologi. Utkast til forskrift § 15 inneholder regler som gir unntak fra enkelte bestemmelser i denne forskriften og i tillegg gir regler om den plikten innehaver av tillatelse vil ha til å overvåke at det faktisk ikke slipper lus ut av anlegget.

Det er i utkast til forskrift § 15 annet ledd gitt regler om luserapportering. Rapportering av lusetellinger er ikke så vesentlig ved denne teknologien som ved tradisjonell merdteknologi, og det er derfor lagt opp til månedlig rapportering som i størst mulig grad bør samordnes med rapporteringen etter akvakulturdriftsforskriften § 44.

Vi legger til grunn at lusegrensen etter forskrift om lakselusbekjempelse § 8 også gjelder for produksjonsenheter med nullutslippsteknologi, men tiltakplikten etter forskrift om lakselusbekjempelse vil være oppfylt dersom innehaver av tillatelse kan dokumentere at barrieren som sikrer at lus ikke slipper ut i frie vannmasser er intakt. Vi antar at det i praksis er lite aktuelt at lusegrensene overtres i slike anlegg der denne barrieren fungerer.

Vi oppfatter derfor at den vesentligste forpliktelsen for å sikre hensynet til å unngå spredning av lus er de forpliktelser som fremgår av tredje og femte ledd som innebærer at innehaver av tillatelse må overvåke barrieren som hindrer utslipp av lakselus, iverksette tiltak for å utbedre svikt i barrieren og varsle Fiskeridirektoratet om svikt som ikke kan utbedres innen kort tid.

7.6 Forholdet til nye produksjonsjusteringer etter Trafikklyssystemet

Utkast til forskrift § 16 gir regler om hvordan tillatelser som har gått inn i ordningen med økt produksjonskapasitet på vilkår av bruk av produksjonsenheter med nullutslippsteknologi skal påvirkes av nye forskrifter etter regelverket i Trafikklyssystemet.

Utgangspunktet er at tillatelser som har fått økt produksjonskapasitet gjennom miljøfleksibilitetsordningen er underlagt Trafikklyssystemet på samme måte som øvrige tillatelser. Det foreslås imidlertid i utkastet til forskrift § 16 første ledd at disse tillatelsene unntas fra nedjusteringene gjennom Trafikklyssystemet. Bakgrunnen for dette er at det benyttes nullutslippsteknologi som gjør at det ikke slippes ut lus.

Det foreslås videre i forskriftsutkastets andre ledd hvordan økning av produksjonskapasitet gjennom Trafikklyssystemet foregår for tillatelser som tar del i miljøfleksibilitetsordningen. Ved tilbud om prosenvis økning av produksjonskapasitet etter produksjonsområdeforskriftens § 10 foreslås at tilbud gis på bakgrunn av 1/3 av den totale produksjonskapasiteten inkludert økningen fra miljøfleksibilitetsordningen. Bakgrunnen for at det foreslås å kalkulere ut fra 1/3 er for å behandle aktører som tar del i miljøfleksibilitetsordningen på tilsvarende måte som øvrige aktører.

Det kan i tillegg være aktuelt at produksjonsenheter med nullutslippsteknologi har rett på såkalt «unntaksvekst» etter reglene i produksjonsområdeforskriften § 12.

8 Adgangen til å tre ut av ordningen

Utkast til forskrift § 7 gir reglene om innehaver av tillatelses adgang til å tre ut av ordningen med økt produksjonskapasitet for tillatelser der oppdrett skjer i produksjonsenheter med nullutslippsteknologi.

Bestemmelsen gir innehaveren av tillatelse fri adgang til å trekke seg ut av ordningen. I praksis vil det trenge noe tid dersom innehaveren har trådt inn i ordningen og etablert en produksjon som overskrider produksjonskapasiteten på tillatelsen uten vilkår om bruk av produksjonsenheter med nullutslippsteknologi. Det er derfor presisert at det er innehaver av tillatelse som selv bestemmer dato for uttreden, og at produksjonskapasiteten etter uttreden tilsvarer tillatt produksjonskapasitet slik den fremgår av akvakulturregisteret på tidspunktet dette blir aktuelt. Dette innebærer at produksjonskapasiteten tilsvarer tildelt kapasitet inkludert evt. nedtrekk.

9 Tilsyn og reaksjoner

9.1 Tilsyn og rapportering

Ved tilsyn og kontroll av aktører som tar del i nullutslippssystemet gjelder de ordinære regler. Det samme gjelder rapporteringskrav, foruten det som fremgår eksplisitt av forskriften.

9.2 Tilbaketrekking / omgjøring

Departementet/forslagsstiller har foreslått en egen bestemmelse i forskriftsutkastets § 17 om adgang for myndighetene til å foreta tilbaketrekking av den økte produksjonskapasiteten på nærmere bestemte vilkår.

For det første må driftserfaringene vise at produksjonsenheten ikke oppnår produksjon der lakselus ikke slippes ut. I slike tilfeller «kan» Fiskeridirektoratet trekke tilbake den økte produksjonskapasiteten.

Videre presiseres det i annet ledd at innehaver må varsles før slikt vedtak treffes. Dette har sammenheng med at avgjørelse om tilbaketrekking vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dernest foreslås at innehaver, innen fire uker etter mottatt varsel, plikter å utarbeide en plan for tilbakeføring av produksjonskapasiteten. Bakgrunnen for dette forslaget om utarbeidelse av plan er at det ikke er hensiktsmessig å trekke tilbake produksjonskapasiteten med umiddelbar virkning uten at innehaver gis anledning til å områ seg. Innehaver bør gis tid til å planlegge hvor biomassen skal plasseres.

Dersom innehaver presenterer en løsning for å plassere biomassen i ny nullutslippsteknologi og dette er en gjennomførbar plan bør ikke Fiskeridirektoratet/myndighetene ha anledning til å trekke tilbake kapasiteten.

I fjerde ledd foreslås videre at samtidig som det treffes vedtak om tilbaketrekking må det også treffes vedtak om tilbakeføring av produksjonskapasiteten. Det foreslås at vedtaket om tilbakeføring som hovedregel skal følge planen utarbeidet av innehaver. Kun i tilfeller hvor det er saklig grunn til å fravike planen, kan dette gjøres.

9.3 Andre reaksjoner og sanksjoner

Utover forslaget om særlig regulering av tilbaketrekking i forskriftsforslagets § 17, foreslås det at overtredelser kan reageres på med ordinære reaksjoner og sanksjoner etter akvakulturloven.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Etablering av en ny ordning for miljøfleksibilitet er forventet å bidra til økt produksjonsvolum hos innehavere av kommersielle akvakulturtillatelser til laks, ørret og regnbueørret. Økt produksjonsvolum er videre forventet å bidra til økt verdiskaping i næringen, som igjen vil bidra til økte inntekter for staten gjennom eksempelvis produksjonsavgift. Siden det ikke vites hvor mange aktører som vil benytte seg av ordningen, og med hvor mange tillatelser, er det vanskelig å tallfeste disse konsekvensene.

Deltakelse i ordningen vil innebære store kostnader for næringen. Ved å delta i ordningen forplikter man seg til å utvikle og/eller ta i bruk nullutslippsteknologi. Denne teknologien er kostbar å produsere, og i tillegg kommer den økonomiske risikoen som den enkelte oppdretter tar ved å foreta slike investeringer og satse på nullutslippsteknologi som i begrenset grad er utprøvd fra før.

Ordningen vil kunne åpne opp for større muligheter for norsk leverandørindustri til å produsere ny og miljøvennlig teknologi.

Av administrative konsekvenser forventes noe økt saksbehandling hos myndighetene, herunder Fiskeridirektoratet. Siden det foreslås at økning av kapasitet i akvakulturtillatelsene ikke skjer gjennom offentlig saksbehandling vil imidlertid de administrative konsekvensene for Fiskeridirektoratet likevel være begrenset. Det vil påløpe noe saksbehandling i form av håndtering av akvakulturregisteret i forbindelse med innehaveres påmelding til ordningen.

Det legges opp til at godkjenninger av nullutslippsteknologi skjer ved en uavhengig tredjepart. Høringsnotatet foreslår ikke hvem denne tredjeparten skal være. Det vil kreve ressurser til å foreta slike vurderinger, men det vil ikke innebære økt offentlig saksbehandling.