



STORTINGET

Innst. 350 L

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra næringskomiteen

Prop. 95 L (2018–2019)

Innstilling fra næringskomiteen om Endringer i akvakulturloven (tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet)

Til Stortinget

Sammendrag

Proposisjonens hovedinnhold

Regjeringen fremmet i 2015 Meld. St. 16 (2014–2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. I meldingen drøftes og redegjøres det for grunnlaget for hvorfor og hvordan myndighetene bør regulere produksjonskapasiteten i norsk lakse- og ørretoppdrett, og et forslag til nytt system for regulering av produksjonskapasiteten ble lagt frem (trafikklyssystemet). Systemet, som trådte i kraft i oktober 2017, innebærer at produksjonskapasiteten i havbruksnæringen tilpasses næringens miljøpåvirkning.

Nærings- og fiskeridepartementet foreslår å endre lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) § 9 for å klargjøre hjemmelsgrunnlaget for gjennom forskrift å fastsette begrensninger på akvakulturtillatelsers omfang og utnyttelsen av tillatelser innenfor nærmere angitte geografiske områder når dette er nødvendig av hensyn til miljøet.

Bakgrunnen for lovforslaget

Produksjonskapasiteten for akvakultur med laks, ørret og regnbueørret reguleres av tillatelser avgrenset med en maksimalt tillatt biomasse (heretter MTB). I Meld. St. 16 (2014–2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett (også

omtalt som havbruksmeldingen) drøftes og redegjøres det for hvorfor og hvordan myndighetene bør regulere produksjonskapasiteten, og et forslag til nytt system for regulering av produksjonskapasiteten i lakse- og ørretoppdrett legges frem, det såkalte trafikklyssystemet. Stortinget behandlet meldingen og sluttet seg i det vesentligste til konklusjonene, jf. Innst. 361 S (2014–2015).

Trafikklyssystemet innebærer at kysten har blitt delt opp i 13 produksjonsområder. Hver enkelt tillatelse er innplassert i et av disse produksjonsområdene. Innenfor hvert produksjonsområde vurderes næringens påvirkning på miljøet i form av lakselus. Dersom påvirkningen anses å være akseptabel (grønn), kan det åpnes for å tildele økt produksjonskapasitet (i form av nye tillatelser og/eller økt produksjonskapasitet (MTB) på eksisterende tillatelser). Dersom påvirkningen anses for å være moderat (gul), vil produksjonskapasiteten forbli uendret. Om påvirkningen anses for å være uakseptabel (rød), vil produksjonskapasiteten kunne senkes.

Systemet ble innført 15. oktober 2017 gjennom ikrafttredelsen av en rekke forskriftsbestemmelser, herunder forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften). Produksjonsområdeforskriften gjelder opprettelse av produksjonsområder for kommersielle tillatelser til akvakultur av matfisk med laks, ørret og regnbueørret i sjø, og regulering av produksjonskapasiteten innenfor disse. Systemet er gjennomført med endringene som Stortinget forutsatte under sin behandling av Meld. St. 16 (2014–2015).

Samme høst ble den første vurderingen av miljøpåvirkning gjennomført. Resultatet innebar at åtte produksjonsområder ble farget grønt, tre produksjonsom-

råder ble farget gult og to produksjonsområder ble farget rødt. Fiskeriministeren besluttet at det skulle tildeles økt produksjonskapasitet i grønne områder, og at kapasiteten skulle forbli uendret i gule og røde områder. Samtidig ble det kommunisert at kapasiteten vil senkes i røde områder fra og med vurderingen i 2019. Bakgrunnen for dette var at næringen skulle gis noe tid til å tilpasse seg systemet, samtidig som det ville gi tid til å styrke kunnskapsgrunnlaget ytterligere.

Det er fra en rekke aktører innenfor havbruksnæringen anført at det ikke foreligger tilstrekkelig lovgrunnlag for å kunne senke produksjonskapasiteten, og det er i flere fora kommunisert at det fra havbruksnæringens side vil bli reist søksmål mot staten med krav om erstatning dersom en beslutning om nedjustering av produksjonskapasitet blir gjennomført.

I havbruksmeldingen punkt 11.4 ble det redegjort for det rettslige grunnlaget for reduksjon av tillatelseskapasitet i røde produksjonsområder, og der heter det:

«Etter regjeringens syn er det klart at akvakulturloven gir hjemmel til å redusere kapasiteten i et område dersom miljøsituasjonen er å anse som uakseptabel, slik det vil være tilfelle når indikatorsystemet viser 'rødt'. Vi viser i den forbindelse også til akvakulturloven § 10 som bestemmer at 'Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte'.»

Stortinget sluttet seg til prinsippene i meldingen og hadde ingen anmerkninger knyttet til det rettslige grunnlaget.

Departementet er fremdeles av den oppfatning at akvakulturloven gir klar hjemmel til å justere ned produksjonskapasiteten i «røde» produksjonsområder, og at dette kan gjøres i forskrift. Når hjemmelsgrunnlaget likevel er omdiskutert i offentligheten og det vil kunne komme rettslige prosesser, ser departementet det som hensiktsmessig å foreslå enkelte endringer i akvakulturloven. Rettslige prosesser er ressursmessig krevende for alle parter; det gjelder næringsaktørene, forvaltningen og domstolene. Lovendringene vil redusere lovtolknings spørsmålene, øke legitimiteten til trafikklssystemet og redusere incentivene til å ta ut søksmål.

Under i punkt 3 i proposisjonen gjøres det rede for gjeldende rett og hvorfor departementet mener det allerede foreligger lovhjemmel i akvakulturloven § 9 første ledd bokstav a. Etter departements vurdering vil de lovendringene som nå foreslås, ikke innebære noen endringer i rettstilstanden.

Ulike høringsinstansers syn fremgår av punkt 4 og 5 i proposisjonen. Departementet ba blant annet om høringsinstansenes syn på to alternative lovendringsforslag og om en ny bestemmelse bør plasseres i akvakulturloven § 9 eller tilføyes som en ny § 10 a. Departementet har videre i proposisjonen blant annet redegjort for kjernevilkåret i lovendringsforslaget «nødvendig ut fra hensynet til miljøet», beviskravet ved regulering av pro-

duksjonskapasiteten, regulering gjennom forskrift, forholdet til akvakulturregisteret, forholdet til Grunnloven og den europeiske menneskerettskonvensjonen og ulike høringsinstansers syn på disse spørsmålene.

Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget

Forslaget vil etter departementets syn ikke medføre noen endringer i rettstilstanden, og forslaget vil derfor i seg selv ventelig ikke få noen større økonomiske eller administrative konsekvenser.

Som departementet har redegjort for under punkt 3 om gjeldende rett, er det departementets syn at det allerede er tilstrekkelig rettslig grunnlag for å foreta tilpasninger i produksjonen. Departementet redegjør i punkt 6 i proposisjonen for økonomiske og administrative konsekvenser av å foreta tilpasninger i produksjonen.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ruth Grung, Cecilie Myrseth, Nils Kristen Sandtrøen og Terje Aasland, fra Høyre, Margunn Ebbesen, Linda C. Hofstad Helleland, Kårstein Eidem Løvaas og Tom-Charister Nilsen, fra Fremskrittspartiet, Morten Ørsal Johansen og Bengt Rune Strifeldt, fra Senterpartiet, Geir Adelsten Iversen og lederen Geir Pollestad, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Kristelig Folkeparti, Steinar Reiten, viser til Prop. 95 L (2018–2019), som er en oppfølging av havbruksmeldingen (Meld. St. 16 (2014–2015)), der regjeringen foreslo et nytt system for regulering av produksjonskapasiteten (trafikklssystemet).

Komiteen viser videre til at formålet med den forelagte lovendringen i akvakulturloven er å gi klar hjemmel til å justere ned produksjonskapasiteten i «røde» produksjonsområder av miljøhensyn, og at dette kan gjøres i forskrift. Komiteen er enig i departementets vurdering av at det er en fordel å klargjøre hjemmelsgrunnlaget for å unngå usikkerhet rundt dette i offentligheten og dermed redusere risikoen for rettslige prosesser.

Komiteen viser til at næringen har vært kjent med trafikklssystemet og at dette vil kunne føre til nedjustering i produksjonskapasiteten i «røde» produksjonsområder.

Komiteen viser til at det høsten 2019 skal foretas en ny vurdering, og at det denne gangen vil være aktuelt å slå på det «røde» lyset dersom miljøpåvirkningen er uakseptabel i et produksjonsområde, og redusere kapasiteten i det aktuelle området.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til det nye systemet for kapasitetsjusteringer i norsk lakse- og ørretoppdrett, det såkalte trafikkløssystemet, som trådte i kraft høsten 2017. Det skal bidra til at veksten i norsk lakse- og ørretoppdrett skjer på en miljømessig bærekraftig måte, og det vil vurderes annethvert år om det skal gjennomføres endringer i kapasiteten.

Dette flertallet viser til behandlingen av Meld. St. 16 (2014–2015), hvor det ble lagt stor vekt på å skape forutsigbarhet for havbruksnæringen. Stortinget sluttet seg til trafikkløssystemet og prinsippet om at produksjonskapasiteten kan justeres ned i «røde» produksjonsområder der miljøsituasjonen anses som uakseptabel.

Dette flertallet viser til første runde hvor trafikkløssystemet ble benyttet høsten 2017, og hvor det da ble gjennomført en runde med tildeling av økt kapasitet. I denne tildelingsrunden ble det både gitt tilbud om økt kapasitet på eksisterende tillatelser og tildelt nye tillatelser. Dette ga oppdrettsnæringen muligheter til å øke sin produksjon og verdiskaping – og den ga verdifulle inntekter til kommunene våre.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til prinsippet bak trafikkløssystemet, som Stortinget har sluttet seg til, nemlig at det er næringens samlede påvirkning på miljøet som skal styre produksjonskapasiteten. Nedtrekk av produksjonskapasitet gjennom enkeltvedtak, der forvaltningen foretar en konkret vurdering av om et slikt inngrep er forholdsmessig overfor den enkelte innehaver av tillatelse, vil derfor være i strid med dette prinsippet.

Et tredje flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti, støtter regjeringens syn på at departementet har lovhjæmmel til å redusere produksjonskapasiteten i røde produksjonsområder, og at dette kan gjennomføres gjennom forskrift, og mener det også er hensiktsmessig å fremme en lovproposisjon der hjemmelgrunnlaget for et slikt nedtrekk tydeliggjøres. Formålet er å redusere lovtolkningsspørsmålene, øke legitimiteten til trafikkløssystemet og redusere incentivene til å ta ut søksmål.

Dette flertallet merker seg at det nå slås tydelig fast at departementet har kompetanse til gjennom forskrift å fastsette begrensninger på tillatelsenes omfang og utnyttelsen av tillatelser innenfor nærmere angitte geografiske områder, av hensyn til miljøet. Flertallet merker seg videre at endring av tillatelsens omfang og

reduksjon av muligheten til å utnytte tillatelsen etter lovendringsforslaget kan gjøres både for tillatelsen og for lokalitetsklareringen.

Dette flertallet er innforstått med at dette innebærer at det ved «rødt lys» i et produksjonsområde kan bli aktuelt å redusere havbruksnæringens produksjonskapasitet eller muligheten til å utnytte denne innenfor et område.

Et fjerde flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, mener lovendringen ikke innebærer endringer i gjeldende rett, noe som reduserer betenkelighetene med en kort høringsfrist. Samtidig vil fremtidig nedtrekk i kapasitet bli gjennomført gjennom forskrifter som er gjenstand for alminnelig høring. Det gis innsyn i det faglige grunnlaget som beslutningene om nedtrekk hviler på, og gyldigheten av forskriften kan prøves for domstolene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er uheldig at forslag til lovendring ble sendt på høring med en frist som er vesentlig kortere enn minsteferien i utredningsinstruksen. Næringslivet er avhengig av forutsigbarhet, og det skaper stor usikkerhet når endring av § 9 i akvakulturloven kommer halvannet år etter at produksjonsområdeforskriften er fastsatt, og bare få måneder før regjeringen skal fastsette begrensninger i oppdrettstillatelsene som en konsekvens av trafikkløssystemet. Det er heller ikke gitt noen begrunnelse for ikke å følge utredningsinstruksen i dette tilfellet.

Disse medlemmer viser til at trafikkløssystemet har et unntak i produksjonsområdeforskriften § 12. Dette er et smalt nåløyne som kan gi unntak fra nedtrekk på bestemte lokaliteter basert på lusesituasjonen i siste produksjonssyklus. I 2019 ble det søkt om unntak for 18 lokaliteter i produksjonsområdene PO3 og PO4, mens det for de øvrige 11 produksjonsområdene i landet var totalt 22 søknader om unntak.

Disse medlemmer mener unntaksbestemmelsene i produksjonsområdeforskriften må tydeliggjøres.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utforme unntaket i produksjonsområdeforskriften § 12 slik at det gis tydelig fortrinn til de som over tid klarer å holde et lavt nivå av lus.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er kjent

med at nyere forskning har bidratt til å tette kunnskaps-hull i dagens metode og kan ha betydning for fargene som settes som følge av trafikkløssystemet. Måltrettet forskning i flere sentrale lakseelver og fjorder på Vestlandet har dokumentert at den ville laksesmolten vandrer tidligere ut enn antatt, at fjordvandringen er hurtigere, overlevelse er høyere og økning i vannføring er identifisert som viktigste årsak til vandring. Ny kunnskap bør legges til grunn for målemetodene, og gi grunnlag for at oppdrettere kan tilpasse tiltak når vilakssmolten faktisk passerer lokalitetene.

Disse medlemmer mener at lovforslaget er for dårlig utredet både av hensyn til rettssikkerhet og konsekvensene av de foreslåtte endringene. Ny fagkunnskap gjør det også nødvendig å oppdatere modellene som legges til grunn for trafikkløssystemet.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Prop. 95 L (2018–2019) Endringer i akvakulturloven (tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet) sendes tilbake til regjeringen.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at intensjonen med endringsforslagene er ifølge regjeringen å øke forutsigbarheten for næringen og redusere muligheten for eventuelle sivile søksmål mot staten. Under høringen var sjømatnæringen tydelig på at de foreslåtte endringene er for dårlig utredet, og at det er for mange uklarheter i loven.

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 16 (2014–2015) ble det lagt stor vekt på å skape en forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørreoppdrett. Stortinget sluttet seg til trafikkløssystemet og prinsippet om at produksjonskapasiteten kan justeres ned i «røde» produksjonsområder der miljøsituasjonen anses som uakseptabel. Disse medlemmer mener imidlertid at man med regjeringens forslag i Prop. 95 L (2018–2019) risikerer å skape ny uforutsigbarhet, noe som forsterkes av at et eventuelt nedtrekk ikke trenger å ha forankring fra ekspertgrupper, faglige råd eller forskning. Disse medlemmer mener det også bør utredes en tydeligere hjemmel for å foreta et større nedtrekk på enkeltlokaliteter som over tid ikke klarer å holde lusegrensen. Det vil kunne ha større effekt enn en kollektiv nedjustering.

Oslo, i næringskomiteen, den 28. mai 2019

Geir Pollestad

leder

Bengt Rune Strifeldt

ordfører

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen utforme unntaket i produksjonsområdeforskriften § 12 slik at det gis tydelig fortrinn til de som over tid klarer å holde et lavt nivå av lus.

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Prop. 95 L (2018–2019) Endringer i akvakulturloven (tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet) sendes tilbake til regjeringen.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i akvakulturloven (tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur gjøres følgende endringer:

§ 9 overskriften skal lyde:

Tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet, og endring og tilbaketrekking av akvakultur tillatelse

§ 9 nytt tredje ledd skal lyde:

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

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.