



**Naturvernforbundet
i Troms**
Romssa Luondugáhttenlihttu

Nærings- og fiskeridepartementet

Postboks 8090

0032 OSLO

Tromsø, 02.01.2024

Uttalelse: Høring av NOU 2023: 23 Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping

Naturvernforbundet Troms vil gi vår støtte til innspillet fra Miljødirektoratet i denne høringen. Etter vår oppfatning har de et sammenfallende syn som oss på de foreslåtte endringene.

Vedlagt: innspillet fra Miljødirektoratet datert 19.12.2023

Med hilsen

Naturvernforbundet Troms v/ styreleder Per Inge Guneriussen

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Oslo, 19.12.2023

Deres ref.:
23/5991

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2023/8199

Saksbehandler:
Inger Marie Haaland

Høringsuttalelse til NOU 2023:23 Helhetlig forvaltning av akvakultur for en bærekraftig verdiskaping

Vi viser til brev fra Nærings- og fiskeridepartementet 29. september 2023 vedr. høring av NOU 2023:23 Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping.

Utredningen svarer på et bredt mandat og har i sin gjennomgang lagt hovedvekt på regulering etter akvakulturloven. Utvalget anbefaler å utrede nærmere en rekke mulige endringer i fremtidig regulering av akvakulturvirksomhet som til dels også vil få konsekvenser for forurensningsmyndighetenes rolle og myndighet. Det er et mål at akvakulturnæringen skal være miljømessig bærekraftig. Hvis man skal gjøre en helhetlig vurdering av hvordan akvakulturnæringen best kan forvaltes i fremtiden må også kunnskap og vurdering av annet regelverk som for eksempel forurensningsloven, omfattes. Vi mener flere av utvalgets forslag er vanskelige å gjennomføre i tråd med forurensningsregelverket og resipientvurderingen som kreves på lokalitetene. Forvaltningen kan heller ikke i arealplanene ensidig prioritere en næring, men må gjøre en helhetlig vurdering av mange interesser og hensyn. Vi tror derfor flere av forslagene til forurensningsregulering og tildeling av lokaliteter og areal til akvakultur, ikke vil virke effektiviserende for næringen eller forvaltningen.

Vi viser til flere forslag fra Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet som vi mener vil være gode løsninger på flere av problemstillingene utvalget peker på når det gjelder samordning og tildeling av lokalitetstillatelse:

- Forslag til revidert forurensningsregelverk for akvakultur i sjø¹. I tillegg til å standardisere krav til næringen har forskriftsforslaget bestemmelser som vil bedre samordning i forvaltningen, gi bedre kunnskapsgrunnlag i søknad og fra rapportering under drift, og direktoratene skal utvikle rutiner for samordning av tilsynet.
- I oversendt anbefaling etter høring av revidert forurensningsregelverk (punkt over) anbefaler Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet å revidere tidsfristforskriften mer helhetlig. Forskriften er en forskrift med regler for samordning av søknadsbehandlingen, men fokuserer mest på tidsfrister og inneholder ingen regler for vurdering av naturfaglige uttalelser, håndtering og samråd ved fraråding av tillatelse eller samordning

¹ Oppsummering av høring om forslag til revidering av forurensningsregelverket for akvakultur i sjø, sendt fra Fiskeridirektoratet til NFD, og fra Miljødirektoratet til KLD 1. juli 2022.

ved klage på et vedtak. En revidering kan bidra til å bedre samordning og gi klarere regler for hensynet til naturmangfold i søknadsbehandlingen.

- Forslag til kartleggingsmetodikk for sårbar natur. Slik kartlegging vil gi bedre kunnskapsgrunnlag til behandling av søknader om etablering på lokalitet, gi mulighet for bedre hensyn til sårbar natur og i arealplan gi bedre kunnskapsgrunnlag for avsetting av areal.

Utredningen er omfattende, og vi har kun valgt ut noen hovedpunkter som vi vil kommentere nærmere nedenfor.

Kapittel 5 om akvakulturlovens formål og saklige virkeområde

Miljødirektoratet ser positivt på at det foreslås å tydeliggjøre i formålsbestemmelsen hvilke hensyn som skal ivaretas i akvakulturloven, at bærekraft fortsatt fremstår som den overordnede rammen, og at det legges til grunn et mer helhetlig samfunnsperspektiv fremfor bedriftsøkonomisk lønnsomhet.

Samtidig mener vi forslaget inneholder noen uklarheter. Dette gjelder eks hva som ligger i begrepet "bærekraftig utnyttelse", som det legges opp til at departementet skal utdype nærmere. Det er viktig at en ev. endring i formålsbestemmelsen ikke innebærer en svekkelse av bærekraftshensynet i akvakulturloven, jf. forarbeidene til dagens lov hvor det blir det sagt at "Bærekraftig utvikling innebærer at næringens vekst skal skje innenfor de grenser som naturen setter. Dette betyr at også den videre utviklingen av næringen skal skje slik at naturens struktur, funksjon og produktivitet bevares, blant annet som grunnlag for å ivareta framtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstille sine behov".

Synliggjøring av økosystemperspektivet er positivt, men vi stiller spørsmål ved om det ikke hadde vært mer dekkende å bruke begrepet "naturmangfold" for å bedre inkludere hensynet til sårbare arter (eks villaks). Vi synes videre forholdet mellom "hensyn som skal ivaretas særlig" og "hensyn som skal balanseres" er noe uklart, jf. bl.a. at hensynet til økosystemer skal ivaretas særlig - samtidig som vern av marine og andre vannrelaterte ressurser skal balanseres. Vi synes også det blir upresist når utvalget skriver at "andre utnyttelsesmåter av marine og andre vannrelaterte ressurser" omfatter fritidsinteresser, og mener det her hadde vært bedre å skrive "bruk og utnyttelse av marine og andre vannrelaterte ressurser og arealer".

Utvalget mener akvakulturlovens saklige virkeområde bør utvides til å omfatte produksjon av anadrom laksefisk og innlandsfisk til kultiveringsformål samt hold av levende organismer i zoobutikker, små akvarium og liknende. En slik endring vil medføre behov for å gjøre endringer i annet lovverk, eksempelvis lakse- og innlandsfiskeloven med forskrifter og naturmangfoldloven med forskrifter. Endringen som foreslås berører flere av miljøforvaltningens ansvarsområder. En myndighetsoverføring som skissert kan medføre uklarheter for både brukere og forvaltning. Før vi kan ta stilling til utvalgets forslag bør miljø- og fiskeriforvaltningen i fellesskap utrede omfang og konsekvenser dette vil kunne få for begge parter.

Kapittel 7 om arealplanlegging og -forvaltning

Utvalget gir en god beskrivelse av utfordringene med arealplanleggingen i sjø. Det er kamp om arealene og det er nødvendig med god planlegging og forvaltning av arealbruken, slik at ulike interesser og hensyn blir ivaretatt på en bærekraftig måte. Vi er imidlertid uenige i konklusjonen til utvalget. Vi mener at plan- og bygningsloven legger godt til rette for god planlegging og bærekraftig utvikling av sjøarealene, og at det i utgangspunktet ikke er behov for endringer i lovverket eller myndighet. Vi mener det i stedet er nødvendig å vurdere hvordan man bedre kan bruke plan- og bygningsloven for å legge til rette for bedre arealplanlegging på tvers av kommunegrenser og med bedre kunnskapsgrunnlag når arealer avsettes til ulike formål.

Kunnskapsgrunnlaget

Det er behov for et bedre kunnskapsgrunnlag for å sikre miljømessig bærekraftig utvikling av sjøarealene som også sikrer god bruk av arealene i fremtiden. For enkelte tema vet vi at det fortsatt er store hull i kunnskapsgrunnlaget. Det gjelder bl.a. kunnskap om utbredelse av arter og naturtyper og kunnskap om konsekvensene av ulike virksomheter i forhold til naturmangfold og forurensning av fjordsystemene. Miljødirektoratet støtter utvalgets vurderinger av behovet for å bedre kvaliteten på kunnskap om naturmangfold (tilstedeværelse og konsekvenser), bunnforhold, og andre miljøforhold som er viktig for arealforvaltningen, og forslag om et samlet og omforent kunnskapsgrunnlag som er lett tilgjengelig.

Det kan være svært ressurskrevende å gjennomføre ny kartlegging for de områdene som inngår i konsekvensvurderinger. Det betyr likevel ikke at det er greit å planlegge uten kunnskap for de tiltakene der det kreves konsekvensutredning. I Miljødirektoratets håndbok M-1941 ligger veiledning om hvilke tema som skal tas med i konsekvensutredninger av klima og miljø, og den viser anerkjent metodikk for utredningene.

Miljødirektoratet støtter utvalget i at avveiningen mellom akvakulturinteresser og andre interesser i større grad bør avklares i arealplaner etter plan- og bygningsloven. For å vurdere arealbruken av sjøområdene er det viktig at kommunen har et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om konsekvensene for omgivelsene. Miljødirektoratet mener det er viktig at bestemmelser om arealbruk er så detaljerte at planen når den er vedtatt gir tydelige føringer for hvilke formål, eller type virksomhet, som kan tillates. Vi støtter ikke utvalgets vurdering om at deler av konsekvensutredninger som har betydning for lokaliseringen av en type næring skal utsettes til et senere tidspunkt, i forbindelse med behandling av tillatelse etter akvakulturloven til en konkret virksomhet.

Statlig planmyndighet og arealplanlegging på tvers av kommunene

Utvalget sier at kommuner kan ha begrensede ressurser til arealplanlegging, og ser at det kan være behov for økte ressurser og kompetanse for å løse planleggingsoppgavene. Utvalget peker også på at det for akvakulturvirksomhet er ekstra viktig å se større areal, gjerne på tvers av kommunegrenser, i sammenheng for å få en helhetlig planlegging for næringen og for å få til en god lokalitetsstruktur.

Vi påpeker at det er behov for å se på miljøpåvirkningen i større områder ikke bare med tanke på biosikkerhet, men også av hensyn til samlet belastning på ytre miljø. Regional planlegging for

flere kommuner kan være et positivt virkemiddel for å få en mer helhetlig planlegging av sjøarealene og for å styre ny akvakulturvirksomhet til de arealene som gir minst miljøpåvirkning.

Vi ser at dagens arealplanlegging i akvakultursaker ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til miljø eller samlet belastning for miljøet. Miljødirektoratet mener det er viktig å beholde plan- og bygningsloven som en samordningslov med kommunen som myndighet, og at retten til å fatte vedtak etter loven ikke legges til den enkelte sektormyndighet. Plan- og bygningsloven er innrettet for å sikre medvirkning og høring. Kommunen skal som myndighet etter loven veie flere interesser, herunder sektorinteresser, mot hverandre, og vurdere fordelene av et tiltak opp mot ulempene tiltaket kan medføre. Vi er imidlertid enige i at det må vurderes hvordan regionalt nivå og stat kan bidra til at miljøhensyn blir bedre ivaretatt i kommunenes egen arealplanlegging og i regionale planer. Som nevnt, mener vi det ikke er behov for endringer i plan- og bygningsloven, men man må se på insentiver for å få til en miljømessig bedre og mer kunnskapsbasert avsetting av arealer i praksis.

Tematisk plan for akvakultur

Utvalget anbefaler at statlige myndigheter skal lage tematiske planer for akvakultur som grunnlag for en mer samlet og helhetlig arealforvaltning. Dette følger opp tidligere forslag og anbefalinger om en samlet vurdering av arealbruken langs kysten, og Miljødirektoratet mener dette er et godt forslag. Vi er støtter imidlertid ikke utvalgets anbefaling om å gjøre de tematiske planene for akvakultur juridisk bindende for kommunen, eller at staten skal ha innsigelsesmulighet dersom kommunene ikke følger den tematiske planen for akvakultur i sin arealplanlegging.

Vi ser det som betenkelig dersom akvakulturmyndigheten gis så vidt sterk styringsmulighet over arealdisponeringen i kystområdene slik utvalget synes å legge opp til. Berørte myndigheter har anledning til å fremme innsigelse til arealplaner som strider mot nasjonale/regionale interesser innenfor deres ansvarsområder, og denne praksisen må også gjelde for akvakulturmyndigheten.

Tematiske akvakulturplaner bør heller benyttes som innspill for å bedre kommunenes kunnskapsgrunnlag om hvilke arealer som kan være egnet for akvakultur. Planene bør i så fall være basert på en helhetlig vurdering av mulige areal til akvakultur som også tar inn hensyn til ytre miljø.

Kapittel 8 Miljøpåvirkning

Om produktavgift og ny teknologi

Utvalget foreslår at det ses nærmere på muligheten for en produktavgift på miljøskadelige utslipp som kobber og legemidler som et initiativ for å redusere utslippet. Avgifter kan ifølge utvalget kombineres med fratrukk for dokumentert oppsamlet kobber. Fokus må etter vår vurdering være rettet mot å redusere bruk av miljøfarlige stoffer fremfor at utslipp skal samles opp. Vi vil her påpeke at det ikke finnes miljømessig gode løsninger for oppsamling av forurensning/slam, og håndtering og disponering på land av masser med miljøfarlige stoffer vil også gi utfordringer. Videre er det viktig å unngå at avgift på enkeltprodukter resulterer i at det blir erstattet av et miljømessig dårligere alternativ. Vi vil også påpeke at det i forslag til revidert

forurensningsregelverk er foreslått miljøovervåkning og tiltak knyttet til utslipp fra bruk av biocider og legemidler som vil kunne virke som et insentiv til å redusere slike utslipp.

Utvalget anbefaler at aktørene bør gis mulighet til å øke produksjonen ved å velge produksjonsteknologi med lavere miljøpåvirkning enn konvensjonell teknologi. Det er positivt at man vurderer mulige insentiver for å utvikle teknologi som reduserer miljøpåvirkningen fra akvakultur. Vi vil likevel påpeke at ny teknologi må være utprøvd og effekten må være godt dokumentert før man kan tillate en produksjon man ikke ellers ville ha tillatt på en lokalitet av hensyn til resipienten og naturmangfoldet. Det er viktig at ev insentiver til teknologistimuli tar hensyn til resipientvurderingen som skal gjøres i behandling av søknad om lokalitetstillatelse, og at man ikke lover økt produksjon som ikke lar seg realisere.

Om rømming

Utvalgets mandat er blant annet å vurdere utforming av et helhetlig tillatelsessystem, som både ivaretar hensynet til en bærekraftig utvikling av akvakulturnæringen, herunder hensynet til bestander av vill anadrom laksefisk. Vitenskapelig råd for lakseforvaltning har vurdert rømt oppdrettslaks til å være én av de to største påvirkningene på ville bestander av atlantisk laks, og det er vist (eller indikert) at innkryssing av rømt oppdrettslaks har ført til genetiske endringer i 159 bestander. Havforskningsinstituttets siste risikovurdering av rømt oppdrettslaks viste at det er høy risiko for ytterligere genetisk påvirkning på ville laksebestander i 6 av de 13 produksjonsområdene som norskekysten er delt inn i. Vi savner konkrete forslag til tiltak som kan redusere risikoen for rømming og ytterligere påvirkning på de ville bestandene. Vi mener videre at næringens ansvar for å bekoste tiltak bør utvides til å dekke samtlige utgifter til både overvåkning og uttak av rømt oppdrettsfisk.

Om lakselus og trafikklyssystemet

Som kjent, har lakselus fra oppdrett ifølge Vitenskapelig råd for lakseforvaltning blitt den største negative påvirkningen på de norske laksestammene, samlet sett. Det er mye som tyder på at "trafikklyssystemet", slik det er innrettet i dag, ikke er et egnet verktøy for å løse disse problemene, og det kan på noen måter eller i noen regioner bidra til å forsterke problemet.

Vi er enige med utvalget i at trafikklyssystemet bør innrettes slik at lakselusnivåene beveger seg mot grønt lys, -ikke gult, og at det i dag ikke er sterke nok insentiver i dette systemet for å sikre god miljøtilstand. Vi er også enige i at de bør legges bedre til rette for mer miljøvennlige produksjonsmetoder.

Utvalget har en rekke forslag som vi mener kan gi bedre måloppnåelse på feltet lakselus på villfisk, og som kan være bedre alternativer til dagens handlingsregler i trafikklyssystemet. Dette gjelder blant annet kvoter og grenser for total utslipp av lakselus på produksjonsområdenivå ut fra miljøtilstanden, og egne tiltaksgrenser for lus pr fisk. Vi vil imidlertid understreke at forslagene om lakseluskvoter og tiltaksgrenser med mer kun vil kunne virke etter at det har kommet på plass bedre metoder og krav til kvalitet på tellingene av lakselus på fisken i merdene. Det er i dag for høy usikkerhet med telleresultatene til at det kan gi et tilstrekkelig grunnlag for flere av forslagene. Det må på plass egnede metoder for automatisk telling for at tallene skal kunne bli tilstrekkelig nøyaktige og troverdige.

Forholdet mellom trafikklyssystemet og mulighetene for måloppnåelse etter kvalitetsnormen for villaks er under utredning i en annen arbeidsgruppe, nedsatt av KLD og NFD². Vi vil anbefale at eventuelle vurderinger om endringer på dette feltet også gjøres på bakgrunn av arbeidsgruppens konklusjoner, som forventes våren 2024. Havbruksutvalgets NOU og rapporten fra arbeidsgruppen vil trolig utfylle hverandre og bør sees i sammenheng.

Miljødirektoratet støtter utvalgets forslag om å stramme inn ordningene med særtillatelser etter akvakulturloven, og at de underlegges handlingsregler som andre tillatelser, for å unngå at de blir "gratispassasjerer" og et hinder for å nå miljømålene. For eksempel bør det ikke, slik utvalget påpeker, være et mål at forskning skal kunne finansieres med drift av forskningstillatelser.

Kapittel 10 om tillatelsesregulering av akvakultur

Utvalget foreslår bl.a. at det ikke lenger skal være noen mengdebegrensning på lokalitetstillatelsene etter akvakulturloven, kun i selskapstillatelsen. Tillatelseskapasiteten for lokaliteten bør ifølge utvalget kun begrenses av arealet samt øvrig regelverk og tillatelser etter andre relevante lover. Det meste av akvakulturproduksjon i sjø i dag skjer uten teknologi for rensing eller begrensning av utslippet. Det er dermed en direkte sammenheng mellom produksjonsmengde og utslipp på lokaliteten. I vurdering av om tillatelse etter forurensningsloven kan gis, vurderer statsforvalteren resipientens kapasitet til å tåle miljøpåvirkningene fra omsøkt maksimal biomasse. Lokalitetstillatelsene som gis etter forurensningsloven må derfor inneholde en form for grense som reflekterer utslippet og miljøpåvirkningen som tillates. Miljødirektoratet forutsetter at utvalget ikke har ment å legge begrensninger på miljømyndighetens adgang til å stille vilkår i tillatelsen etter forurensningsloven for å begrense utslippene fra anlegget, selv om dette får konsekvenser for produksjonsomfang/mengde fisk på lokaliteten.

Kapittel 15 Organisering av akvakulturforvaltningen

Utvalget mener generelt at det må legges til rette for forenkling, tydeliggjøring av ansvarsområder og bedre samordning mellom forvaltningsorganer for akvakulturvirksomhet. På generelt grunnlag er vi enige i dette. Vi vil nedenfor kommentere særskilt noen av utvalgets forslag for å oppnå dette målet.

Forurensningsregulering etter forurensningsloven og akvakulturloven

Utvalget mener det bør vurderes om regelverket for forurensning bør endres i retning av mer spesifikk regulering etter akvakulturloven eller mer generell regulering etter forurensningsloven. Til dette finner vi grunn til å vise til at forslaget til revidert forurensningsregelverk for akvakulturanlegg av matfisk og stamfisk i sjø gir en mer helhetlig regulering av drift. Hvis dette forslaget vedtas vil krav i medhold av både akvakulturloven, forurensningsloven, matloven og dyrevelferdsloven samles i akvakulturdriftforskriften. Ett av målene med dette er å gjøre reglene for drift mer forutsigbare og oversiktlige for næringen. I forskriftsforslaget er det lagt opp til at

² [Trafikklyssystemet og kvalitetsnormen for villaks](#), Oppdrag om utredning av hvordan trafikklyssystemet påvirker arbeidet med å oppnå målene satt i kvalitetsnorm for villaks, brev fra KLD og NFD til styringsgruppen for trafikklyssystemet, sendt 24.mars 2023

akvakulturmyndighetene og forurensningsmyndighetene i all hovedsak beholder myndigheten de har i dag, men det er foreslått noen regler for å sikre en tydeligere ansvarsdeling på enkelte områder, blant annet miljøovervåkning. Dersom forskriftsforslaget vedtas, skal Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet, jf. oppdrag fra departementene, også utarbeide rutiner for samordnet tilsyn. Vår vurdering er at forskriftsforslaget vil bidra til en enklere, mer oversiktlig, mer effektiv og mer samordnet forvaltning av akvakulturvirksomhet.

Regulering av forurensning og andre miljøulemper

Utvalget mener hensynet til en helhetlig vurdering av miljøpåvirkning som skjer på samme sted, samt behovet for å bygge sterke kompetansemiljøer, taler for at forvaltning av miljøpåvirkning fra akvakultur i hovedsak bør samles hos ett organ. Utvalget viser her blant annet til at ansvaret for å vurdere konsekvenser for miljøet i dag er oppsplittet, ved at statsforvalteren er forurensningsmyndighet etter forurensningsloven, mens ansvaret for rømt oppdrettsfisk ligger hos Fiskeridirektoratet (og fylkeskommunen).

Vi er enige med utvalget i at det er behov for tydeliggjøring av ansvarsområder og bedre samordning mellom forurensningsmyndigheten og akvakulturmyndighetene når det gjelder vurdering av miljøpåvirkning fra akvakultur. Vi viser til at det på 1980-tallet ble etablert en arbeidsdeling mellom forurensningsmyndigheten (fylkesmannen) og akvakulturmyndigheten (Fiskeridirektoratets regionkontor) mht. ivaretagelse av hensynet til naturmiljø og friluftsliv i myndighetenes behandling av søknader om lokalitetstillatelse. Arbeidsdelingen fremgikk av brev og veiledere, og innebar at hensynet til naturmiljø og friluftsliv skulle trekkes inn i vurderingen etter forurensningsloven, men at de forurensningsmessige konsekvensene skulle stå sentralt i denne vurderingen. Dersom fylkesmannen ønsket å fraråde en lokalisering av akvakultur ut fra de nevnte hensynene, skulle de gi en naturfaglig uttalelse i forbindelse med Fiskeridirektoratets saksbehandling etter akvakulturlovgivningen. Det ble etablert formelle prosedyrer, dersom en fraråding fra fylkesmannen om etablering av lokalitet ikke ble fulgt. Med forvaltningsreformen i 2010, ble myndighet for lokalitetstildeling etter akvakulturloven flyttet fra Fiskeridirektoratets regionkontor til fylkeskommunene. Forvaltningen har siden denne reformen manglet en rutine for hvordan de naturfaglige uttalelsene skal vurderes og hvordan myndighetene skal håndtere uenighet om hensyn til naturmangfold som villaks, i søknad om tillatelse til etablering på en lokalitet. Både laksetiltingsforskriften § 8 og tidsfristforskriften gir statsforvalteren adgang til å gi en naturfaglig uttalelse før lokalitet klareres av fylkeskommunen, men forskriftene mangler regler om hvordan uttalelsene skal følges opp. Vi mener manglende rutiner og regelverk for håndtering av naturfaglige uttalelser sammen med mangelfulle begrunnelser i vedtak, gjør det uklart om statsforvalterens uttalelser blir vurdert, og hvilken vekt hensyn til naturmangfoldet tillegges når fylkeskommunen fatter vedtak om lokalitetstildeling etter akvakulturloven.

Vi mener det er behov for å tydeliggjøre arbeidsdelingen mellom forurensningsmyndigheten og akvakulturmyndighetene. En slik arbeidsdeling kan innebære at det gis tydeligere føringer for hvordan hensynet til naturmiljø skal ivaretas i saksbehandlingen etter akvakulturloven og for hvordan statsforvalterens miljøfaglige uttalelse skal følges opp. Dersom det blir vurdert som hensiktsmessig, slik utvalget skisserer, å samle ansvaret for å foreta en helhetlig vurdering av miljøpåvirkningene til ett organ, legger vi til grunn at det er naturlig å legge dette ansvaret til forurensningsmyndighetene. Dette vil i så fall innebære at vurderinger av også andre

miljøulemper enn de rent forurensningsmessige gjøres etter forurensningsloven, slik loven åpner for. Dette gjelder særlig vurderinger av påvirkning på naturmangfold knyttet til lus og rømming. Statsforvalteren har bred miljøkompetanse og gode faglige forutsetninger for å vurdere slike ulemper. Også hensyn til å sikre en god økologisk og kjemisk tilstand i vannforekomstene i tråd med vannforskriftens mål og i den forbindelse sikre at utslipp fra ulike kilder og sektorer ses i sammenheng, tilsier at ansvaret for å regulere miljøulemper ivaretas av forurensningsmyndigheten. Dersom miljøansvaret skal samles til ett organ, legger vi til grunn at ansvaret for å ivareta miljøhensyn og sikre en miljøforsvarlig drift, legges til et organ som nettopp har som ansvar å ivareta miljøhensyn på tvers av sektorer, og ikke samtidig skal ivareta en enkelt sektors interesser.

Myndighet etter akvakulturloven

Utvalget mener at statlige myndigheter bør tildele alle akvakulturtillatelser etter akvakulturloven. De viser til Meld. St. 22 (2015-2016) hvor det ble varslet at fylkeskommunens myndighet etter akvakulturloven bør flyttes tilbake til Fiskeridirektoratet om fylkeskommunene ikke blir betydelig større. Vi støtter forslaget om å flytte fylkeskommunens myndighet etter akvakulturloven tilbake til statlig nivå. Vårt inntrykk er at det skaper utfordringer for myndighetsutøvelsen etter akvakulturloven at fylkeskommunene er folkevalgte organer underlagt politisk styring. Fiskeridirektoratet har ikke instruksjonsmyndighet overfor fylkeskommunene, noe som gjør det mer krevende å oppnå god samordning og en enhetlig praksis på tvers av fylkeskommuner. Det er vårt inntrykk at statsforvalternes naturfaglige uttalelser til søknadene i liten grad følges opp i saksbehandling etter akvakulturloven, at vurderingen av prinsippene i naturmangfoldloven og miljønormen i akvakulturloven § 10 ofte er svært mangelfulle, og at det i liten grad gjøres reelle avveininger mellom næringsinteresser og miljøhensyn. Det stilles også svært sjeldent krav om konsekvensutredninger eller tilleggsutredninger til søknad om lokalitetstillatelse, jf. forskrift om konsekvensutredninger, selv i saker der statsforvalteren i sin naturfaglige uttalelse fraråder fylkeskommunen å gi tillatelse eller der de mener det er behov for konsekvensutredning. Etter vårt syn taler det overnevnte klart for at myndighet etter akvakulturloven bør flyttes tilbake til statlig nivå v/ Fiskeridirektoratet.

Myndighet til å regulere påvirkning på ytre miljø

Utvalget viser til en utredning fra 2016 (Robertsen m.fl.) som konkluderer med at det bør etableres en sterkere samordningsmyndighet med overordnet ansvar i forhold til sektormyndighetene, og at sektormyndighetene ikke bør ha vetorett. Krav om tillatelse til forurensende virksomhet følger direkte av forurensningsloven § 7, som fastslår lovens utgangspunkt om at det er forbudt å forurense uten tillatelse i forskrift eller enkeltvedtak. Krav om lovliggjøring etter forurensningsloven kan ikke omgås med tillatelser eller driftskrav hjemlet i akvakulturloven. Bestemmelsen i akvakulturloven § 6 om at det ikke kan gis tillatelse etter loven uten at det foreligger tillatelse etter forurensningsloven, har ikke betydning for forurensningsmyndighetens regulering etter forurensningsloven. Vi legger til grunn at det ikke er aktuelt å endre på kravet om tillatelse etter forurensningsloven. Dette er heller ikke noe utvalget går nærmere inn på.

Utvalget viser til prøveprosjektet i region Trøndelag i perioden 2003-2007, som innebar at Fiskeridirektoratet fikk delegert myndighet etter blant annet forurensningsloven til å behandle visse akvakultursaker. Vi stiller oss svært tvilende til om prøveprosjektet og resultatene av dette er overførbare til en nasjonal skala. Akvakulturnæringen har vokst betydelig siden den gang og sakene er mer komplekse. Erfaringen viste den gang at det var en utfordring med tilstrekkelig fagkompetanse hos Fiskeridirektoratet til å kunne ivareta helheten knyttet til de ulike lovene, og at andre myndigheters kunnskap hentet fra oppfølging og kontroll ikke ble overført til arbeidet med behandling av søknader. Eventuell regulering av forurensende utslipp kun etter akvakulturloven vil også bryte klart med det grunnleggende systemet i norsk forvaltning om at ulike sektormyndigheter ivaretar ulike hensyn etter særskilte regelverk. Systemet bygger på en forutsetning om at ivaretagelse av ulike hensyn krever myndigheter med spisskompetanse som er særlig godt egnet til å vurdere komplekse problemstillinger på hvert sitt fagområde. Vi understreker videre at systemet med en egen forurensningsmyndighet bygger på en helt grunnleggende forutsetning om at miljøhensyn ivaretas best av en myndighet som kan gjøre objektive og uavhengige vurderinger, og som ikke samtidig skal ivareta ressurs hensyn og legge til rette for økonomisk utvikling for bestemte næringer.

Ansvar for å regulere forurensning fra industri og andre forurensningskilder i Norge har ligget til forurensningsmyndighetene siden Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972. Om regulering av miljøpåvirkning og forurensende utslipp fra en næring skal overlates til en myndighet som har liten erfaring med eller fagkompetanse på forurensningsregulering, og som samtidig skal ivareta ressurs hensyn, vil dette etter vår vurdering medføre stor risiko for en alvorlig svekkelse av miljøhensyn i akvakultursaker. Vi mener det viktigste er å få til bedre samordning mellom de ulike myndighetene som regulerer akvakultur, blant annet for å unngå dobbeltarbeid og ansvarspulverisering, som er en risiko ved en sektorisert forvaltning. Vi viser her til vurderingene ovenfor og spesielt til foreslått forurensningsregelverk for akvakultur i sjø.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Cecilie Kristiansen
seksjonssjef

Inger Marie Haaland
senioringeniør