

Fiskeridirektoratet
Postboks 185 Sentrum
5804 Bergen

Oslo, 12.04.2021

Deres ref.:
20/7439

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2021/1491

Saksbehandler:
Hilde Skarra

Høringsuttalelse - forslag til endringer i akvakulturregelverket

Vi viser til brev av 21.12.2020 fra Fiskeridirektoratet med forslag til endringer i akvakulturregelverket på flere områder:

- utvidelse av virkeområdet til akvakulturdriftsforskriften (vare- og tjenesteprodusenter),
- nye krav for å hindre, oppdage og begrense rømming,
- endring av krav ved bruk og utslipp av legemidler,
- endring i forskrift om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven og
- tilpasninger for havbruk til havs

Innledningsvis vil vi bemerke at de foreslåtte endringene berører bestemmelser som også omfattes av Fiskeridirektoratets og Miljødirektoratets felles forslag til revidering av forurensningsregelverket for akvakultur i sjø som nylig har vært på høring. Fellesforslaget vil, dersom det blir vedtatt, innebære at akvakulturdriftsforskriften også skal hjemles i forurensningsloven med statsforvalteren som myndighet for flere av bestemmelsene i forskriften. Forskriftsendringene som Fiskeridirektoratet nå har ute på høring synes ikke å være vurdert opp mot fellesforslaget. Endringene som foreslås er heller ikke utredet med tanke på forurensningsloven som hjemmelslov og forurensningsmyndighetens rolle i oppfølging av bestemmelsene. Dersom endringene vedtas som foreslått, vil det måtte gjøres slike vurderinger i det videre arbeidet med vårt felles forskriftsforslag, og mulige konsekvenser for den videre prosessen må avklares nærmere.

Miljødirektoratet vil i det følgende kommentere på de foreslåtte forskriftsendringene ut fra dagens rettslige situasjon, og tar med dette ikke stilling til forholdet til felles forskriftsforslag og forurensningsregelverket.

Utvidelse av akvakulturdriftsforskriftens personelle virkeområde

Akvakulturdriftsforskriftens personelle virkeområde foreslås utvidet til også å omfatte vare- og tjenesteprodusenter. Vare- og tjenesteprodusenter omfatter et bredt spekter av aktører slik begrepet er omtalt i forarbeidene til akvakulturloven, og det er flere typer aktører som kan forstås å drive "*aktiviteter i tilknytning til drift av akvakulturanlegg*". Forslaget begrunnes i at det er hensiktsmessig å samle alle krav og plikter som stilles for vare- og tjenesteprodusenter så vel som innehaver av akvakulturtiltalelse, og som begrunnes av miljøhensyn, i samme forskrift

Miljødirektoratet finner grunn til å presisere at dette gjelder miljøhensyn slik disse er ivaretatt gjennom akvakulturloven med forskrifter. Vare- og tjenesteprodusentene reguleres også av forurensningsregelverket og vil, avhengig av hva slags virksomhet de driver, kunne trenge en tillatelse etter forurensningsloven for å utføre sine aktiviteter i tilknytning til drift av akvakulturanlegg. Dette gjelder også hvis det før nevnte felles forslaget om revidering av forurensningsregelverket for akvakultur i sjø blir vedtatt. Unntaket som er foreslått fra krav om tillatelse etter forurensningsloven i felles forskriftsforslag gjelder bare for åpne akvakulturanlegg for matfisk og stamfisk i sjø ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen, og omfatter ikke vare- og tjenesteprodusenter. Produktregelverket vil også være relevant for slike virksomheter.

Etter forurensningsloven er det forbudt å ha, gjøre eller sette i verk noe som medfører fare for forurensning uten at det er tillatt i loven selv, i forskrift eller i en tillatelse etter loven. Som eksempel på en typisk tjeneste til akvakulturnæringen hvor det også må gjøres vurderinger etter forurensningsloven nevner vi badebehandling i brønnbåt. Utslipp som skjer på selve akvakulturlokaliteten, reguleres i dag gjennom oppdretters tillatelse etter forurensningsloven fra statsforvalteren. Normalt gjelder tillatelsen også utslipp av badebehandlingsvann fra behandlinger i brønnbåt som skjer på lokaliteten. Utslipp av badebehandlingsvann fra brønnbåter andre steder enn på akvakulturlokaliteten, er ikke omfattet av oppdretters tillatelse etter forurensningsloven. Miljødirektoratet er forurensningsmyndighet for utslipp av behandlingsvann fra brønnbåter som ikke skjer ved akvakulturanlegget og vurderer søknad om tillatelse etter forurensningsloven. Slike utslipp er bare lovlige uten særskilt tillatelse etter forurensningsloven dersom de ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper, jf. forurensningsloven § 7 første ledd og § 8 tredje ledd. Unntaket i forurensningsloven § 8 tredje ledd omfatter ikke tilfeller der mange mindre utslipp samlet fører til uheldige virkninger. Utslipp av badebehandlingsvann som inneholder legemidler med miljøgiftsegenskaper vil normalt ikke være tillatt uten at det er gitt særskilt tillatelse etter forurensningsloven.

Vi nevner også produktkontrollloven § 3 hvor det oppstilles en aktsomhetsplikt som også gjelder vare- og tjenesteprodusenter. Vare- og tjenesteprodusenter som omsetter eller bruker et produkt, herunder legemiddel eller andre kjemikalier, har en aktsomhetsplikt for å forebygge at produktet medfører miljøforstyrrelse, bl.a. i form av forstyrrelse av økosystemer og forurensning jf. produktkontrollloven § 3 jf § 1. Statsforvalteren følger opp denne aktsomhetsplikten overfor oppdretter, mens Miljødirektoratet er forurensningsmyndighet for brønnbåtselskapene.

Om forslag til endringer i akvakulturdriftsforskriftens regler om bruk og utslipp av legemidler og andre kjemikalier

Bestemmelsene i § 15 gjelder forhold som også reguleres av forurensningsloven, og hvor det dels er statsforvalteren og dels Miljødirektoratet som er forurensningsmyndighet. Vi viser til vårt innledende avsnitt og påpeker igjen at vi ikke har vurdert forslagetets konsekvenser for vårt felles forskriftsforslag som berører samme bestemmelser §§ 15, 15a og 15b. Våre innspill knytter seg til regelverket som gjelder pr. i dag.

Til § 15 andre ledd og tredje ledd

Formuleringene foreslått i § 15 andre og tredje ledd retter seg mot hhv. oppdretter alene og både oppdretter og brønnbåtselskap. Dette fremgår ikke av teksten, men leses ut fra bestemmelsene om de ulike paragrafenes virkeområder. Bestemmelsene om risikovurdering i andre og tredje ledd fremstår etter ordlyden som like med tanke på hvilke vurderinger som skal gjøres, selv om vi forstår ut fra høringsnotatet at de er ment å ha ulikt innhold. Etter andre ledd skal oppdretter gjøre mer langsiktige vurderinger for produksjonssyklusen som helhet, mens tredje ledd synes å knytte seg mer til de enkelte utslipp. Vi er bekymret for at bestemmelsene vil oppleves vanskelige å forstå og skille fra

hverandre. Samtidig er det også for tredje ledd behov for å se enkeltutslipp i samme område i sammenheng for å kunne vurdere negativ miljøpåvirkning.

Til § 15 tredje ledd

Oppdretter har i andre ledd krav om å beskrive tiltak som kan iverksettes for å redusere negativ miljøpåvirkning ved utslipp av legemidler og andre kjemikalier til omkringliggende miljø. Miljødirektoratet mener dette kravet også tilsvarende burde stilles til tjenesteleverandørene som eks. brønnbåter, enten utslippet skjer ved akvakulturanlegget eller annet sted. Det pågår utvikling og testing av ulike måter å rense utslipp av legemiddel fra brønnbåter på. Å vurdere og beskrive mulige tiltak for å redusere negativ miljøpåvirkning som følge av legemiddelutslipp, bør derfor også stilles som et krav til brønnbåtselskapene, utover kravet om at tømningen skal foregå i fart for å sikre god fortynning av utslippet.

Til § 15 fjerde ledd

Det er viktig at myndighetene holder oversikt over utslipp av legemidler fra brønnbåter blant annet for å ha kontroll med at området ikke overbelastes. Brønnbåtselskaper må i henhold til forurensningsloven §§ 7 og 11 også vurdere om deres legemiddelutslipp i et spesifikt område vil utløse krav om tillatelse etter forurensningsloven. I denne vurderingen ligger også en vurdering av samlet belastning av alle utslippene i det bestemte området.

At utslippene blir gjort offentlig tilgjengelige samsvarer med miljøinformasjonsloven. Bedre tilgjengelig informasjon om hvor legemidler slippes ut vil samtidig gjøre det enklere for brønnbåtselskapene å gjøre en samlet vurdering av utslipp i et område og vurdere å søke Miljødirektoratet om tillatelse etter forurensningsloven.

Miljødirektoratet støtter forslaget at det skal sendes melding om utslipp av legemidler fra behandlinger i brønnbåt. Miljødirektoratet støtter også at denne informasjonen blir mer detaljert og gjøres offentlig tilgjengelig gjennom Barentswatch. Ettersom Miljødirektoratet har hjemmel i forurensningsloven til å kreve samme informasjon fra brønnbåtselskapene, legger vi til grunn at Fiskeridirektoratet utvikler en praksis for effektiv deling av disse meldingene med andre etater som har behov for dataene. Delingen er viktig for å sikre god samordning mellom myndighetene og for å hindre at næringen pålegges overlappende krav om rapportering av samme data.

Til forslag om å slette §§ 15a og b

Miljødirektoratet støtter at alle legemidler reguleres likt i § 15, og ikke særskilt rettet mot legemidler mot lakselus. Likeledes også forslaget om å utvide bestemmelsene til å gjelde alle akvakulturdyr, ikke bare oppdrettsfisk.

Når det gjelder avstandskravene ved bruk av kitinsyntesehemmere (akvakulturdriftsforskriften §15 a) og ved badebehandling (akvakulturdriftsforskriften § 15b) er konkrete avstandskrav forholdsvis enkle å forholde seg til. Dagens bestemmelser tar imidlertid ikke hensyn til andre viktige organismer eller områder som kan være sårbare for utslipp av legemidler. Funksjonsbaserte krav åpner for lettere oppdatering av forventningene til næringen i tråd med de legemidler som benyttes og den risiko de utgjør for miljøet. Dersom de detaljerte kravene om forbud og avstandskrav fjernes, skyves mer av ansvaret over på oppdretter/tjenesteleverandør og på risikovurderingene som skal gjøres. Risikovurderingene blir desto viktigere. En forutsetning for å få til en god forvaltning og oppfølging av utslipp av legemidler fra akvakulturvirkosomhet er at Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Miljødirektoratet samarbeider om hva som er miljømessig forsvarlig legemiddelbehandling og hva som kreves av en god risikovurdering.

Behov for tett samarbeid om veiledning og internkontroll

Miljødirektoratet har gitt innspill til Fiskeridirektoratets veileder for tømning av badebehandlingsvann fra brønnbåt og veileder for miljømessig forsvarlig utslipp av legemidler ved behandling av lakselus i akvakulturanlegg.

Forurensningsmyndigheten og Fiskeridirektoratet har begge hjemler til å følge opp i forbindelse med utslipp av legemidler og andre kjemikalier, enten det skjer fra brønnbåt eller fra oppdrettsmerd. Forurensningsmyndigheten og Fiskeridirektoratet har i tillegg to ulike internkontrollforskrifter. Ettersom vi har overlappende myndighet bør direktoratene samarbeide tett om våre forventninger til næringen når det gjelder krav om kompetanse, beredskap, aktsomhet, risikovurdering og krav til internkontroll for å overholde bestemmelsene hver av oss skal følge opp.

Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet bør derfor samarbeide om felles veiledning og oppdateringer av veiledere for hhv. brønnbåt og innehaver om bruk og miljømessig forsvarlig utslipp av legemidler.

Innføring av dispensasjonshjemmel i laksetildelingsforskriften

Det foreslås at Fiskeridirektoratet skal få en generell hjemmel til å dispensere fra bestemmelsene i laksetildelingsforskriften i særlige tilfeller. Det fremgår ikke av høringsnotatet hvilke situasjoner det antas å være behov for å gi dispensasjon, utover at det kan være aktuelt i særlige tilfeller under søknadsbehandlingen både ved klarering av lokaliteter til havs og nærmere kysten. Uten nærmere konkretisering av behov og anvendelsesområde er det vanskelig å vurdere rekkevidden av en slik dispensasjonsadgang og hvilke konsekvenser den kan få. Ettersom det er flere myndigheter som skal behandle søknader om tillatelse til akvakultur etter sine respektive regelverk, vil dispensasjoner som gis kunne få betydning også for de andre myndighetenes saksbehandling. Miljødirektoratet er bekymret for at dispensasjoner gitt av Fiskeridirektoratet kan skape uklarhet for søker av tillatelse med tanke på forholdet til de øvrige sektormyndighetene og bidra til mindre forutsigbarhet og mulige forsinkelser i en samordnet søknadsprosess.

Dersom en slik generell dispensasjonsadgang innføres, bør dispensasjon ikke kunne gis uten etter samråd med forurensningsmyndigheten og Mattilsynet i de tilfeller hvor dispensasjon også kan påvirke disse myndighetens ansvarsområder og saksbehandling. Vi forutsetter videre at øvrige myndigheter informeres om at dispensasjoner gis, slik at de kan vurdere situasjonen ut fra sitt regelverk.

Havbruk til havs

Sikkerhetssone

Et vanlig vilkår i tillatelser etter forurensningsloven er at anlegget må iverksette tiltak som begrenser risiko for forurensning. Dette vil også gjelde risikoreducerende tiltak for å hindre akutt forurensning i forbindelse med for eksempel havari eller kollisjoner. En sikkerhetssone vil kunne bidra til å redusere slik risiko. Dersom Fiskeridirektoratet i enkeltsaker bestemmer at det kan gis dispensasjon fra krav om sikkerhetssone i § 18 andre ledd, bør sektoretatene informeres på forhånd for å sikre at andre hensyn fortsatt ivaretas som for eksempel ved fare for kollisjon med påfølgende akutt forurensning.

Søknadsprosess

Uavhengig av akvakulturloven gjelder forurensningsloven § 7 om at forurensning som medfører skade på miljøet er forbudt uten tillatelse. Statsforvalteren er delegert myndighet etter forurensningsloven for akvakultur ut til 12 nautiske mil utenfor grunnlinjen. Søknader om akvakulturvirkosomhet utenfor territorialgrensen behandles av Miljødirektoratet som vurderer om det kan gis tillatelse etter forurensningsloven § 11 til akvakulturanlegg til havs.

Vi er enige i at tidsfristforskriften og søknadskravene i tildelingsforskriftene ikke er tilpasset havbruk til havs. De nye anleggene til havs har en helt annen teknologi, produksjonsstørrelse og utslipp. Det utløser behov for andre utredninger og søknadskrav enn de som stilles i tildelingsforskriftene i dag.

Det er Miljødirektoratet som ved søknader om havbruk til havs vurderer om en sak er tilstrekkelig opplyst til å fatte vedtak etter forurensningsloven. Denne vurderingen er uavhengig av Fiskeridirektoratets vurdering av søknaden etter tildelingsforskriften. Det er likevel også i slike saker behov for tett dialog og samråd rundt hvilke søknadskrav sektormyndighetene har behov for i sin vurdering av en søknad, herunder også om eventuelle dispensasjoner som vurderes gitt.

Endringer i krav knyttet til rømming

Miljødirektoratet har forvaltningsansvar for vill, anadrom laksefisk og uttaler seg derfor også om hensynet til dem ved endringer i akvakulturregelverket. Miljødirektoratet støtter generelt forslagene som er gitt for å begrense rømming.

Når det gjelder forslaget om å oppheve § 12 i forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i nasjonale laskevassdrag og laksefjorder (om forbud mot sleping av slaktemerder og forbud mot etablering eller utvidelse av slaktemerder ved eksisterende slakterier), og erstatte den med en ny § 37, syvende ledd i driftsforskriften, så forutsetter vi at en oppheving av denne bestemmelsen ikke medfører at det åpnes for tiltak som er i strid med føringene i beskyttelsesregimet for nasjonale laksefjorder (NLF), jf. tabell 6.2 i St. prp. nr. 32 (2006-2007). Der står det blant annet at det ikke er tillatt med etablering av nye eller utvidelse av slaktemerder ved eksisterende slakterier i NLF.

Vi etterlyser også bestemmelser om at eksisterende oppdrettsvirksomhet i NLF vil bli underlagt strengere krav til tiltak mot rømming og at det for settefiskanlegg ved NLF skal innføres generelt strengere krav til rømmingssikring.

Økonomiske og administrative konsekvenser for forvaltningen

Ifølge høringsnotatet vil forslaget medføre en viss utvidelse av tilsynsmyndigheten til Fiskeridirektoratet og noe merarbeid knyttet utarbeidelse av skjema for melding om rømming eller mistanke om rømming for vare- og tjenesteprodusenter og skjema for melding om tømming av badebehandlingsvann.

For forurensningsmyndighetens del vurderer vi det til at endringene ikke fører til merarbeid, utover det ansvaret og rollene som vi har i dag.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Cecilie Kristiansen
seksjonsleder

Hilde Skarra
sjefingeniør

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.