

Konsekvensvurdering av forslaget til forskriftsendringer

1 Innledning

Det er behov for en revidering av forurensningsregelverket for akvakultur for å få et system som er mest mulig forutsigbart for næringen, med mer standard krav og mindre enkeltsaksbehandling, samtidig som miljøhensyn skal ivaretas på best mulig måte.

Som beskrevet i høringsnotatet og i forskriftsforslagene foreslås det derfor å regulere akvakultur etter forurensningsloven på følgende måte:

- Det foreslås at akvakultur som hovedregel¹ reguleres gjennom standardiserte driftskrav i akvakulturdriftsforskriften.
- Kun saker der det er særlige forhold vil fortsatt konsesjonsbehandles av fylkesmannen og eventuelt reguleres gjennom en særskilt tillatelse etter forurensningsloven (jfr. Forslag i forurensningsforskriften § 33-2).

Det foreslås nye krav til søknad:

- Spesifiserte minstekrav nevnt i forundersøkelse i standard NS 9410:2016 forskriftsfestes i tråd med etablert praksis i næringen og føringer fra departementene.
- Det foreslås nye spesifiserte minstekrav til søknad: Miljøundersøkelser av prioriterte, vannregionspesifikke og andre EU-utvalgte stoffer, og hydrografimålinger for lokaliteter i områder med risiko for oksygenmangel.

Driftskrav standardiseres i akvakulturdriftsforskriften for innehavere omfattet av hovedregelen:

- Vanlige vilkår i dagens tillatelser etter forurensningsloven, foreslås også tatt inn i akvakulturdriftsforskriften; Krav til støy, lukt, lys, strandsonebefaring, avfall, rengjøring av nøter og registrering i vannmiljø.
- I tråd med avklaringer fra KLD og NFD (se høringsnotat kap.1) og etablert praksis i næringen, forskriftsfestes krav til miljøovervåking av bunnpåvirkning fra marine akvakulturanlegg i henhold til NS 9410:2016 og avklart ansvarsdeling for oppfølging av standardens undersøkelser (forundersøkelse, B- og C-undersøkelse).
- Nye driftskrav som foreslås er:
 - Overvåking av sediment for prioriterte, vannregionspesifikke og andre EU-utvalgte stoffer og eventuelle oppfølgende tiltak. Hydrografimålinger for lokaliteter i områder med risiko for oksygenmangel.
 - Nye krav til journalføring og rapportering knyttet til bruk av fôr med prioriterte, vannregionspesifikke og andre EU-utvalgte stoffer, bruk av legemidler og notimpregnering.

Forskriftsendringene innebærer ingen endring i myndigheten for fylkesmannen, Fiskeridirektoratet eller fylkeskommunen (se høringsnotat kap. 5). De nye kravene som stilles er krav som fylkesmannen

¹ Søknader som omfattes av hovedregelen om at det er tillatt å drive akvakultur uten særskilt tillatelse etter forurensningsloven § 11 dersom lokaliteten er klarert for virksomheten i henhold til forskrifter fastsatt i medhold av akvakulturloven (forslag til ny bestemmelse i forurensningsforskriften § 33-2 første ledd.)

per i dag kan gi i medhold av forurensningsloven § 11 (særskilt tillatelse til forurensende tiltak), § 18 (endring og omgjøring av tillatelse) og § 41 (pålegg om undersøkelser).

De foreslåtte endringer forventes å effektivisere søknadsbehandlingen for søknader som omfattes av den foreslåtte hovedregelen. Spesifiserte minstekrav til søknad omfatter flere miljøundersøkelser enn i dag, noe som vil gi fylkesmannen et bedre beslutningsgrunnlag og mindre behov for å etterspørre mer dokumentasjon. For akvakulturanlegg som omfattes av hovedregelen, vil krav til drift være standardisert og samlet i en forskrift som sikrer forutsigbarhet og likebehandling av næringen. Forslaget om undersøkelser av stoffer på vannforskriftens lister² vil gi informasjon om miljøpåvirkning fra bruk av impregnering, fremmedstoffer i fiskefôr og legemidler. Forslag om overvåkning av disse stoffene vil bidra til at Norges ivaretar sine forpliktelser i EUs vanndirektiv. Disse overvåkningskravene vil sammen med rapporteringskrav gi myndighetene mer informasjon om utslipp og mulighet for en tettere oppfølging av miljøtilstanden på en lokalitet. Videre vil forslagene også kunne bidra til at næringen søker seg til miljømessig bedre egnede lokaliteter.

De fleste konsekvensene av endringene er av administrativ karakter. Ved vurdering av de økonomiske konsekvensene av forslaget har vi lagt vekt på å synliggjøre krav som ikke er nærmere konkretisert i dagens akvakulturregelverk eller som vilkår i tillatelse etter forurensningsloven, og som ikke er vanlig praksis i dag (se høringsnotat kap. 2 og 3). Disse nye kravene medfører kostnader knyttet til søknad for alle som søker om akvakulturtilatelse og kostnader knyttet til drift for akvakulturanlegg omfattet av hovedregelen (se høringsnotat kap. 5). For vurdering av kostnadene ved disse kravene viser vi til kap. 6.2 i dette vedlegget. En nærmere beskrivelse av kravene og hvorfor de foreslås er gitt i høringsnotatet kap. 3 og 5.

2 Kort om dagens situasjon (null-alternativet)

Dagens regulering og praksis beskrives nærmere i kapittel 2 i høringsnotatet.

Dersom de foreslåtte endringene ikke vedtas vil næringen fortsatt reguleres som i dag, med konsesjonsbehandling etter forurensningsloven av den enkelte søknad. Dette vil bety at arbeid med å sikre en mer oppdatert og lik regulering av akvakulturanleggene etter forurensningsloven vil bli langt mer tidkrevende enn om dette skjer gjennom en forskrift.

Flere av kravene som foreslås forskriftsfestet i akvakulturdriftsforskriften har allerede blitt vanlig å stille i nye tillatelser, og vil dermed ikke innebære noen nye forpliktelser for innehaver av nyere tillatelser etter forurensningsloven.

3 Vurdering av relevante alternative tiltak

Som beskrevet i høringsnotatet er det en utfordring at dagens søknader ofte ikke inneholder all informasjon som myndighetene trenger for å kunne foreta en forsvarlig vurdering. Dette har ført til at fylkeskommunen og fylkesmannen i flere saker har vært nødt til å etterspørre andre og mer omfattende miljøundersøkelser, noe som har forsinket søknadsbehandlingen. Fylkesmannen har

² Med vannforskriftens lister menes prioriterte stoffer og andre EU-utvalgte stoffer i vannforskriften vedlegg VIII C og D nr.2, og vannregionspesifikke stoffer som listet i Veileder 02:2018 Klassifisering av miljøtilstand i vann.

også gitt midlertidige tillatelser med vilkår om ytterligere undersøkelser før oppstart og under drift for å få informasjon til å gjøre en endelig vurdering av søknad om permanent tillatelse. (se høringsnotat kap. 3.1). Det vil derfor uavhengig av om forslagene vedtas, være behov for å spesifisere nærmere hvilke undersøkelser som skal inngå i en forundersøkelse i tillegg til de som er beskrevet i NS 9410:2016.

En del av tillatelsene etter forurensningsloven er gamle og vilkårene i disse er ikke nødvendigvis tilpasset dagens situasjon. Miljødirektoratet ser derfor, uavhengig av forskriftsforslaget, et behov for å standardisere og oppdatere vilkårene i tillatelse etter forurensningsloven i lys av utviklingen, bl.a. når det gjelder kunnskap om miljøpåvirkning, nasjonale og internasjonale føringer og kravene som stilles i tillatelser til annen industri. Dette er nødvendig for å sikre at vilkårene blir bedre tilpasset dagens akvakulturproduksjon, og for å veilede fylkesmannen og legge til rette for mest mulig lik praksis i sammenlignbare saker. Overvåkningskravene bør uansett stilles fremover, også i et alternativ med fortsatt konsesjonsbehandling etter forurensningsloven (se høringsnotat kap. 3 og 4). For de fleste akvakulturanlegg vil det bli aktuelt at fylkesmannen stiller vilkår om kobberundersøkelser, undersøkelser av stoffer på vannforskriftens lister over prioriterte, vannregionspesifikke og andre EU-utvalgte stoffer. For noen akvakulturanlegg vil det avhengig av risiko også være aktuelt med vilkår om hydrografimålinger og strandsoneundersøkelser. Disse vilkårene vil være nødvendige for å sikre en akseptabel miljøtilstand og bidra til å ivareta Norges forpliktelser etter EUs vanndirektiv.

Dersom dagens regulering fortsetter med konsesjonsbehandling etter forurensningsloven av den enkelte søknad, vil fylkesmannen i en oppdateringsprosess måtte gå igjennom samtlige 1264³ tillatelser etter forurensningsloven og fatte vedtak om endring av et stort antall av disse. Det er 445 tillatelser som er mer enn 10 år gamle og som iht. forurensningsloven § 18 tredje ledd kan revideres. Akvakulturanlegg som søker om ny tillatelse eller endring av tillatelse etter forurensningsloven på grunn av for eksempel utvidelse/ økt produksjon vil også kunne få reviderte vilkår. For tillatelsene som er under 10 år gamle må fylkesmannen gjøre en vurdering etter kriteriene i §18 første ledd om vilkårene i tillatelsen kan endres. Oppdatering av vilkårene i tillatelse etter forurensningsloven bør gjøres på bakgrunn av nærmere veiledning og tilrettelegging fra Miljødirektoratet for å sikre likere vilkår for næringen. Ettersom mulighet for full revisjon er avhengig av hvor gammel tillatelsen er, vil oppdateringen være meget tidkrevende over lengre tid for fylkesmannen. En oppdateringsprosess initiert av fylkesmannen kan også medføre merarbeid for fylkeskommunen som må vurdere om endringene medfører behov for endring av tillatelse etter akvakulturloven.

Forslagene til endring av forskrifter vil ivareta de behovene som er beskrevet i dette avsnittet. Dersom forslaget ikke vedtas, vil det bli aktuelt å stille mange av de samme kravene som vilkår i nye og i reviderte tillatelser etter forurensningsloven. Vi ser det imidlertid som mer effektivt og hensiktsmessig å gjennomføre endringene som foreslått i høringsnotat med vedlegg. I videre vurdering av konsekvenser omtaler vi effekter av de foreslåtte endringene.

³ Søk i Forurensnings 29.mai 2019, aktive akvakulturanlegg med tillatelse etter forurensningsloven, laksefiskproduksjon i sjø, marin fiskeproduksjon i sjø.

4 Avgrensning av hvilke anlegg som omfattes

Forslag til forurensningsforskriften §33-1 angir hvilke akvakulturanlegg som er omfattet av forslagene, og er begrenset til å gjelde akvakultur av fisk i åpne anlegg i sjø ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. Den 29.mai 2019 var det 1264 slike akvakulturlokaliteter for matfisk og stamfisk i sjø som hadde tillatelse etter forurensningsloven. Dersom forslagene vedtas vil driften ved disse akvakulturanleggene reguleres etter de nye bestemmelsene i akvakulturdriftsforskriften med mindre fylkesmannen bestemmer noe annet, dvs. at det foreligger særlige forhold som krever særskilt tillatelse jfr. forslag til ny § 33-2 i forurensningsforskriften. Nye søknader vil være omfattet av de nye kravene til søknad i tildelingsforskriftene⁴.

Fangstbasert akvakultur, restitusjon og mellomlagringsmerd for levende lagring av villfanget fisk og oppbevaring av matfisk i slaktemerd er ikke omfattet av forslagene.

5 Prinsipielle spørsmål som reises i tilknytning til tiltakene

5.1 Tap av klageadgang for søknader omfattet av hovedregelen

Tillatelse til akvakultur etter forurensningsloven gis i dag ved at fylkesmannen fatter et enkeltvedtak. Vedtaket kan påklages av parter og andre med rettslig klageinteresse, herunder naboer, NGO'er og virksomheten selv. Miljødirektoratet er klageinstans og behandler i gjennomsnitt 16 slike klager i året. Dersom det tillates å starte opp og drive akvakultur uten særskilt tillatelse etter forurensningsforskriften kap. 33 (hovedregelen), vil borgerne miste sin klagemulighet for de sakene som ikke krever særskilt tillatelse, dvs. de fleste av sakene. I slike saker blir det ikke fattet noe enkeltvedtak etter forurensningsloven som kan påklages. Fylkesmannen kan fravike hovedregelen, men kan også bestemme at søknader som omfattes av særlige forhold likevel kan omfattes av hovedregelen med krav i akvakulturdriftsforskriften. En slik beslutning vil heller ikke kunne påklages.

Parter og andre med rettslig klageinteresse vil fortsatt kunne klage på fylkeskommunens vedtak etter akvakulturloven (lokalitetsklareringen), der Fiskeridirektoratet er klageinstans. Dersom fylkesmannen bestemmer at akvakultur ikke er tillatt uten særskilt tillatelse etter forurensningsloven (ny § 33-2 i forurensningsforskriften), vil klageretten fortsatt være den samme som i dag.

6 Positive og negative virkninger av tiltakene

6.1 Positive virkninger

De viktigste positive virkninger av forslaget kan oppsummeres som under. Det har ikke vært mulig å verdsette disse virkningene i kroner.

- *Kravene til drift av akvakulturanlegg i sjø blir samlet og standardisert*

Forurensning fra akvakultur reguleres i dag både gjennom vilkår i tillatelsene etter forurensningsloven og gjennom krav i akvakulturdriftsforskriften. Akvakulturnæringen må dermed

⁴ Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret og forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret

forholde seg til to sett med delvis overlappende krav, noe som kan være uoversiktlig (se høringsnotat kap. 3.3 og 5.2).

Standardisering av kravene til drift etter forurensningsloven og plassering av disse i akvakulturdriftsforskriften har som mål å gjøre reglene for drift mer forutsigbare og å sikre likebehandling av næringen. At alle krav til drift samles i akvakulturdriftsforskriften vil i tillegg gjøre regelverket mer oversiktlig for innehaver (se høringsnotat kap. 3.2 og 5.2).

En del av tillatelsene etter forurensningsloven er gamle, og vilkårene i disse er dermed ikke nødvendigvis tilpasset dagens situasjon. Å forskriftsfeste krav tilpasset dagens situasjon, er en effektiv måte å oppdatere kravene på.

- *En mer forutsigbar og effektiv søknadsbehandling er hovedregelen*

Som hovedregel vil akvakultur av fisk i åpne anlegg i sjø være tillatt uten tillatelse etter forurensningsloven. Standardkrav i akvakulturdriftsforskriften for å forebygge og begrense forurensning og avfallsproblemer fra akvakultur vil gjelde i stedet for vilkår i enkelttillatelser etter forurensningsloven. Det er foreslått regler i forurensningsforskriften om særlige forhold, der fylkesmannen kan fravike hovedregelen og bestemme at akvakultur ikke er tillatt uten særskilt tillatelse etter forurensningsloven.

Samlet vil dette innebære økt forutsigbarhet for søker, samtidig som forurensningsmyndigheten i økt grad kan konsentrere innsatsen om saker som krever særskilt tillatelse etter forurensningsloven. Ved at det stilles flere krav til søknaden vil vi forsøke å redusere tilfeller der søker må ettersende dokumentasjon, noe som forsinker søknadsbehandlingen i dag (se høringsnotat kap 3.1 og 5.1).

Regjeringen har i stortingsmelding 22 (2015-2016) om nye folkevalgte regioner påpekt behov for å effektivisere søknadsbehandlingen for akvakultur⁵ og som en oppfølging av regionreformen vurderes det tiltak for å effektivisere saksbehandlingen av akvakultursøknader⁶. Forskriftsoppdraget med deling av søknader i saker som omfattes av hovedregel og i særskilte forhold vil kunne bidra til mer effektiv tidsbruk og tidsbesparelser både for næring og forvaltning.

- *Mer miljødokumentasjon - bedre kunnskapsgrunnlag*

De foreslåtte endringene innebærer krav til mer og bedre miljødokumentasjon både som grunnlag for søknadsbehandlingen ved tildeling av akvakulturtillatelse og oppfølging av miljøtilstand under drift.

Forundersøkelsen i NS 9410:2016, samt nye krav til undersøkelse av stoffer på vannforskriftens⁷ lister over prioriterte og andre EU-utvalgte stoffer og vannregionspesifikke stoffer⁸, og hydrografimålinger på lokaliteter i områder med risiko for oksygenmangel, vil gi en grundigere kartlegging av miljøforholdene ved en omsøkt lokalitet, og er foreslått som minstekrav til søknad om akvakultur i sjø. De foreslåtte minstekravene til søknaden vil gi et bedre beslutningsgrunnlag for myndighetenes

⁵ Meld.St. 22 (2015-2016) om Nye folkevalgte regioner kap 7.3.4 jf. Prop. 84 S (2016-2017) kap 10.2.3

⁶ Nærings og Fiskeridepartementets Prop. 1 S (2019-2020) for budsjettåret 2020, kap 1.4 s. 17

⁷ direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellestiltak for vannpolitikk, som er gjennomført i norsk rett i forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (heretter omtalt som vannforskriften).

⁸ Hvilke stoffer som er å anse som prioriterte stoffer eller andre EU-utvalgte stoffer etter vanddirektivet fremgår av vannforskriften vedlegg VIII C og D nr.2. De vannregionspesifikke stoffene er utarbeidet i henhold til vanddirektivet og er identifisert i Veileder 02:2018 Klassifisering av miljøtilstand i vann.

vurdering av en omsøkt lokalitets miljømessige bæreevne. Videre vil dokumentasjonen fra forundersøkelsen gi et sammenlikningsgrunnlag (nullprøve) ved oppfølging av miljøpåvirkningen når akvakulturanlegget kommer i drift. For innehaver vil en nullprøve tatt i forbindelse med søknaden også kunne påvise eventuelle gamle forurensninger eller naturlig høye verdier og dermed redusere sannsynligheten for at innehaver av et akvakulturanlegg senere blir holdt ansvarlig for slik forurensning (se høringsnotat kap. 5.3).

Standarden NS 9410:2016, om miljøovervåking av bunnpåvirkning fra marine akvakulturanlegg, har avløst NS 9410:2007, og som følge av dette oppdateres kravene om miljøovervåking og tiltak ved uakseptabel tilstand. Det er i tillegg foreslått nye krav til overvåking som skal fange opp miljøpåvirkning fra utslipp av stoffer på vannforskriftens lister som finnes i notimpregnering, legemidler og fiskefôr. For områder med risiko for oksygenmangel foreslås det krav om hydrografimålinger. De nye kravene til overvåking under drift av et akvakulturanlegg, vil være viktige for å kunne avdekke tegn på uakseptabel miljøpåvirkning grunnet akvakulturdriften på et tidlig stadium og dermed gjøre det mulig å sette inn avbøtende tiltak tidligere (se høringsnotat kap. 5.2.1 – 5.2.4).

Ved å samle rapporteringskravene i akvakulturdriftsforskriften og hjemle dette også i forurensningsloven, sikres fylkesmannen tilgang til data som er nødvendige for oppfølging etter forurensningsloven, og næringen unngår å måtte rapportere samme data flere steder (se høringsnotat kap. 3.4 og 5.2.5).

Nye krav til miljøundersøkelser og miljøovervåking i søknad og under drift, samt rapportering under drift, vil gi vesentlig redusert risiko for at det skal oppstå uakseptabel miljøtilstand som følge av utslipp på en lokalitet. Informasjonen vil innebære betydelige nytteeffekter for samfunnet og innehaver og bidrar til å sikre at lokaliteten drives på en miljømessig forsvarlig måte.

- *Tiltaksplikt ved uakseptabel miljøtilstand*

Det foreslås en tiltaksplikt og at en tiltaksplan skal sendes til myndighetene dersom oppfølgende miljøundersøkelser ved akvakulturanlegget viser uakseptabel miljøtilstand som følge av organisk påvirkning, utslipp av stoffer på vannforskriftens lister eller påvirkning av strandsonen. Disse kravene vil tydeligere vise at innehaver har en plikt til å iverksette avbøtende tiltak og at tiltaksplanen skal vurderes av myndighetene. Kravene vil sikre at myndighetene blir informert og at tiltakene er tilstrekkelige for å bedre miljøtilstanden. Kravene om innsendelse av tiltaksplaner gir myndighetene mulighet til å vurdere tiltakene i en større sammenheng og lettere kunne samordne tiltak mellom flere innehavere (se høringsnotat 5.2.1- 5.2.4).

- *Bedre bruk av fylkesmannens ressurser - tettere oppfølging av miljøtilstand*

De fleste søknader om akvakultur vil være omfattet av hovedregelen med standardiserte krav til drift i akvakulturdriftsforskriften. Fylkesmannen vil derfor fatte færre enkeltvedtak om tillatelse etter forurensningsloven og dermed bruke mindre tid på å utforme vilkår i tillatelsen og på å behandle klagesaker. Samtidig er det forventet at fylkesmannen vil måtte bruke omtrent like mye tid som tidligere på å gjennomgå søknadene fordi de må kunne ta stilling til om det foreligger særlige forhold med behov for særskilt tillatelse.

For akvakulturanlegg i drift vil myndighetene få inn mer miljødata som miljøundersøkelser, eventuelle planer for oppfølgende undersøkelser og tiltaksplaner. Denne informasjonen må vurderes og legger opp til at fylkesmannen tettere kan følge opp miljøtilstand ved akvakulturanlegg som er i drift. Ettersom krav til miljøundersøkelser og rapportering vil gi fylkesmannen tilgang på miljødata uten å måtte gi pålegg, vil det bli mindre tidkrevende å følge opp miljøtilstanden under drift.

Vi forventer at de foreslåtte endringene på sikt vil kunne være tidsbesparende for fylkesmannen og gi mulighet for en tettere oppfølging av at driften ved akvakulturanlegg er miljømessig forsvarlig.

- *Insentiv til å velge lokaliteter som er miljømessig best egnet*

Dersom søknaden omfattes av hovedregelen vil søknadsprosessen sannsynligvis bli enklere for søker, fordi krav som blir gjeldende under drift er kjent på forhånd. Beslutning om at en søknad omfattes av hovedregelen kan heller ikke påklages av andre med rettslig klageinteresse, noe som kan være en fordel for søkeren da klagebehandlingen er tidkrevende og utfallet kan være til ulempe for innehaver. Dette kan gi søkere insentiv til å prioritere lokalitetene som er miljømessig best egnet og som med størst sannsynlighet vil omfattes av hovedregelen. De særlige forholdene i forurensningsforskriften vil i noen grad kunne veilede søker til å søke på mer egnede lokaliteter der risiko for overbelastning av miljøet er mindre, eller til å velge annen teknologi for anlegget.

Videre vil driftskrav om hydrografimålinger (§ 40d), strandonebefaring samt mulighet for å få pålegg om undersøkelse av makroalger (§ 40e), medføre ekstra kostnader for lokaliteter som ligger i miljømessig mindre egnede resipienter. Næringen får dermed et insentiv til å heller søke på lokaliteter der miljørisikoen er mindre og som ikke omfattes av kravene i § 40d og § 40e.

Lokaliteter med høy miljørisiko vil medføre økte kostnader i form av flere krav i akvakulturdriftsforskriften eller at søknaden omfattes av særlige forhold og må konsesjonsbehandles, med risiko for at en eventuell tillatelse påklages. De foreslåtte endringene vil med andre ord kunne føre til at næringen velger å søke om etablering på lokaliteter med lavest miljørisiko, noe som igjen vil bidra til å redusere miljøbelastningen fra næringen.

6.2 Negative virkninger

Nedenfor vurderes merkostnader som følge av foreslåtte krav i akvakulturdriftsforskriften og tildelingsforskriftene, med vekt på de krav som innebærer endring av dagens praksis. Kostnadene er i hovedsak knyttet til forslag om nye miljøundersøkelser, og oppgitt som enhetspriser per undersøkelse og per akvakulturanlegg. Alle kostnadstall er oppgitt uten merverdiavgift.

I vurdering av merkostnader ved de foreslåtte endringene, har vi kontaktet akvakulturvirksomheter og konsultantselskaper som utfører miljøundersøkelser, for å få et anslag på kostnader forbundet med de ulike miljøundersøkelsene. Kostnadene som skisseres er basert på den informasjonen deler av bransjen selv har opplyst om, samt kostnadsopplysninger vi har fra vannforvaltning og annen overvåkning.

6.2.1 Endringer i tildelingsforskriftene - Merkostnader ved lokalitetsklarering

Alle søknader om klarering av lokalitet, utvidelse av biomasse eller endring av areal i sjø vil være omfattet av de nye minstekravene til hva en søknad skal inneholde. Hvor mange søknader som kan forventes framover er vanskelig å estimere. Antall akvakultursøknader registrert hos fylkeskommunene har steget fra 288 i 2010 til over 444 i 2018. En kan anta at en overvekt av disse er søknader om nyetablering eller endring av tillatelse til åpne akvakulturanlegg med matfisk eller stamfisk i sjø. I 2018 behandlet fylkesmannen 123⁹ slike søknader om tillatelse etter forurensningsloven. Disse ville vært omfattet av de foreslåtte endringene i tildelingsforskriftene dersom de var vedtatt på søknadstidspunktet. Disse søkerne vil få en økt engangskostnad i forbindelse med søknaden, se gjennomgang under.

6.2.1.1 *Analyse av prioriterte, vannregionspesifikke og andre EU-utvalgte stoffer i bunnsedimentene*

Det foreslås minstekrav til søknad der det i forbindelse med forundersøkelsen også skal gjøres analyse av prioriterte, vannregionspesifikke og andre EU-utvalgte stoffer på minst to prøvestasjoner (laksetildelingsforskriften § 36 andre ledd bokstav g og tildelingsforskrift om andre arter § 10b andre ledd bokstav g). Kravet vil gjelde for søknader der det er grunn til å tro at slike stoffer vil bli sluppet ut under drift på lokaliteten (se merknader til de konkrete forskriftsforslag). Undersøkelsen vil fungere som en null-prøve for overvåkingen under drift og også avdekke eventuelle naturlig høye verdier på lokaliteten. Merkostnaden knyttet til dette er anslått til ca. 70 000 kr¹⁰, og representerer en tilleggskostnad i forhold til praksis i dagens søknader.

6.2.1.2 *Hydrografimåling*

Det foreslås minstekrav til søknad om gjennomføring av hydrografimåling i dypområdene iht. klassifiseringsveileder O2:2018 for lokaliteter i resipienter med risiko for oksygenmangel i dypvannet. Kostnaden ved å gjøre analysene ved en hydrografimåling er anslått til ca. 6000 kr. Kostnader ved å dra ut med båt kommer i tillegg til analysekostnadene og er anslått til ca. 26 000 kr. Klassifiseringsveilederen anbefaler at det gjøres månedlige målinger (som oftest september til april, jfr. klassifiseringsveileder) til det foreligger tilstrekkelig kunnskap om oksygenforholdene. Kostnadene ved hydrografimåling i eventuelt utsatt dypområde vil dermed avhenge av antall målinger det er behov for.

Kravet om hydrografimålinger i resipientens dypområde før oppstart, er avgrenset til resipienter hvor det vurderes å være risiko for oksygenmangel i dypområdene. Havforskningsinstituttet (HI) har vurdert at innestengte områder som innerst i fjordene, og terskelfjorder med grunn terskel (<100 meter dyp) med høy produksjonsintensitet kan være risikoområder¹¹. 44¹² akvakulturanlegg finnes i vannforekomstene som ble vurdert av HI. Hvor mange som fremover vil velge å søke om klarering av lokalitet i slike resipienter er vanskelig å anslå. Økt kunnskap om hvor disse risikoområdene er og

⁹ Søk i forurensningsdatabasen på antall nye tillatelser og endrede tillatelser i 2018. Tallet inkluderer ikke søknader som resulterte i avslag etter forurensningsloven, da det ikke finnes registrering av dette for 2018.

¹⁰ Inkluderer prøvetaking i ca 2 timer for ca 25 000, analyser for ca 10 000. Total ca 35 000kr/ prøvestasjon.

¹¹ Grefsrud et al. Risikorapport for norsk fiskeoppdrett 2018, Fisken og havet særnummer 1-2018, Havforskningsinstituttet, s. 113-117

¹² 44 aktive akvakulturanlegg som vist i Fiskeridirektoratets kartverktøy Yggdrasil, i vannforekomstene nevnt i HIs risikorapport¹⁰; Finnmark: Langfjorden (3 anlegg), Troms: Ørnfjordbotn (1), Nordland: Malnesfjorden (3), Mordalsfjorden (3), Sagfjorden Sørfold (2), Saltdalsfjorden ved Fauskevika (5), Trøndelag: Ytre del av Rødsfjorden (1), Råsa/ytre del av Årsethfjorden (1), Møre og Romsdal: Rusetbugn/bunn av storfjorden (1), Sogn og Fjordane: Nessesfjorden (1), Stongfjorden (1), Gulafjorden (2), Hordaland: Sørfjorden (3), Masfjorden (5), Samnangerfjorden (2), Rogaland: Jøsenfjorden (2), Høgsfjorden (6), Agder: Hidrasund (1), Stolsfjorden (1).

merkostnader forbundet med krav til undersøkelser under drift, vil sannsynligvis redusere antall søknader om slike lokaliteter (se 6.1). Hydrografimålinger vil være et forholdsvis rimelig og viktig verktøy for å overvåke slike risikoområder.

6.2.2 Endringer i akvakulturdriftsforskriften – Merkostnader som vil kunne påløpe under drift

6.2.2.1 *Analyse av prioriterte-, vannregionspesifikke og andre EU-utvalgte stoffer i bunnsedimentene under drift*

Fiskefôr, impregneringsmiddel og enkelte legemidler inneholder stoffer som står på vannforskriftens lister over prioriterte stoffer, andre EU-utvalgte stoffer og vannregionspesifikke stoffer. Det foreslås et krav om å måle sedimentet for innhold av slike stoffer som del av C-undersøkelsen iht. NS 9410:2016 (jfr. forslag i § 40 c, første ledd). Målekravet gjelder dersom det slippes ut stoffer som står oppført på vanndirektivets liste over prioriterte stoffer eller andre EU-utvalgte stoffer, og dersom det slippes ut vannregionspesifikke stoffer i betydelige mengder. Innhold av slike stoffer i fiskefôret betyr at samtlige av dagens 1264 anlegg antas å bli omfattet av dette kravet.

Kostnaden ved prøvetaking og analyser er anslått til anslagsvis 35 000 kr pr prøvestasjon. Gitt kravet om tre prøvestasjoner, innebærer dette en merkostnad sammenlignet med i dag på litt i overkant av 100 000 kr per C-undersøkelse. De fleste anlegg gjennomfører C-undersøkelser hver tredje produksjonssyklus¹³. Inkludert brakklegging mellom produksjonssyklusene, tilsier dette at de fleste akvakulturanlegg gjør en C-undersøkelse hvert 5. år. Merkostnaden ved kravet i § 40 c kan dermed anslås til ca 100 000 kr hvert 5. år for akvakulturanlegg der C-undersøkelsen viser god tilstand, slik tilfellet er for de fleste i dag.

Dersom resultatet av undersøkelsen tatt i forbindelse med C-undersøkelsen (se ny § 40 c, første ledd), viser overskridelser av prioriterte, vannregionspesifikke eller andre EU-utvalgte stoffer, skal det i foreslått § 40 c annet ledd, gjennomføres ytterligere undersøkelser etter en plan utarbeidet iht. veileder *M-409 2015 Risikovurdering av forurenset sediment* og veileder *02:2018 Klassifisering av miljøtilstand i vann*. Kostnadene ved å gjøre en risikovurdering iht. veilederen M-409 2015 vil avhenge av arealet som skal undersøkes, men kan anslås til i størrelsesorden 500 000 kr. Dersom det er behov for å undersøke et større areal, kan kostnaden komme opp i det dobbelte.

Krav om måling av stoffer på vannforskriftens lister er nytt og det er derfor ikke mulig å anslå hvor mange som eventuelt vil få denne typen krav om ytterligere undersøkelser. Som nevnt i kap. 3 er Norge forpliktet til å følge opp EUs vanndirektiv, og tilsvarende krav om overvåkning av disse stoffene vil derfor være aktuelt å stille fremover, uavhengig av om virksomhetene reguleres gjennom forskrift eller tillatelse.

6.2.2.2 *Hydrografimålinger (§40d)*

Dersom resultater fra C-undersøkelsen (§ 40 b) eller andre forhold på lokaliteten tyder på at utslipp fra akvakulturanlegget kan bidra til oksygenmangel i dypvannet, skal det gjennomføres hydrografimålinger etter en plan som skal godkjennes av fylkesmannen. Som nevnt i kap. 6.2.1.2

¹³ De fleste C-undersøkelser i 2018 hadde god tilstand, noe som gir en frekvens for undersøkelsen hvert tredje produksjonssyklus jf. NS9410:2016.

finnes det 44 akvakulturanlegg i vannforekomstene som ble vurdert av HI. I flere av disse områdene gjennomføres det allerede hydrografimålinger av akvakulturanleggene selv eller sammen med andre. Det er derfor krevende å anslå hvor mange akvakulturanlegg som får merkostnader relativt til dagens praksis. Kostnadene ved hydrografimålinger er nevnt i kap. 6.2.1.2.

Der hvor flere kilder bidrar med utslipp vil det være hensiktsmessig at de næringsdrivende samarbeider om overvåkingen og/eller at fylkesmannen koordinerer gjennomføring av målingene. Hydrografimålinger vil likevel være et forholdsvis rimelig og viktig verktøy for å overvåke slike risikoområder. I de tilfeller hvor flere aktører kan samarbeide om gjennomføring av målinger kan kostnadene til den enkelte aktør sannsynligvis reduseres.

6.2.2.3 Tiltak ved uakseptabel miljøtilstand etter miljøovervåkingen

De foreslåtte kravene i §§ 40g og 40h krever at innehaver lager en tiltaksplan og gjennomfører tiltak for å bedre miljøtilstanden. Tiltaksplikten i ny § 40g er en forskriftsfesting av oppfølgingen NS 9410:2016 beskriver for C-undersøkelsen¹⁴ og innebærer dermed ingen endring av praksis.

Tiltaksplikten i § 40h inntreffer dersom oppfølgende undersøkelser som følge av overskridelse av grenseverdier på vannforskriftens lister (40h annet ledd), viser behov for det. Resultater i miljøundersøkelser som viser uakseptabel miljøtilstand vil også i dag normalt utløse pålegg fra fylkesmannen om tiltaksplaner og gjennomføring av tiltak. De foreslåtte nye undersøkelsene av sedimentet for stoffer på vannforskriftens lister vil imidlertid gi ny informasjon som potensielt kan utløse tiltak selv om oppfølgingen i seg selv ikke medfører noen endring av praksis.

For øvrig viser vi til at Norge er forpliktet til å følge opp EUs vanndirektiv og at tilsvarende krav vil være aktuelt å stille fremover uavhengig av om virksomhetene reguleres gjennom forskrift eller tillatelse, se kap. 3 og høringsnotat kap. 5.2.2-5.2.4.

6.2.2.4 Journalføring og rapporteringskrav

Forslag om journalføring og rapportering av navn på fiskefôr og fôrets konsentrasjon av prioriterte, vannregionspesifikke og andre EU-utvalgte stoffer i §§ 42e og 44 2.ledd a, er nytt. Informasjon om konsentrasjon av miljøgifter er informasjon fôrprodusentene har og som kan oppgis til akvakulturvirksomhetene. Vi vurderer det derfor ikke som spesielt stor byrde for næringen å få denne informasjonen.

Bruk av impregnert not og informasjon om type impregnering er foreslått journalført på lokalitetsnivå og rapportert i hhv § 41 1. ledd bokstav k og § 44 3. ledd bokstav c. Det er videre foreslått krav om rapportering av legemiddelbruk i § 44 2. ledd bokstav b.

Journalføring og rapporteringskrav er nærmere beskrevet i høringsnotat kap. 5.2.5. Både næringen og forvaltningen må tilpasse sine datasystemer for sending og mottak av de foreslåtte rapporteringskravene. Utforming av nye rapporteringsskjema vil kunne innebære en ekstrakostnad for forvaltningen. Merkostnadene forbundet med selve rapporteringen i forbindelse med økte rapporteringskrav anses som små ettersom alle innehaverne allerede har krav om månedlig rapportering av andre data. Kravet til rapportering vil gjelde alle akvakulturanlegg for matfisk og stamfisk i sjø ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen.

¹⁴ NS9410:2016 punkt 8.6.3

6.3 Oppsummering av positive og negative virkninger av forslaget

Tabell 1 viser en sammenstilling av virkningene av de foreslåtte endringene, relativt til dagens regelverk og praksis (nullalternativet). Alle kostnadstall er oppgitt uten merverdiavgift, og er anslåtte enhetskostnader per undersøkelse og per anlegg.

Forslagene vil påvirke både forvaltning og næringen. Næringen vil få fastsatt flere minstekrav til søknad om akvakultur i sjø som gir bedre kartlegging av miljøforholdene ved lokaliteten. De nye kravene til miljøundersøkelser i søknad og under drift, vil bidra til å redusere risikoen for at det skal oppstå uakseptabel miljøtilstand som følge av utslipp.

Det er et mål at søknadsbehandlingen skal bli mindre tidkrevende og mer forutsigbar for akvakulturnæringen, noe som vil være en stor nytteeffekt for denne næringen. Standardiserte krav til driften samlet i akvakulturdriftsforskriften gir næringen mer oversikt og forutsigbarhet. Nye krav knyttet til miljøundersøkelser og rapportering vil gi myndighetene bedre grunnlag for å følge opp om driften er miljømessig forsvarlig. De foreslåtte endringene vil også bidra til å ivareta Norges forpliktelser i EUs vanddirektiv.

Nye krav til miljøundersøkelser vil gi økte kostnader for innehaver, jf. gjennomgangen i 6.2. I tråd med forurensar-betaler-prinsippet vil det være virksomhetene selv som bekoster miljøovervåking knyttet til utslipp fra egen virksomhet.

Foreslått krav om undersøkelse av prioriterte, andre EU-utvalgte stoffer og vannregionspesifikke stoffer gir økte merkostnader på ca 70 000 kr for en forundersøkelse. Kostnadene til en forundersøkelse som beskrevet i NS 9410:2016 er i dag på rundt 260 000 kr¹⁵ (dvs for minst tre stasjoner).

Dersom det søkes på en lokalitet i et område med risiko for oksygenmangel, kreves hydrografimålinger som vil øke utgiftene med ytterligere ca. 230 000 kr¹⁶ (hvis måling sept- april). Det koster i dag totalt rundt 720 000 kr¹⁷ å søke om klarering av lokalitet for akvakultur i sjø.

Som følge av foreslåtte krav til undersøkelse av stoffer på vannforskriftens lister vil kostnadene under drift, øke med ca. 20 000kr/ år¹⁸ forutsatt at resultatet av C-undersøkelsen viser minst god tilstand. Dårligere resultat av C-undersøkelsen vil øke frekvensen av C-undersøkelser og undersøkelser av stoffer på vannforskriftens lister, noe som igjen øker kostnadene og kan utløse flere krav om oppfølgende undersøkelser og tiltak som ytterligere øker utgiftene. Ligger akvakulturanlegget i område med risiko for oksygenmangel vil også kostnadene øke ytterligere.

¹⁵ Eksempel standard forundersøkelse jf NS9410:2016, B-parametre ca. 22 000kr, C-parametre ca. 120 000kr, strømmåling ca 40 000kr, rapport ca 15 000kr og kart ca 25 000kr. Samlet ca 260 000kr

¹⁶ Eksempel med krav om månedlig måling i sept- april, der første måling tas sammen med forundersøkelsen og resterende med egen båt. $(6000*8, \text{måling}) + (26000*7, \text{båt}) = 230\ 000\text{kr}$

¹⁷ Tall på kostnader for forundersøkelse iht. NS9410:2016 og saksbehandlingsgebyr (Bunnkartlegging (egen servicebåt) – 45 000kr, Arbeid kystsonenplan 50 000kr, strømmåling 1 år 250 000kr, lokalitetsrapport 40 000kr, C- undersøkelse ca. 185 000 kr, arealsøknad 50 000kr, søknadsgebyr Fiskeridirektoratet 72 000kr, søknadsgebyr fylkesmannen 26 200kr (sats 6 i 2018). Tall basert på søknad om endring areal på lokalitet 5 400 tonn MTB.

¹⁸ Kostnad undersøkelse av stoffer på vannforskriftens lister i forbindelse med C-undersøkelse forutsatt en frekvens hvert 5 år, er anslått til ca100 000 kr. Dette gir en kostnad på ca 20 000kr/år.

Tabell 1 - Sammenstilling av positive og negative virkninger	
Type virkning	Beskrivelse av virkning
Positive virkninger	
Kravene til drift av akvakulturanlegg i sjø blir samlet og standardisert	Reglene for drift blir mer forutsigbare og likebehandling av næringen sikres i større grad. At alle krav til drift samles i akvakulturdriftsforskriften gjør regelverket mer oversiktlig for innehaver. Vesentlig positiv virkning for næringen, ikke kvantifiserbar.
Hovedregelen gir en mer forutsigbar og effektiv søknadsbehandling	Økt forutsigbarhet for næringen og mer effektiv tidsbruk og tidsbesparelser både for næring og forvaltning. Vesentlig positiv virkning for næring og forvaltning, ikke kvantifiserbar.
Mer miljødokumentasjon – Bedre kunnskapsgrunnlag	Bedre miljødokumentasjon og krav til miljøundersøkelser vil gi vesentlig redusert risiko for at det skal oppstå uakseptabel miljøtilstand som følge av utslipp på en lokalitet. Betydelig positiv miljøeffekt for samfunnet, ikke kvantifiserbar.
Tiltaksplikt ved uakseptabel miljøtilstand	Tydeligere krav for innehaver til å iverksette avbøtende tiltak og utarbeide tiltaksplan. Gir myndighetene mulighet til å vurdere tiltak i større sammenheng og lettere kunne samordne tiltak mellom flere innehavere. Positiv virkning for samfunnet og forvaltningen, ikke kvantifiserbar.
Bedre bruk av fylkesmannens ressurser – tettere oppfølging av miljøtilstand	Fylkesmannen vil fatte færre enkelttiltak, og samtidig få større mulighet til å følge opp miljøtilstanden. På sikt mulig tidsbesparende for fylkesmannen. Positiv virkning for forvaltningen, ikke kvantifiserbar.
Insentiv til å velge lokaliteter som er miljømessig bedre egnet	Større insentiv for at næringen velger å søke om etablering på lokaliteter med lave miljørisiko. Vil også bidra til å redusere miljøbelastningen fra næringen. Positiv virkning for innehaver og samfunnet, ikke kvantifiserbar.
Negative virkninger	
Analyse av prioriterte-, vannregionspesifikke og andre EU-utvalgte stoffer i bunnsedimentene – dokumentasjon vedlagt søknad	Engangskostnad – merkostnad anslått til ca. 70 000 kr per søknad.
Hydrografimåling ifm. etablering/utvidelse av anlegg - dokumentasjon vedlagt søknad	Krav avgrenset til områder hvor det vurderes å være risiko for oksygenmangel i dypområdene. Dersom aktuelt vil det påløpe en engangskostnad for det enkelte anlegget, hvor størrelsen på kostnaden vil være avhengig av antall målinger det er behov for. Kostnad ved hydrografimåling anslått til ca. 6 000 kr. I tillegg kommer kostnader ved å måtte dra ut i båt dersom målingene ikke kan gjøres samtidig med andre undersøkelser, anslått til ca. 26 000 kr. Total kostnad ved 8 målinger (sept-april) anslås til ca. 230 000 kr per søknad.
Analyse av prioriterte-, vannregionspesifikke og andre EU-utvalgte stoffer i bunnsedimentene under drift	Kostnad som kan påløpe ved regulære intervaller, avhengig av resultatet av undersøkelsen tatt i forbindelse med C-undersøkelsen (se ny § 40 c første ledd). Med sannsynlig frekvens hvert 5. år, vil merkostnaden kunne anslås til litt over 100 000 kr per akvakulturanlegg hvert 5. år (gjennomsnittlig årlig kostnad på ca. 20 000 kr per akvakulturanlegg).
Hydrografimålinger under drift i resipienter med risiko for oksygenmangel	Krav avgrenset til områder hvor det vurderes å være risiko for oksygenmangel i dypområdene. Dersom aktuelt kan det påløpe

	<p>kostnader ved regulære intervaller, avhengig av resultatet av C-undersøkelsen og risiko for oksygenmangel i dypvannet.</p> <p>Kostnad ved hydrografimåling anslått til ca. 6 000 kr. I tillegg kommer eventuelle kostnader ved å måtte dra ut i båt dersom målingene ikke kan gjøres samtidig med andre undersøkelser, anslått til ca. 26 000 kr.</p>
Tiltak ved uakseptabel miljøtilstand etter miljøovervåkingen	<p>Kostnad ved planlegging og gjennomføring av tiltaksplan og utføring av nødvendige tiltak.</p> <p>Ikke kvantifiserbar effekt, vil avhenge av resultatet av miljøundersøkelse og eventuelle tiltak som må iverksettes.</p>
Journalføring og rapporteringskrav	<p>Utforming av nye rapporteringsskjema vil kunne innebære en ekstrakostnad for forvaltningen. Merkostnadene forbundet med selve rapporteringen i forbindelse med økte rapporteringskrav anses som små ettersom alle innehaverne allerede har krav om månedlig rapportering av andre data. Ikke mulig å kvantifisere effekten.</p>

6.4 Bortfall av gebyr for saksbehandling av søknader

Gebyr for søknadsbehandling til fylkesmannen vil falle bort i de fleste saker fordi omsøkt virksomhet som hovedregel ikke trenger særskilt tillatelse etter forurensningsloven. Bortfall av gebyr anses som en ren omfordeling mellom aktører (næringen slipper å betale gebyret, fylkesmannens gebyrinntekter faller bort) og ikke som en samfunnsøkonomisk kostnad. I 2017 og 2018 tok fylkesmannen normalt gebyrsats 5 eller 6 for sin saksbehandling av søknader om akvakultur av fisk i sjø¹⁹. I 2019 økte disse satsene til henholdsvis 65 600 kr og 32 800 kr jf. forurensningsforskriften § 39-4. I 2018 fakturerte fylkesmannen ca. 3,33 millioner kr for saksbehandling av søknader til akvakultur. Innføring av de foreslåtte endringene vil bety at fylkesmannen vil få redusert sine gebyrinntekter betraktelig sammenlignet med i dag. Dette fordi de foreslåtte endringene innebærer at søknadsbehandlingen kun vil være gebyrpliktig i de særlige tilfellene som fortsatt må konsesjonsbehandles. Samtidig forventer vi at fylkesmannen på sikt vil få reduserte administrative kostnader sammenliknet med i dag, knyttet til utforming av tillatelser og klagesaksbehandling. For eventuelle gebyrfinansierte stillinger hos fylkesmannen vil dette medføre at stillingene må finansieres på annen måte.

6.5 Usikkerhet

Det er usikkerhet knyttet til kostnadene for den enkelte undersøkelse da pris avhenger av flere faktorer for den enkelte akvakulturlokalitet og pris hos det enkelte konsultantselskap som utfører miljøundersøkelsene. Da omfang og hyppighet av undersøkelsene vil avhenge av miljørisiko, herunder resultatene av sist gjennomførte undersøkelse, vil usikkerheten bli for stor til å kunne angi samlet kostnad av de foreslåtte forskriftendringene for den enkelte aktør. De fleste søknader om akvakultur vil omfattes av hovedregelen og dermed bestemmelsene som foreslås i akvakulturdriftsforskriften. Det er imidlertid stor usikkerhet rundt hvor mange akvakulturanlegg som vil bli berørt av bestemmelse knyttet til tiltaksplikt og oppfølging ved uakseptabel miljøpåvirkning

¹⁹ Søk på gebyr for tillatelse til matfiskanlegg i forurensing 19.september 2019.

pga overskridelser av grenseverdier i sediment av prioriterte, vannregionspesifikke og andre EU-utvalgte stoffer (se ny §§ 40 c annet ledd og 40 h i akvakulturdriftsforskriften).

Ettersom fylkesmannen i dag regulerer akvakultur gjennom særskilte tillatelser har vi tatt utgangspunkt i krav fylkesmannen og Miljødirektoratet vanligvis stiller til akvakultur og annen industri, selv om formulering av vilkårene kan variere. Variasjon i formulering av vilkårene i dagens tillatelser etter forurensningsloven vil imidlertid medføre at enkelte krav som beskrives som etablert praksis, likevel er nye for noen akvakulturanlegg.

Det er i tillegg store utfordringer med å angi samlede kostnader på landsbasis, da hyppighet og omfang av de ulike undersøkelsene vil kunne variere sterkt, og tall for samlede kostnader vil dermed bli meget usikre.

Overgang fra enkeltsaksbehandling til standardiserte krav til drift i akvakulturdriftsforskriften samt spesifiserte minstekrav til søknaden, vil på sikt kunne frigjøre ressurser hos fylkesmannen som nå er bundet opp i søknadsbehandling. Erfaring over tid vil vise om dette stemmer.

7 Samlet vurdering og anbefaling

Forskriftsforslagene har en rekke positive virkninger, herunder å legge til rette for en mer forutsigbar regulering og mer samordnet og effektiv forvaltning av akvakulturnæringen. De foreslåtte minstekravene til søknaden vil sikre en bedre kartlegging av miljøforholdene ved lokaliteten og gi et bedre beslutningsgrunnlag for myndighetene. De nye kravene til miljøundersøkelser i søknad og under drift, vil bidra til å redusere risikoen for at det skal oppstå uakseptabel miljøtilstand som følge av utslipp.

Standardiserte driftskrav samlet i akvakulturdriftsforskriften vil gi næringen bedre oversikt over hvilke krav som gjelder. Kravene vil også sikre en større grad av likebehandling av næringen fremfor vilkår i tillatelser som varierer. Ettersom hovedregelen er at drift av akvakulturanlegg reguleres gjennom akvakulturdriftsforskriften, vil disse kravene være kjent på søknadstidspunktet. Selv om fylkesmannen fortsatt må vurdere om det foreligger særskilte forhold jfr. forurensningsforskriften § 33-2, vil kriteriene gi søker bedre informasjon om hvilke søknader om lokalitetsklarering som fortsatt vil kreve konsesjonsbehandling og særskilte vilkår etter forurensningsloven. Samlet kan dette bidra til å veilede søker om hva som vil være en miljømessig god lokalitet, både med tanke på driftsbetingelser og miljørisiko.

Forslaget medfører økte kostnader til miljøundersøkelser sammenlignet med i dag. Særlig vil analyser knyttet til søknaden medfører økte kostnader. For de som velger å søke om lokaliteter i områder med risiko for oksygenmangel, vil kostnadene øke. Samtidig vil alle søknadene som omfattes av hovedregelen, det vil si de fleste, slippe fylkesmannens saksbehandlingsgebyr samt at søker unngår en eventuell tidkrevende klagesak.

Under drift vil de foreslåtte endringene medføre økte utgifter knyttet til de samme undersøkelsene som i søknaden (overvåking av prioriterte, vannregionspesifikke eller andre EU-utvalgte stoffer som akvakulturanlegget slipper ut og eventuell hydrografimåling for lokaliteter i risikoområder). De største potensielle utgiftene under drift antas å være knyttet til eventuelt behov for videre risikovurdering og tiltak dersom analyser av prioriterte, vannregionspesifikke eller andre EU-utvalgte stoffer viser overskridelser av angitte grenseverdier i sediment. Ettersom krav til slik overvåking er nytt er det vanskelig å anslå hvor mange som forventes å få overskridelse og hva en slik oppfølging

koster. Der det er flere kilder som bidrar med utslipp, kan samarbeid om hydrografimålingene redusere kostnaden noe.

Det er til dels stor usikkerhet rundt anslåtte kostnader knyttet til de foreslåtte krav om miljøovervåking. Omfang og hyppighet av undersøkelser vil avhengig av miljørisiko, herunder resultatene av sist gjennomførte undersøkelser. Det er i tillegg stor usikkerhet rundt hvor mange anlegg som vil bli berørt av flere av bestemmelsene som foreslås. Spesielt gjelder dette tiltakspunkt og oppfølging ved uakseptabel miljøpåvirkning på grunn av overskridelser av grenser for sediment av prioriterte, vannregionspesifikke og andre EU-utvalgte stoffer (se ny §§ 40 c annet ledd og 40 h i akvakulturdriftsforskriften). For kravene knyttet til NS9410:2016 om gjennomføring av undersøkelser og tiltakspunkt, vurderer vi det slik at aktørene allerede har tatt standarden i bruk, og dermed vil merkostnadene ved forslagene være begrenset (se 6.2.2.3).

Forskriftsforslagene medfører, som gjennomgått, økte kostnader for næringen. De nye kravene til miljøundersøkelser i søknad og under drift vil bidra til å redusere risikoen for at det skal oppstå uakseptabel miljøtilstand som følge av utslipp. De mest kostnadsdrivende kravene, om overvåking av prioriterte, vannregionspesifikke og andre EU-utvalgte stoffer og hydrografimåling i risikoområder, vurderes uansett som nødvendige å stille for å følge opp Norges forpliktelser etter vanndirektivet og for å sikre en miljømessig forsvarlig forvaltning av næringen. Ved å innarbeide disse kravene i en forskrift, som etter en overgangsperiode også vil gjelde for de fleste eksisterende akvakulturanlegg, vil en spare fylkesmannen for betydelige ressurser knyttet til å oppdatere eksisterende tillatelser med de samme vilkårene. Vi anser derfor forslaget med å legge kravene til en forskrift, som et bedre alternativ enn at tilsvarende krav må stilles ved fortsatt konsesjonsbehandling etter forurensningsloven.

Fordi det er vanskelig å anslå størrelsen på nytteeffektene, kan vi ikke dokumentere at nytten ved forslaget overstiger kostnadene. Fordelene ved å få en mer forutsigbar og effektiv regulering, mer samordnet forvaltning og bedre ivaretagelse av miljøet veier etter vår vurdering tungt.

7.1 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

En vellykket gjennomføring av forskriftsforslagene forutsetter at det settes av tilstrekkelige ressurser hos Fiskeridirektoratet, Miljødirektoratet og Mattilsynet til å utvikle felles veiledere for forundersøkelsen, til å revidere veileder og søknadsskjema for etablering av flytende akvakultur. Videre at tilsynsmyndighetene etablerer samordningsrutiner, rapporteringsløsninger og dataverktøy for effektiv deling av informasjon.

Tap av gebyrinntekter kan gi konsekvenser for eventuelle gebyrfinansierte stillinger hos fylkesmannen. En effektiv søknadsbehandling slik endringene legger opp til, forutsetter også at det stilles nødvendige personellmessige ressurser til disposisjon hos fylkesmannen til gjennomgang av søknadene og oppfølging under drift.