

Utkast til høringsnotat

Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet har, etter oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Klima- og miljødepartementet (KLD), i samarbeid utarbeidet et forslag til revidering av regelverket som regulerer forurensning fra akvakulturanlegg for matfisk og stamfisk i sjø. Mattilsynet har vært involvert i deler av arbeidet etter behov.

I tråd med oppdraget fra departementene, foreslår direktoratene at akvakultur av fisk ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen som hovedregel blir tillatt uten enkelttillatelse 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.

Akvakulturdriftsforskriften, som er vedtatt med hjemmel i akvakulturloven, matloven og lov om dyrevelferd, vil også bli hjemlet i forurensningsloven, og fylkesmannen vil få tilsyns- og vedtaksmyndighet etter forskriften på forurensningsområdet.

I særlige tilfeller, der kravene i akvakulturdriftsforskriften ikke er tilstrekkelige for å ivareta forurensningsmessige hensyn, kan fylkesmannen bestemme at drift av bestemte akvakulturanlegg ikke kan skje uten tillatelse etter forurensningsloven.

At kravene til drift av akvakulturanlegg blir samlet, vil gjøre kravstillingen mer oversiktlig for akvakulturnæringen. De foreslåtte endringene innebærer at Fiskeridirektoratet og fylkesmannen, og i noen grad også Mattilsynet, vil føre tilsyn med og fatte vedtak etter flere av de samme bestemmelsene. Dette stiller høye krav til samordning. Direktoratene skal arbeide videre med forbedring av rutiner for samordning av tilsynet.

Videre innebærer forslaget at plikten til å følge revidert standard NS 9410:2016 *Miljøovervåking av bunnpåvirkning fra marine akvakulturanlegg* forskriftsfestes. Forskriften vil klargjøre hvordan ansvaret for oppfølging av miljøovervåkingen er delt mellom Fiskeridirektoratet og fylkesmannen.

Direktoratene foreslår endringer i:

1. forskrift 1. januar 2004 nr. 931 om begrensnig av forurensning (forurensningsforskriften)
2. forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften)
3. forskrift 22. desember 2004 nr. 1799 om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret (heretter omtalt som tildelingsforskrift om andre arter)
4. forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften)
5. forskrift 15. desember 2014 nr. 1831 om fangstbasert akvakultur
6. forskrift 18. mai 2010 nr. 708 om samordning og tidsfrister i behandling av akvakultursøknader (heretter omtalt som tidsfristforskriften)

1 Bakgrunn

NFD og KLD ga 17. juni 2016 Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet i oppdrag å foreslå en revidering av regelverket som regulerer forurensning fra akvakulturanlegg. Departementene ga uttrykk for at det er behov for en revidering 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. Det er også ønskelig å legge til rette for effektivisering av saksbehandlingen, og at fylkesmannen i større grad kan konsentrere ressursbruken på saker som krever mer inngående vurdering.

Departementene ba direktoratene ta utgangspunkt i Statens forurensningstilsyn, Fiskeridirektoratet og Mattilsynet sitt arbeid fra 2009 om nye bestemmelser ved etablering, utvidelser og drift av akvakulturanlegg. Departementene ga ytterligere føringer og avklaringer i brev datert 20. juni 2018. Fiskeridirektoratet og fylkesmannen har felles ansvar og myndighet for å ivareta miljøhensyn og føre tilsyn med krav av forurensningsmessig betydning etter henholdsvis akvakulturloven og forurensningsloven. NFD og KLD bestemte i brevet av 17. juni 2016 en ansvarsdeling for miljøundersøkelser omfattet av NS 9410:2006 *Miljøovervåking av bunnpåvirkning fra marine akvakulturanlegg*. Forøvrig har departementene gitt uttrykk for at den myndigheten og arbeidsdelingen som Fiskeridirektoratet og fylkesmannen har per i dag i minst mulig grad skal endres.

2 Dagens regulering

2.1 Tillatelse etter forurensningsloven

Det følger av forurensningsloven at ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som medfører fare for forurensning uten at det er tillatt enten i loven selv, i forskrift eller i en tillatelse gitt i medhold av forurensningsloven § 11. Drift av akvakulturanlegg forutsetter i dag at fylkesmannen tillater virksomheten etter forurensningsloven § 11. Når fylkesmannen avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkår, skal de legge vekt på de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket sammenholdt med de fordelene og ulempene som tiltaket for øvrig vil medføre, jf. forurensningsloven § 11. Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved avgjørelsen. Fylkesmannen skal også vurdere om kravene i vannforskriften er til hinder for at det kan gis tillatelse. Kapittel 4 gir en kort beskrivelse av de forurensningsmessige utfordringene for akvakulturnæringen.

Fordi det ikke er mulig å rense utslipp fra åpne akvakulturanlegg i sjø, inneholder tillatelsene etter forurensningsloven ingen utslippsgrenseverdier. Tillatelsene setter isteden en øvre grense for hvor mye fisk innehaver til enhver tid kan ha stående på lokaliteten, angitt som maksimal tillatt biomasse. Tillatelsene inneholder normalt også vilkår om at innehaver må overvåke den organiske bunnpåvirkningen rundt akvakulturanlegget. Tidligere var det vanlig at fylkesmannen stilte krav om B-undersøkelser og C-undersøkelser etter gammel standard¹. Nyere tillatelser kan forventes å inneholde krav om kun C-undersøkelser etter NS 9410:2016, i tråd med ansvarsdelingen NFD og KLD ble enige om i 2016².

¹ NS 9410:2007 Miljøovervåking av bunnpåvirkning fra marine akvakulturanlegg

² Likelydende brev fra KLD og NFD om revidering av forurensningsregelverket for akvakultur, sendt 17.juni 2016.

NS 9410:2016 inneholder krav om kobbermålinger, som ledd i C-undersøkelsen, i sedimentene ved akvakulturanlegg der det blir eller har vært brukt kobber. Utover dette har det til nå ikke vært vanlig å stille krav i tillatelsene om overvåking av fremmedstoffer, inkludert miljøgifter, i sedimentene. Flere tillatelser inneholder vilkår om hydrografimålinger i dypområder, utover angitte stasjoner i standarden.

Kravene om overvåking er i mange tillatelser kombinert med krav til miljøtilstanden. Det er videre vanlig å stille vilkår om hvordan virksomheten skal innrettes og drives (f.eks. forbud mot å høytrykksspyle kobberimpregnerte nøter), lukt, lys, støy, avfallshåndtering, beredskap mot akutt forurensning, rapportering og internkontroll, herunder risikovurdering.

Tillatelsene kan endres eller trekkes tilbake hvis vilkårene i forurensningsloven § 18 er oppfylt. Omgjøring eller tilbaketrekking kan f.eks. være aktuelt dersom miljøovervåking viser at skaden eller ulempen ved forurensningen blir vesentlig større eller annerledes enn ventet da tillatelse ble gitt. Ved omgjøring til ugunst for innehaver, må forurensningsmyndighetene avveie kostnadene omgjøringen vil påføre forurenseren mot de fordeler og ulemper omgjøringen forøvrig vil medføre. Dersom tillatelsen er eldre enn 10 år kan tillatelsen i alle tilfeller revideres eller tilbakekalles jf. forurensningsloven §18 tredje ledd.

Fylkesmannen fører tilsyn med etterlevelsen av vilkårene i tillatelsene og kan i den forbindelse treffe en rekke vedtak, f.eks. pålegg om tiltak, pålegg om opplysninger, pålegg om undersøkelser eller vedtak om tvangsmulkt.

2.2 Tillatelse etter akvakulturloven og regulering av drift

For å drive akvakultur behøves en akvakulturtillatelse, jf. akvakulturloven § 4. Ingen kan drive akvakultur uten å være registrert som innehaver av akvakulturtillatelse i Akvakulturregisteret, jf. akvakulturloven § 4 andre ledd. Akvakulturtillatelsen gir rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang, jf. akvakulturloven § 5. De generelle vilkårene for tildeling av tillatelse fremgår av lovens § 6. Lovens § 7 gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om tildeling av tillatelse til akvakultur av laks, ørret og regnbueørret.

Det regulatoriske utgangspunktet er at tillatelse til produksjon av en bestemt art på en bestemt lokalitet gis i samme vedtak. Disse elementene av tillatelsen kan likevel også tildeles på forskjellig tidspunkt og i ulike vedtak. Sistnevnte er normen for de antallsbegrensede tillatelsene til matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann. Det er først når lokaliteten er klarert og øvrige vilkår i tilsagnet er oppfylt, at det ved utstedelse av tillatelsesdokumentet fattes vedtak som gir rett til drift.

Klarering av lokalitet for akvakultur av laks, ørret og regnbueørret og tildeling av tillatelse til andre arter, utvidelse av biomasse og endring av areal forutsetter tillatelse etter flere ulike regelverk som forvaltes av ulike myndigheter. Fylkeskommunen er myndighet etter tildelingsforskriftene³, og har en koordinerende rolle i søknadsbehandlingen. Dersom det er gitt nødvendige tillatelser fra sektormyndighetene nevnt i akvakulturloven § 6, og vilkårene for øvrig er oppfylt, kan fylkeskommunen gi tillatelse til akvakultur på lokaliteten (lokalitetsklarering).

³ Laksetildelingsforskriften og forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret

Tidsfristforskriften gir nærmere regler om fylkeskommunens oppgaver som koordinerende myndighet og oppstiller også frister for fylkeskommunens og de øvrige myndighetenes behandling av søknader. Fristene er bindende for myndighetene, men oversittelse av fristene gir ikke rettigheter til private. Formålet med tidsfristforskriften er å medvirke til en effektiv saksbehandling av søknader om akvakultur, jf. forskriften § 1.

Laksetildelingsforskriften § 36 og tildelingsforskrift om andre arter § 10 inneholder minstekrav til innhold i søknad. For flytende akvakulturanlegg søkes det på felles søknadsskjema, fastsatt av Fiskeridirektoratet. I NS 9410:2016 er det beskrevet hva som minimum bør inngå i en forundersøkelse som utføres før etablering eller ved vesentlige endringer av et akvakulturanlegg. Selv om plikten til å følge den reviderte standarden ikke er forskriftsfestet, er det nå etablert praksis i næringen at forundersøkelsen følger med søknaden.

Akvakulturdriftsforskriften, som er hjemlet i akvakulturloven, dyrevelferdsloven og matloven, inneholder krav til drift av akvakulturanlegget. Akvakulturdriftsforskriften § 35 stiller i dag krav om en trendovervåking av bunnforholdene under anlegget i henhold til den forrige versjonen av NS 9410. Dersom trendovervåkingen (B-undersøkelsen) viser uakseptabel miljøtilstand, skal det etter § 36 tas en utvidet B-undersøkelse. Fiskeridirektoratets regionkontor kan i samråd med fylkesmannen i tillegg kreve C-undersøkelse, og fatte vedtak om brakklegging om den utvidete B-undersøkelsen og/eller C-undersøkelsen fortsatt viser uakseptabel miljøtilstand.

I den reviderte standarden, NS 9410:2016, er tidspunkt for miljøovervåkingen tilpasset driftssyklus. Det er nye frekvenser for B-undersøkelsen, der neste undersøkelse og videre undersøkelsesfrekvens ved den enkelte lokalitet avhenger av resultatet ved maksimal organisk belastning i en produksjonssyklus. Videre har den reviderte standarden risikobaserte frekvenser for C-undersøkelsen. Samlet gir disse trendundersøkelsene i anleggs- og overgangssonen et mer korrekt bilde av belastningen ved enkeltlokalteter enn overvåking i henhold til tidligere miljøovervåkingsstandarder.

Forskrift om fangstbasert akvakultur oppstiller krav til tildeling og drift i samme forskrift. Som i de andre tildelingsforskriftene er minstekrav til søknad i § 7 knyttet til standarden. På samme måte som i akvakulturdriftsforskriften er krav om miljøovervåking i § 35 og undersøkelser ved uakseptabel miljøtilstand i § 36 knyttet til standarden.

Plikten til å følge revidert standard NS 9410:2016 er ikke forskriftsfestet i tildelingsforskriftene, akvakulturdriftsforskriften eller forskrift om fangstbasert akvakultur. Fiskeridirektoratet ba i pressemelding 24. februar 2016 næringen ta i bruk den nye standarden⁴. Standarden er i praksis lagt til grunn og brukes av både næringen og forvaltningen.

3 Utfordringer med dagens regulering

3.1 Søknadsbehandling – forutsigbarhet, effektivisering

Når forurensningsregelverket for akvakultur revideres, bør minstekravene til søknader om klarering av lokalitet i sjøvann endres, slik at det fremgår av forskriftene at søknadene skal inneholde rapporter fra en forundersøkelse som er gjennomført i henhold til NS 9410:2016 eller tilsvarende internasjonal standard eller anerkjent norm. Søknader som ikke inneholder all informasjon som myndighetene trenger for å kunne foreta en forsvarlig vurdering, har ført til at fylkeskommunen og

⁴ <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Nyheter/2016/0216/Ny-standard-for-miljoovervaaking-av-marine-akvakulturanlegg>

fylkesmannen i flere saker har krevd andre og mer omfattende miljøundersøkelser. Dette er en av årsakene til at saksbehandlingen i flere saker har tatt lengre tid enn tidsfristforskriften legger opp til. Når fristene i tidsfristforskriften oversittes i noen saker, svekkes forutsigbarheten for næringen. Fylkesmannen har 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. Dette medfører også forsinkelse i oppstart for innehaver og svekket forutsigbarhet ved at innehaver kan risikere at permanent tillatelse ikke gis.

Situasjonen er noe bedret som følge av at aktørene har begynt å gjennomføre forundersøkelser i tråd med NS 9410:2016. Det er likevel behov for å supplere minstekravene til forundersøkelsen i NS9410:2016 med undersøkelser av sedimentet på lokaliteten for stoffer det er grunn til å tro at omsøkt akvakulturanlegg vil slippe ut. Dette kan være fremmedstoffer, inkludert miljøgifter i fôret, legemiddelbruk eller impregneringsstoff (se kap 4.2 for informasjon om slike utslipp). Forundersøkelsen vil gi søker en nødvendig dokumentasjon (null-prøve) for å avdekke eventuell gammel forurensning eller naturlig høye verdier på omsøkt lokalitet for å redusere sannsynligheten for at søker senere blir holdt ansvarlig for denne forurensningen. Forundersøkelsene gir en grundigere kartlegging av miljøforholdene ved en omsøkt lokalitet, og dermed et bedre beslutningsgrunnlag for myndighetene.

Mens alle søknader om akvakultur av matfisk og stamfisk i dag konsesjonsbehandles etter forurensningsloven, er hovedregelen i forslag til nytt kapittel i forurensningsforskriften at akvakultur av fisk i sjø ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen er tillatt uten tillatelse etter forurensningsloven. I særlige tilfeller kan fylkesmannen likevel bestemme at en søknad må konsesjonsbehandles etter forurensningsloven, slik at virksomheten ikke kan starte opp uten tillatelse fra fylkesmannen. Når dette kan være aktuelt er forsøkt angitt i forskriftsforslaget. Det nevnes ulike typer tilfeller der akvakultur kan komme i konflikt med forurensningslovens mål om å sikre forsvarlig miljøkvalitet.

Forskriftsendringene forventes å effektivisere søknadsbehandlingen og å øke forutsigbarheten for næringen.

3.2 En felles driftsforskrift – standardiserte krav

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.

Dagens tillatelser etter forurensningsloven dekker ikke de forurensningsmessige utfordringene i tilstrekkelig grad. Mange av disse tillatelsene er gamle og vilkårene er dermed ikke nødvendigvis tilpasset dagens situasjon. Det er derfor behov for å oppdatere kravene som settes til drift av akvakultur 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. Forskriftsregulering er en effektiv måte å oppdatere kravene på. Forslag om endringer i akvakulturdriftsforskriften tar inn krav som i dag er vanlig å stille i fylkesmannens tillatelser etter forurensningsloven, med tillegg av noen nye krav for å imøtekomme dagens behov.

Ett av målene med forskriftsendringene er at miljøhensyn skal ivaretas på best mulig måte. Nye krav om undersøkelser som skal fange opp miljøpåvirkning fra utslipp av stoffer som finnes i impregneringsmidler, legemidler og fôr, er derfor tatt med i forslaget. Kravene som er foreslått om

overvåking av miljøgifter og kobber er også nødvendig for å følge opp Norges forpliktelser i EUs vanddirektiv. I områder med risiko for oksygenmangel er det stilt krav om undersøkelse av hydrografimålinger. Dette vil være viktig for å kunne avdekke tegn på overbelastning av resipienten på et tidlig stadium.

3.3 Overlappende regelverk og myndighet

Forurensning fra akvakultur reguleres i dag både gjennom vilkår i tillatelsene etter forurensningsloven og gjennom krav i akvakulturdriftsforskriften. Akvakulturnæringen må dermed forholde seg til to sett med delvis overlappende krav, noe som kan være uoversiktlig.

I forskriftsforslaget er det lagt opp til at Fiskeridirektoratet og fylkesmannen i all hovedsak beholder den myndigheten de har. Det er imidlertid foreslått noen regler for å sikre en tydelig ansvarsdeling for kravene om miljøovervåking av organisk bunnpåvirkning i anleggssonen og overgangssonen. Det foreslås regler for å sikre samordning i saker der fylkesmannen ser behov for å fatte vedtak om brakklegging, redusert maksimal tillatt biomasse (MTB) eller permanent opphør av drift ved en lokalitet.

3.4 Rapporteringsløsninger og deling av data

I dagens akvakulturdriftsforskrift og tillatelser etter forurensningsloven er det flere tilfeller av overlappende rapporteringskrav der innehaver må rapportere samme data til flere myndigheter. Fylkesmannen har behov for flere av dataene som i dag rapporteres til Fiskeridirektoratet og Mattilsynet iht. krav i akvakulturdriftsforskriften. Ettersom dataene som rapporteres ofte er konkurransesensitive og kravene ikke er hjemlet i forurensningsloven, har det ikke vært mulig å dele data Fiskeridirektoratet og Mattilsynet får med fylkesmannen utover innsynsbegjæring i enkeltsaker. Fylkesmannen har hjemmel til å stille vilkår om rapportering av de samme dataene i tillatelse etter forurensningsloven, men slike vilkår har ført til uønsket dobbelrapportering for næringen.

Myndighetene har som mål at innehaver skal kunne sende inn rapporter, opplysninger o.l. på en enkel og effektiv måte, samt at det ikke skal være nødvendig å sende inn de samme opplysningene flere ganger, dvs til ulike sektormyndigheter. Ved å hjemle rapporteringskravene i akvakulturdriftsforskriften i forurensningsloven, sikres fylkesmannen tilgang til data som er nødvendige for oppfølging etter forurensningsloven, og næringen unngår å måtte rapportere samme data flere steder.

I flere av de foreslåtte bestemmelsene i akvakulturdriftsforskriften kreves det at rapportering eller innsending av planer skal skje på "på den måten tilsynsmyndighetene bestemmer". Når vi bruker begrepet "tilsynsmyndighetene" i forskriften, er det for å få frem at de tre tilsynsmyndighetene etter forskriften (Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og fylkesmannen) sammen skal bestemme hvordan rapportene skal sendes inn, og kunne velge brukervennlige og moderne rapporteringsløsninger. I neste omgang vil det legges bedre til rette for deling og gjenbruk av data mellom tilsynsmyndighetene.

4 Forurensningsmessige utfordringer for akvakulturnæringen

Som nevnt i oppdraget fra departementene (se kap 1) er formålet med de foreslåtte endringene å øke forutsigbarheten for næringen og effektivisere søknadsbehandlingen. Samtidig skal også revidering av forurensningsregelverket sikre at miljøhensyn ivaretas på best mulig måte. I dette kapittelet gis en kort beskrivelse av forurensningsmessige utfordringer som bør dekkes av forurensningsregelverket for at akvakultur av fisk i sjø skal kunne tillates uten særskilt tillatelse etter forurensningsloven.

Fiskeoppdrett gir utslipp av oppløste og partikulære organiske forbindelser fra fôrrester og fekalier, løste uorganiske næringssalter (nitrogen og fosfor), miljøgifter fra fôret, impregneringsmiddel og legemidler. I tillegg kommer annen forurensning, inkludert støy, og avfall. Den samlede miljøpåvirkning fra akvakultur av fisk i sjø som følge av forurensning og avfall vil avhenge av produksjonsomfang, teknologi og akvakulturanleggenes plassering. Produksjonen i norsk havbruk har vært kraftig økende de siste tiårene. Ettersom fisken hovedsakelig produseres i åpne merder har også de totale utslippene økt tilsvarende. De siste fem årene har produksjonsveksten imidlertid flatet noe ut. Regjeringen ønsker en miljømessig bærekraftig vekst i næringen.

4.1 Utslipp av organisk materiale og næringssalter

Utslipp av organisk materiale gir økt belastning på sjøbunnen under akvakulturanleggene og kan føre til endring av bunnfaunaen. Problemene er vurdert først og fremst til å være av lokal karakter. I områder med begrenset vannutskifting, som innestengte sjøområder/resipienter og terskelfjorder med grunn terskel, og i områder med høy produksjonsintensitet, kan det imidlertid være risiko for miljøpåvirkning på et større område. Utslippene kan f.eks. bidra til oksygenmangel i dypvann.

Utslipp av næringssalter (hovedsakelig nitrogen- og fosforforbindelser fra fiskens metabolisme) kan medføre lokale effekter der akvakulturanlegg er plassert i umiddelbar nærhet til strandsone eller grunne områder⁵.

4.2 Utslipp av kjemikalier fra fôr, impregnerte nøter og legemidler

Fôret som benyttes til oppdrettsfisk i dag inneholder en rekke fremmedstoffer, inkludert miljøgifter, som spres til miljøet gjennom fôrrester og fekalier fra fisken. Miljøgifter brytes svært sakte ned og oppkonsentreres i næringskjeden. Utslipp av miljøgifter er derfor ikke kun et lokalt problem og relaterer seg ikke kun til organismer på sjøbunnen, men til opptak i næringskjeden, inkludert mennesker. Det er satt grenser for innhold av fremmedstoffer i fôr i regelverket i dag, men disse grensene er satt ut fra hensynet til mattrygghet og ikke miljøhensyn. Havforskningsinstituttet (HI) har beregnet et gjennomsnittlig utslipp av miljøgifter fra fôr fra dagens akvakulturanlegg⁶. For flere av miljøgiftene må utslippene fra fiskeoppdrett anses som relativt store sammenlignet med utslipp av de samme stoffene fra annen norsk industri⁷.

⁵ Grefsrud et al, Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2018, Fisken og havet særnummer 1-2018, Havforskningsinstituttet, s.125

⁶ Grefsrud et al, Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2018, Fisken og havet særnummer 1-2018, Havforskningsinstituttet, s.133

⁷ <https://www.norskeutslipp.no/no/Landbasert-industri/?SectorID=600> Oversikt over rapporterte og beregnede utslipp fra norske industrivirksomheter på land.

Noen av fremmedstoffene i fôret som slippes ut fra akvakulturanlegg, enten som fôrrester eller fra fisken, står oppført på den nasjonale listen over prioriterte miljøgifter og/eller vanddirektivets⁸ liste over prioriterte og andre EU-utvalgte stoffer⁹. Disse stoffene omfattes av mål om gradvis reduksjon, og for noen stoffer også mål om stans i utslippene. Videre står noen oppført på nasjonal liste over vannregionspesifikke stoffer, utarbeidet i henhold til vanddirektivet.¹⁰ For prioriterte stoffer, andre EU-utvalgte stoffer og vannregionspesifikke stoffer vedtatt i eller i medhold av vanddirektivet stilles det krav til overvåking, og overskridelser av fastsatte grenseverdier kan få betydning for oppnåelsen av vanddirektivets mål om henholdsvis god kjemisk og økologisk tilstand for vannforekomstene.

Det er i dag stort sett kobber som benyttes som impregneringsmiddel på nøter i akvakulturanlegg. Forbruket av kobberimpregnering har vært jevnt økende¹¹ og utslipp av kobber har i Norge økt betydelig de siste 10 år mens utslippet i andre OSPAR-land er redusert¹². Kobber brytes ikke ned og vil akkumuleres i bunnsedimentene. I høye nok konsentrasjoner kan kobber både føre til skade på følsomme arter og gi skadelige langtidsvirkninger i vannmiljøet. Ved noen akvakulturanlegg er det i anleggssonen målt kobberkonsentrasjoner som regnes som toksiske¹³. Dersom bunndyrsamfunnet dør, vil ikke det organiske materialet som slippes ut fra anlegget bli brutt ned som før. Dette medfører fare for overbelastning av lokaliteten og utvikling av anoksiske bunnforhold. Lokalitetens evne til å ta hånd om organisk materiale fra akvakulturanlegget kan dermed bli sterkt redusert og lokaliteten kan i verste fall bli uegnet for akvakultur.

Legemidler som i dag brukes i akvakultur er i hovedsak mot lakselus¹⁴. Noen av legemidlene mot lakselus brukes også mot andre typer patogener, som eksempelvis skottelus og AGD. Legemidler mot lakselus kan påvirke andre krepsdyr og andre organismer i det akvatiske miljø. Legemidlene teflu- og diflubenzuroner oppført på listen over vannregionspesifikke stoffer med grenseverdier for sediment.

4.3 Marin forsøpling og forurensning av strandsonen

Marin forsøpling kan utgjøre en stor risiko for dyre- og fugleliv¹⁵, og er et omfattende miljøproblem. Utstyr i plast fra akvakultur bidrar til den marine plastforsøplingen¹⁶. Fra akvakulturanlegg kan plasten eksempelvis komme fra løsrevet tauverk, slitasje på fôrslanger og fra oppkutting av kasserte merdringer. Akvakulturanlegg som ligger nær land kan forurense strandsonen med for eksempel fettfilm eller andre utslipp fra anlegget.

4.4 Støy, lukt og lys

De aller fleste akvakulturanlegg ligger i fjorder og nært land, selv om det de senere år har blitt gitt flere tillatelser til anlegg som ligger i mer eksponerte sjøområder. Daglig drift (aggregat, fôringsanlegg og bruk av arbeidsbåt), leveranser av fisk og fôr, notspyling og legemiddelbehandling er

⁸ direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapstiltak for vannpolitikk, som er gjennomført i norsk rett i forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (heretter omtalt som vannforskriften).

⁹ Hvilke stoffer som er å anse som prioriterte stoffer eller andre EU-utvalgte stoffer etter vanddirektivet og som det er miljøkvalitetsstandarder for i sediment fremgår av vannforskriften vedlegg VIII C og D nr.2.

¹⁰ De vannregionspesifikke stoffene er identifisert i *Veileder 02:2018 Klassifisering av miljøtilstand i vann*.

¹¹ Grefsrud et al, Risikoreport norsk fiskeoppdrett 2018, Fisken og havet særnummer 1-2018, Havforskningsinstituttet, s. 136

¹² Arneberg, et al, Status for miljøet og ytre påvirkning i Nordsjøen og Skagerak- rapport fra overvåkningsgruppen 2018., Fisken og Havet, 2018

Skarbøvik et al, Riverine inputs and direct discharges to Norwegian coastal waters – 2016, NIVA – Norwegian Institute for Water Research, 2017

¹³ Grefsrud et al, Risikoreport norsk fiskeoppdrett 2018, Fisken og havet særnummer 1-2018, Havforskningsinstituttet, s.137

¹⁴ Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/nyheter/2019/2018-oppdrettsnaringen-bruker-stadig-mindre-legemidler-mot-lakselus/>

¹⁵ Miljødirektoratet, Kunnskap om marin forsøpling i Norge (M-265/2014).

¹⁶ Mpex, Rapport til Miljødirektoratet : Underlag for å utrede produsentansvarsordning for fisker og akvakulturnæringen (M-1052/2018).

kilder til støy. Støyen kan bl.a. virke sjenerende for naboer. Fylkesmannen mottar mange henvendelser fra naboer om som berøres av støy, og støy inngår som tema i mange av klagesakene Miljødirektoratet behandler.

Håndtering av dødfisk og ensilasje kan, dersom det ikke tas forholdsregler, avgi en del lukt som kan være sjenerende for naboer.

Lys som benyttes på akvakulturanlegg kan være sjenerende for naboer. Fylkesmannen og Miljødirektoratet mottar en del henvendelser om bruk av lys på anleggene kvelds- og nattetid.

5 Forslag til revidering av forurensningsregelverket for akvakultur

5.1 Forslag om et nytt system for regulering av akvakultur etter forurensningsloven

Vi foreslår et nytt system for regulering av akvakultur etter forurensningsloven. Forslaget gjelder den typen akvakultur det er mest av, nemlig akvakultur av fisk i åpne anlegg lokalisert i sjø ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. Akvakultur i lukkede produksjonsheter, dvs. merder e.l. som er avhengige av vanninntak og avløp, holdes altså utenfor forslaget. Det samme gjør akvakultur til havs. Fangstbasert akvakultur, oppbevaring av fisk i restitusjons- og mellomlagringsmerder og oppbevaring av matfisk i slaktermerder ved slakteri holdes også utenfor forslaget. Forskriftsfestede og standardiserte driftskrav vil spille en stor rolle i det nye systemet. Dette forutsetter at driftsforholdene ikke er altfor forskjellige. Den foreslåtte avgrensningen er nødvendig fordi de nye driftskravene er tilpasset tradisjonelle åpne akvakulturanlegg for matfisk og stamfisk i sjø. Det har vært et siktemål med forslaget å fange opp det store flertall av lokaliteter.

Vi foreslår ingen endringer i fylkeskommunens koordinerende rolle. Dette innebærer at søknader om etablering av akvakultur på en bestemt lokalitet, utvidelse av biomasse på en lokalitet eller endring av areal fortsatt skal sendes til fylkeskommunen, som videresender disse til alle berørte myndigheter, inkl. fylkesmannen. Når fylkesmannen får oversendt en søknad fra fylkeskommunen til behandling, skal fylkesmannen i første omgang bare vurderer om det foreligger særlige forhold som gjør at det er behov for en nærmere vurdering av om tillatelse kan gis og eventuelt med hvilke vilkår. Så sant det ikke foreligger særlige forhold, skal fylkesmannen skriftlig underrette fylkeskommunen om dette innen en angitt frist. Hvis det foreligger særlige forhold, foreslår vi at fylkesmannen skal fatte vedtak etter forurensningsloven innen samme frist. Vi anbefaler at dette nedfelles i tidsfristforskriften, i og med at denne forskriften inneholder reglene om samhandlingen mellom fylkeskommunen og de øvrige myndighetene.

Hovedregelen om at det skal være tillatt å starte opp og drive akvakultur uten særskilt tillatelse etter forurensningsloven, fremgår av forslaget til nytt kapittel i forurensningsforskriften. Her gis det også regler om fylkesmannens myndighet til å fravike hovedregelen. Vi foreslår at fylkesmannen kan bestemme at akvakultur ikke er tillatt uten særskilt tillatelse etter forurensningsloven dersom et av følgende forhold er tilstede:

- lokaliteten befinner seg i en vannforekomst der den økologiske eller kjemiske tilstanden er klassifisert som dårligere enn god i henhold til forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen

- det er grunn til å tro at arter eller bestander som er truet eller marine naturtyper som er truet eller viktige kan bli negativt påvirket av forurensning fra virksomheten
- det er grunn til å tro at utslipp fra virksomheten vil bidra til at resipientens tålegrense overskrides
- andre særlige forhold tilsier det

Disse kriteriene foreslås for å gi innehaver av akvakulturtillatelse mest mulig forutsigbarhet, men de forutsetter likevel en viss utøvelse av skjønn fra fylkesmannens side.

For akvakulturanlegg som starter opp uten tillatelse etter forurensningsloven, vil driftskravene i den reviderte akvakulturdriftsforskriften, i henhold til forslaget, komme i stedet for vilkår i tillatelser etter forurensningsloven.

For driften ved eksisterende lokaliteter, foreslår vi en overgangsordning som innebærer at tillatelsene faller bort etter to år med mindre fylkesmannen bestemmer noe annet ved enkeltvedtak. Fra samme tidspunkt vil driften ved eksisterende lokalitet måtte oppfylle alle kravene som fylkesmannen fører tilsyn med i akvakulturdriftsforskriften.

5.2 Forslag om endringer i akvakulturdriftsforskriften

Endringsforslagene innebærer i hovedsak at kravene som regulerer forurensning fra drift av åpne akvakulturanlegg for matfisk og stamfisk i sjø ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen samles i akvakulturdriftsforskriften. I dag fremgår disse kravene dels av akvakulturdriftsforskriften og dels av tillatelser gitt i medhold av forurensningsloven, noe som gir en del overlapp. Forslagene innebærer ingen endring eller utvidelse av fylkesmannens eller Fiskeridirektoratets myndighet. Ettersom fylkesmannen og Fiskeridirektoratet har overlappende myndighet, vil en rekke av bestemmelsene som foreslås bli hjemlet både i forurensningsloven og akvakulturloven.

Akvakulturanleggene vil likevel få noen nye krav til miljøovervåking, først og fremst overvåking av miljøgifter som er identifisert som prioriterte av EU, andre EU-utvalgte stoffer og vannregionspesifikke stoffer. Anleggene vil også få ny krav om gjennomføring av tiltak dersom miljøovervåking viser uakseptabel miljøtilstand og krav til rapportering. Miljødirektoratet ser, uavhengig av forskriftsoppdraget, et behov for å stille disse kravene i medhold av forurensningsloven. Formålet med kravene er dels å sikre at driften av akvakulturanleggene er tilpasset den miljørisiko virksomhetene representerer og ikke kommer i konflikt med Norges forpliktelser etter vanddirektivet og dels å bedre myndighetenes tilgang på informasjon. Det dreier seg om krav som fylkesmannen per i dag kan oppstille i medhold av forurensningsloven §§ 11 (særskilt tillatelse til forurensende tiltak), 18 (endring og omgjøring av tillatelse) og 51 (pålegg om undersøkelser).

Nedenfor vil de største endringene beskrives. Nærmere beskrivelse av de enkelte endringsforslagene er gitt i vedlegget med merknader til de enkelte bestemmelsene.

5.2.1 Nærmere om miljøundersøkelser etter NS 9410:2016 -organisk bunnpåvirkning

Kravene i akvakulturdriftsforskriften §§ 35 og 36 om miljøovervåking og tiltak ved uakseptabel tilstand, må endres som følge av at NS 9410:2016, om miljøovervåking av bunnpåvirkning fra marine akvakulturanlegg, har avløst NS 9410:2007. Fordi kravene ikke gjelder for produksjon av settefisk og kultiveringsfisk, men bare for produksjon av matfisk og stamfisk i sjø, foreslås det at de reviderte

reglene tas inn i akvakulturdriftsforskriften kapittel 4. *Ytterligere krav ved produksjon av stamfisk og matfisk.*

Det foreslås at kravene om miljøovervåking av organisk bunnpåvirkning i anleggssonen og overgangssonen blir tatt inn i hver sin paragraf (ny § 40a og ny § 40b). Det foreslås også at regler om tiltak ved uakseptabel miljøtilstand i disse to sonene tas inn i to nye paragrafer (ny § 40f og ny § 40g). Forslaget utgjør ellers ingen endring av praksis for næringen.

Departementene har avklart at Fiskeridirektoratet skal ha ansvar for kravene som gjelder overvåking av organisk bunnpåvirkning i anleggssonen, mens fylkesmannen skal ha ansvar for kravene som gjelder slik overvåking i overgangssonen. Departementene har gitt uttrykk for at dette må gjenspeiles i forskriftsforslaget. Ansvarsdelingen er bestemmende for hvilken myndighet som kan oppstille krav som fraviker NS 9410:2016, følger opp uakseptabel tilstand og fører tilsyn med at undersøkelsene blir gjennomført og rapportert. Begge myndighetene har anledning til å benytte resultatene av gjennomførte miljøundersøkelser, uavhengig av hvem som har pålagt disse, til å følge opp/ivareta innenfor sine ansvarsområder.

5.2.2 Nærmere om overvåking av prioriterte stoffer, andre EU-utvalgte stoffer og vannregionspesifikke stoffer.

I henhold til vannforskriften inngår miljøgifter i klassifisering av både kjemisk tilstand og økologisk tilstand.

Kjemisk tilstand bestemmes ut fra konsentrasjoner av de stoffene som EU har identifisert som prioriterte og andre EU-utvalgte stoffer. For å oppnå god kjemisk tilstand må nivåene av slike stoffer i prøvepunkter som anses representative for vannforekomsten, som utgangspunkt, ligge under miljøkvalitetsstandardene som fremgår av vannforskriften vedlegg VIII for vannfasen, sediment og biota. Miljøkvalitetsstandardene for sediment er ikke absolutte. Ved overskridelse av grenseverdiene, bør det gjøres ytterligere undersøkelser og risikovurdering for å avklare om overskridelsen innebærer en nedklassifisering. Dette vil bl.a. avhenge av om forurensningen er sterkt bundet i sedimentene og om stoffene er tilgjengelig for opptak i organismer og dermed kan medføre skade.

Vannregionspesifikke stoffer inngår som støtteparameter for klassifisering av økologisk tilstand.¹⁷ Overskridelse av gjeldende miljøkvalitetsstandard for disse stoffene i sedimentene i prøvepunkter som anses representative for vannforekomsten kan innebære en forringelse av økologisk tilstand slik den har blitt klassifisert på bakgrunn av biologiske kvalitetselementer, slik at økologisk tilstand endres fra meget god eller god til moderat.

For å forebygge at utslipp av prioriterte stoffer og vannregionspesifikke stoffer, medfører at vedtatte miljømål for en vannforekomst ikke nås, er det behov for overvåking. Det følger dessuten av vannforskriften vedlegg V nr. 1.3.2 at det skal utføres tiltaksorientert overvåking på alle vannforekomster som anses å stå i fare for ikke å nå miljømålene og for vannforekomster som det slippes ut prioriterte stoffer i. Ved utslipp av prioriterte stoffer gjelder med andre ord krav om overvåking uavhengig av vannforekomstens tilstand. For utslipp av vannregionspesifikke stoffer gjelder krav om tiltaksorientert overvåking dersom vannforekomsten står i fare for å ikke nå miljømålene. For å vurdere omfanget av belastningen som vannforekomstene er utsatt for, skal man

¹⁷ Hvilke stoffer som i dag er identifisert som vannregionspesifikke i Norge fremgår av *Veileder 02:2018 Klassifisering av miljøtilstand i vann*. Her er det også oppgitt miljøkvalitetsstandarder for stoffene.

overvåke kvalitetselementer som er karakteristiske for belastningene som vannforekomsten(e) er utsatt for.

Det er et anerkjent internasjonalt miljørettslig prinsipp at forurenser skal dekke kostnadene ved forebyggende og avbøtende tiltak. Prinsippet er bl.a. lovfestet i forurensningsloven § 2 nr. 5. I tillatelsene etter forurensningsloven til landbasert industri er det tradisjon for å sette vilkår om overvåking knyttet til miljøfarlige kjemikalier som slippes ut, for å dokumentere hvordan disse stoffene påvirker resipienten. I nyere tid er vilkårene om miljøovervåking ved utslipp til vann blitt knyttet mer konkret opp mot kravene i vannforskriften. Miljødirektoratet ga i 2014 pålegg til industribedrifter som de er forurensningsmyndighet for, om regelmessig overvåking i resipienter hvor de har utslipp av prioriterte, andre EU-utvalgte eller vannregionspesifikke stoffer iht. vannforskriften og dagjeldende klassifiseringsveileder¹⁸. Dette overvåkningskravet er også tatt inn i mal for tillatelse etter forurensningsloven til industri, som også gjelder for virksomheter som er delegert til fylkesmannen. Ved overskridelse av miljøkvalitetsstandarder i bunnsedimentene i prøvepunkter som anses representative for vannforekomsten, stilles krav om oppfølgende undersøkelser og risikovurdering iht. veileder for risikovurdering.

Beregninger HI har gjort av utslipp av miljøgifter fra fôret fra akvakulturanlegg viser at utslippene fra et akvakulturanlegg er store og sammenlignbare med utslipp fra landbasert industri som har overvåkningskrav knyttet til vannforskriften. I motsetning til vilkår stilt til landbasert industri, har det likevel til nå ikke vært vanlig å sette vilkår om overvåking av prioriterte stoffer, andre EU-utvalgte stoffer og vannregionspesifikke stoffer i tillatelser etter forurensningsloven til akvakulturvirksomhet.

I endring av akvakulturdriftsforskriften har vi valgt å ta utgangspunkt i miljøkvalitetsstandardene for sediment. Vi har i forslag til ny § 40c foreslått at det tas sedimentprøver i forbindelse med C-undersøkelsen (ny § 40b) som skal undersøkes for prioriterte stoffer oppført i vannforskriften vedlegg VIII C¹⁹ og andre EU-utvalgte stoffer oppført i vannforskriften vedlegg VIII D nr. 2 dersom disse slippes ut på lokaliteten. Basert på resultater fra HIs (tidligere NIFES) målinger av fremmedstoffer i fiskefôret vil alle de 1264²⁰ akvakulturanleggene i sjø måtte påregne å analysere bunnsedimentet for innhold av miljøgifter, med mindre anlegget kan dokumentere at fôret de har benyttet ikke inneholder disse stoffene (se kap 4.2). I tillegg foreslås det i ny § 40c at sedimentprøvene skal analyseres for innhold av vannregionspesifikke stoffer dersom disse har blitt sluppet ut i betydelige mengder, dvs. mengder som tilsier at miljøkvalitetsstandardene som er satt for forekomsten av disse i sediment kan overskrides. Det vil bli utarbeidet veiledning som grunnlag for å vurdere hva som anses som betydelige mengder. Akvakulturanlegg som benytter kobberimpregnert not må anses å ha betydelige kobberutslipp og må overvåke kobberinnholdet i sedimentene. Bruk av kobberimpregnering er svært utbredt og krav om overvåking vil gjelde de fleste av dagens akvakulturanlegg i sjø.

De nye overvåkningskravene skal bidra til å sikre at akvakultur drives på en miljømessig forsvarlig måte²¹. Kravet om overvåking av de nevnte stoffer når de slippes ut fra akvakulturanlegg vil også bidra til å ivareta Norges forpliktelser etter EUs vanddirektiv.

I ny 40h foreslås regler om at innehaver skal sende inn tiltaksplan og iverksette tiltak dersom analysene i ny 40c annet ledd gir grunn til å tro at vannforekomsten ikke vil nå miljømålene i

¹⁸ Krav om vannovervåking/ endringer i krav om vannovervåking, brev sendt fra Miljødirektoratet til virksomheter den 28. mai 2014.

¹⁹ Vedlegg VIII C inneholder miljøkvalitetsstandarder forekomsten av stoffene i sediment.

²⁰ Søk i forurensning 29.mai 2019, aktive akvakulturanlegg med tillatelse etter forurensningsloven, laksefiskproduksjon i sjø, marin fiskeproduksjon i sjø.

²¹ Akvakulturloven § 10 Miljønorm

vannforskriften og utslipp av miljøgifter og kobber ved akvakulturanlegget bidrar til dette, eller at bunndyr ikke kan eksistere i anleggssonen eller i resipienten forøvrig. Dette vil være i samsvar med krav som er vanlig å stille til industribedrifter, og vil bidra til at Norge oppfyller sine forpliktelser etter EUs vanddirektiv.

5.2.3 Nærmere om hydrografimålinger

I ny § 40d foreslår vi at dersom resultat fra C-undersøkelsen eller andre forhold tilsier at akvakulturanlegget medfører fare for oksygenmangel i fjordens dypområder, så skal innehaver gjennomføre hydrografimålinger i disse områdene. Dette vil være målinger utover de som gjøres som del av C-undersøkelsene i lokalitetens overgangssone.

Havforskningsinstituttet (HI) har vurdert at innestengte områder og terskelfjorder med grunn terskel (<100 meter dyp) med høy produksjonsintensitet kan være risikoområder. 44 akvakulturanlegg finnes i vannforekomstene som ble vurdert av HI. Disse 44²² akvakulturanleggene og eventuelle andre som ligger i slike risikoområder vil omfattes av dette kravet. Ni av disse akvakulturanleggene har krav om hydrografimålinger på dypeste punkt i fjorden, hvorav fem av akvakulturanleggene ligger i Masfjorden (Hordaland).

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 være et forholdsvis rimelig og viktig verktøy for å overvåke slike risikoområder.

5.2.4 Nærmere om befarings av strandsone og overvåking av fastsittende alger

I ny § 40 e første ledd foreslår vi at det årlig skal gjennomføres en befarings av utsatt strandsone for å avdekke om den er synlig påvirket av avfall²³ eller forurensning²⁴ fra driften av akvakulturanlegget og tilhørende landbase. Vi foreslår å presisere at eventuelt avfall skal fjernes. Kravet er i samsvar med forsøplingsforbudet i forurensningsloven § 28 første ledd og kravet om opprydding i § 28 tredje ledd. I tillegg foreslås en tiltakspått i ny §40h andre ledd b, dersom befaringsen viser at strandsonen er synlig påvirket av forurensning, f.eks. fettfilm, fra driften av akvakulturanlegget. Dette er i dag vanlige krav i tillatelsene fra fylkesmannen.

Fastsittende alger (makroalger) har en viktig funksjon for mange arter og er et kvalitetsselement for vurdering av økologisk tilstand etter vannforskriften. Av ny § 40e andre ledd i forskriftsforslaget fremgår det at fylkesmannen kan pålegge overvåking og deltakelse i felles overvåking dersom det er grunn til å tro at utslipp fra akvakulturanlegget kan bidra til at tilstand for fastsittende alger forringes i vannforekomsten. Adgangen til å pålegge slik overvåking følger også direkte av

²² 44 aktive akvakulturanlegg som vist i Fiskeridirektoratets kartverktøy Yggdrasil, i vannforekomstene nevnt i HIs risikoreport²⁰; 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 Årseth fjorden (1), Møre og Romsdal: Rusetbugn/bunn av storfjorden (1), Sogn og Fjordane: Nessefjorden (1), Stongfjorden (1), Gulafjorden (2), Hordaland: Sørfjorden (3), Masfjorden (5), Samnangerfjorden (2), Rogaland: Jøsenfjorden (2), Høgsfjorden (6), Agder: Hidrasund (1), Stolsfjorden (1).

²³ Med avfall menes kasserte løstregjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere, jf. forurensningsloven § 27. Det følger av forarbeidene til forurensningsloven at gjenstander som kommer på avveie ved et uhell må betraktes som avfall dersom de objektivt sett ikke kan utnyttes til sitt påtenkte formål, eller dersom en må anta at eieren har oppgitt å søke etter dem. Det samme må gjelde stoffer.

²⁴ Som forurensning regnes bl.a. tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet, jf. forurensningsloven § 6.

forurensningsloven § 51. Forskriftsforslaget innebærer ingen endring i rettstilstanden, men hjemmelen synliggjøres for å sikre et mer forutsigbart regelverk for næringen.

5.2.5 Nærmere om journalføring og rapporteringskrav

Kravene til journalføring på lokalitetsnivå og produksjonsenhetsnivå, og krav til rapportering foreslås også hjemlet i forurensningsloven ettersom dette er data som har betydning for fylkesmannens oppfølging. Fylkesmannen har stilt tilsvarende vilkår om journalføring og rapportering i tillatelser etter forurensningsloven, noe som har ført til dobbelrapportering for næringen. 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.

Det foreslås krav om journalføring av henvendelser innehaver mottar om støy, lukt og lys i § 41 første ledd ny bokstav l. Kravet skal sikre at innehaver får en oversikt over omfang av klager på støy, lukt og lys slik at innehaver kan vurdere tiltak der det er nødvendig. Journalføringen gir også tilsynsmyndighetene tilgang til informasjon til å vurdere omfang og behov for tiltak. Kravet er i tråd med dagens forventninger til aktørens internkontroll og kravet er også stilt som vilkår i enkelte tillatelser etter forurensningsloven i dag. Kravet anses derfor ikke som en stor endring.

Akvakulturdriftsforskriften § 41 inneholder allerede krav om at driftsjournalen skal inneholde nærmere opplysninger om kjemikalieforbruk og legemiddelforbruk. Det foreslås at innehaveren i tillegg må journalføre opplysninger om impregnerte nøter, nærmere bestemt hva slags virkestoff impregneringsmiddelet nøtene er satt inn med inneholder og når og hvordan nøtene er grovrensjort (jf. § 41 første ledd ny bokstav k). Videre foreslås det krav om journalføring av navn på fôr som benyttes og eventuell konsentrasjon av prioriterte stoffer som nevnt i vannforskriften vedlegg VIII C, EU-utvalgte stoffer som nevnt i vannforskriften vedlegg VIII D nr. 2 og vannregionspesifikke stoffer (§ 42 annet ledd ny bokstav e). Kravene skal sikre innehaver og myndighetene oversikt over hvilke stoffer som slippes ut og som kan medføre krav om overvåkning i henhold til ny § 40c. Fôrleverandørene har oversikt over innhold av fremmedstoffer i fôret og kan levere denne informasjonen til innehaver. I tillegg kontrollerer HI årlig stikkprøver av fôr for innhold av slike stoffer. Kravet vil gjelde alle akvakulturanlegg, men vi vurderer det ikke som spesielt stor byrde for næringen ettersom informasjonen bør være lett tilgjengelig.

Det foreslås også at opplysninger om miljøgifter i fôret, forbruk av legemidler og bruk av impregnerte nøter skal rapporteres månedlig (§ 44 tredje ledd). Rapportering er nødvendig for vurdering av forurensningen og for vurdering av når krav om overvåkning i ny § 40c og krav om utslippsreducerende tiltak i ny § 46a slår inn.

Både næringen og forvaltningen må tilpasse sine datasystemer for sending og mottak av de foreslåtte rapporteringskravene.

5.2.6 Registrering i databasen vannmiljø

Det foreslås i ny § 46 at resultater fra miljøundersøkelser nevnt i § 40b til § 40 d og § 40e annet ledd skal registreres i databasen vannmiljø²⁵. Fylkesmannen har i dag som praksis å sette krav i tillatelser etter forurensningsloven om at resultater fra gjennomførte undersøkelser skal registreres inn i

²⁵ Vannmiljø: Vannmiljø er miljøforvaltningens fagsystem for lagring og analyse av data om miljøtilstanden i vann

databasen vannmiljø. At innehaveren av tillatelsen sørger for registrering i vannmiljø er viktig for å tilgjengeliggjøre eksisterende miljøinformasjon og legge til rette for deling av data. Kravet er dermed ikke nytt, men i tråd med hva som er vanlige vilkår i dagens tillatelser etter forurensningsloven. Kravet vil gjelde alle akvakulturanlegg.

Det gjøres en grundig vurdering av dataene som registreres i Vannmiljø for å avgjøre om de er representative for vannforekomsten. Kun representative data blir overført til Vann-Nett²⁶ der de vurderes sammen med andre data til klassifiseringen av vannforekomsten.

5.2.7 Rengjøring av impregnerte nøter

Det foreslås i ny § 46a at det ved rengjøring av nøter som er impregnert med miljøfarlige kjemikalier, skal treffes tiltak for å minimere utslippene. Dette er i tråd fylkesmannens praksis etter forurensningsloven, hvor det oppstilles et mer overordnet krav om å redusere forurensning som er et standard vilkår i alle tillatelser. Flere tillatelser stiller også mer spesifikke vilkår om rengjøring av nøter og tiltak for å redusere utslipp av kobberimpregnering. Dette samsvarer også med forventninger til innehavers internkontroll.

5.2.8 Støy, lukt og lys

De krav som foreslås i ny § 46b er en videreføring av vilkår i tillatelsene fra fylkesmannen. Kravene anses ikke som en endring av praksis eller noe endring i kostnader for næringen.

Når det gjelder støykravene foreslås en forenkling av kravene slik at støykrav for lørdager også midles over samme antall timer som kravet for hverdager. Dette medfører i praksis ingen endring i selve støygrensen som tillates, men det vil for innehaver gi behov for færre støysoner i kartlegging av støyen fra akvakulturanlegget.

5.2.9 Tilsyn, vedtak og dispensasjon

På bakgrunn av avklaringer fra NFD og KLD foreslår vi at Fiskeridirektoratet og fylkesmannen gis myndighet til å føre tilsyn med en rekke av de samme bestemmelsene i akvakulturdriftforskriften. Vi foreslår også at Mattilsynet og fylkesmannen har felles tilsynsansvar med enkelte bestemmelser, særlig knyttet til håndtering av døde fisk og avskjær. Flere av opplysningene som innehaveren skal journalføre og rapportere, er nødvendige for myndighetenes oppfølging og tilsyn etter lovverket. Vi foreslår derfor at Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og fylkesmannen gis myndighet til å føre tilsyn med at disse kravene overholdes. Rutiner for samordning av tilsyn må utvikles i samarbeid mellom etatene dersom nytt regelverk vedtas (se også 3.3).

Vi foreslår i § 67 nytt femte ledd å gi fylkesmannen myndighet til å pålegge ytterligere tiltak. For Fiskeridirektoratet følger den tilsvarende myndigheten av akvakulturloven §§ 10 annet ledd og 27. Fylkesmannen kan kun fatte vedtak om brakklegging, reduksjon i maksimal tillatt biomasse eller permanent opphør av driften i samråd med Fiskeridirektoratet og Mattilsynet jf. § 67 nytt femte ledd. Kravet om samråd skal sikre god informasjonsflyt og å hindre motstridende eller overlappende vedtak til innehaver av akvakulturtillatelse.

²⁶ Vann-Nett: Vann-Nett er en nettside med informasjon om den enkelte vannforekomst i Norge. Nettsiden sikrer tilgang på miljøinformasjon for faglige institusjoner, interessegrupper, myndigheter og allmennheten om miljøtilstanden og hvordan vannet påvirkes. Informasjonen brukes inn i myndighetenes arbeid etter vannforskriften for å bedre miljøet i vannet der dette ikke tilfredsstiller kravet om god miljøtilstand.

Fylkesmannen gis en dispensasjonsrett for bestemmelsene som er hjemlet i forurensningsloven. Dette er tilsvarende dispensasjonsretten Mattilsynet og Fiskeridirktoratet har for bestemmelser i hhv matloven, dyrevelferdsloven og akvakulturloven. Søknader om dispensasjon må behandles av samtlige myndigheter som etter ny § 67 fører tilsyn med den aktuelle bestemmelsen.

5.3 Forskrift om endringer i laksetildelingsforskriften

Gjeldende forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret oppstiller minstekrav til søknad om klarering av lokalitet med krav om strømmålinger, kartdokumentasjon og resultater fra en B-undersøkelse i henhold til NS 9410 eller tilsvarende internasjonal standard/anerkjent norm, jf. § 36. I «Veileder for utfylling av søknadsskjema for tillatelse til akvakultur i flytende eller landbasert anlegg»²⁷ er det i punkt 4.3 angitt nærmere hvilken dokumentasjon som må ligge ved søknaden for at den skal bli vurdert som komplett.

Dagens minstekrav til søknad i § 36 gjelder i hovedsak ved søknad om klarering av lokaliteter i sjøvann. Det foreslås at minstekrav til søknad for lokaliteter på land og i ferskvann skiller ut i en ny § 36a.

Det foreslås å forskriftsfeste krav i § 36 om forundersøkelse i henhold til NS 9410:2016 eller tilsvarende internasjonal standard eller anerkjent norm, ved søknad om klarering av lokalitet i sjøvann. Det foreslås minimumskrav til hva forundersøkelsen skal omfatte. I tillegg til undersøkelsene som er listet opp under forundersøkelse i NS 9410:2016, foreslås det at det skal gjøres hydrografimålinger i overgangssonen og i eventuelle dypområder med risiko for oksygenmangel utenfor overgangssonen. Videre foreslås det at skal tas sedimentprøver som analyseres for prioriterte stoffer som angitt i vannforskriften vedlegg VIII C, andre EU-utvalgte stoffer som angitt i vannforskriften vedlegg VIII D og vannregionspesifikke stoffer. Det foreslås også krav til organer som utfører forundersøkelse og krav til rapport(er) fra forundersøkelsen. Forundersøkelse vil gi et bedre grunnlag for myndighetenes 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. Informasjonen skal også brukes for å plassere akvakulturanlegget ut i fra hensyn til spredning og akkumulering av organisk materiale. Dokumentasjonen (null-prøven) kan også brukes til å avdekke eventuelle naturlig høye verdier eller gammel forurensning i sedimentene slik at sannsynligheten reduseres for dette blir regnet som forurensning fra akvakultur.

Som nevnt har næringen tatt den reviderte standarden i bruk. Med unntak av kravene om undersøkelse av hydrografi og miljøgifter (foreslått i §36 annet ledd bokstav d og g), vil forslaget ikke innebære endring av praksis.

Kravene i forslaget til ny § 36 gjelder for søknader om nyetablering, utvidelse av biomasse på lokalitet eller endring av areal, jf. at det etter § 29 må innhentes klarering i alle disse sakene. Nye undersøkelser er ikke nødvendig dersom tidligere utført forundersøkelse eller miljøovervåking gir tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for behandling av søknaden, jf. § 36 sjuende ledd i forslaget.

²⁷ <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Registre-og-skjema/Skjema/Akvakultursoeknad>

5.4 Forskrift om endring i tildelingsforskrift om andre arter

Det er i dag de samme minstekrav til søknad om klarering av lokalitet i sjøvann for andre arter som for laks, regnbueørret og ørret, jf. tildelingsforskrift om andre arter § 10.

Det foreslås å forskriftsfeste likelydende minstekrav til søknad om akvakultur av fisk på lokalitet i sjøvann som i laksetildelingsforskriften.

5.5 Forskrift om endringer i tidsfristforskriften

Endringsforslagene innebærer ikke en endring i de ulike etatenes ansvar og roller i samordning av behandling av akvakultursøknader. Fylkeskommunen er fortsatt koordinerende myndighet. Forslag om endringer i forurensningsforskriften, slik at man får et nytt system der søknader om akvakultur kan tillates uten særskilt tillatelse etter forurensningsloven, gir imidlertid behov for endringer av tidsfristforskriften. Det foreslås derfor endring av § 4 slik at fylkesmannen skal underrette tildelingsmyndigheten skriftlig dersom søker ikke trenger tillatelse etter forurensningsloven.

Vi foreslår samtidig forenkling i § 5 om rutinene for fylkesmannens fristforlengelse i særlige tilfeller, ved at fylkesmannen ikke lenger behøver søke fylkeskommunen om forlengelse, men heller underretter skriftlig om forsinkelsen. Dette er mer i tråd med dagens praksis og gir mindre byråkrati.

Vi foreslår også å oppheve tidsfristforskriften § 7 første ledd. I dag fremgår det av denne bestemmelsen at saken kan behandles uten uttalelser fra kommunen, inkludert merknader fra offentlig utlegging, dersom kommunen oversitter 12-ukersfristen i § 4 annet ledd. Tilsvarende kan saken behandles uten uttalelser fra andre myndigheter (i praksis fylkesmannen og Fiskeridirektoratet) dersom disse oversitter 4-ukersfristen i § 4 femte ledd. Uavhengig av hva som står i tidsfristforskriften, plikter et forvaltningsorgan å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. For å bedre reflektere dette, foreslår vi en ny bestemmelse i § 4 fjerde ledd om at den enkelte sektormyndighet kan behandle søknaden uten å vente på merknader mv. fra offentlig utlegging dersom kommunen ikke overholder fristen og vedkommende sektormyndighet vurderer at saken er tilstrekkelig opplyst.

5.6 Forskrift om endringer i forskrift om fangstbasert akvakultur

Gjeldende forskrift om fangstbasert akvakultur oppstiller krav til tildeling og drift i samme forskrift, og disse er knyttet opp mot den utgåtte standarden NS9410:2007. Det foreslås at minstekravene til søknad revideres, slik at det henvises til NS 9410:2016. Det foreslås også krav om miljøovervåking av anleggssonen i henhold til NS 9410:2016, og tiltak ved uakseptabel tilstand i denne.

Det foreslås ikke at fangstbasert akvakultur omfattes av det nye systemet for regulering av akvakultur etter forurensningsloven, jf. forslag til forskrift om endringer i forurensningsforskriften § 33-1. Slike søknader vil fortsatt konsesjonsbehandles etter forurensningsloven av fylkesmannen.

Siden fangstbasert akvakultur ikke omfattes av det nye systemet, foreslås det ikke krav om miljøovervåking av anleggssonen (C-undersøkelse). Eventuelle vilkår om overvåking vil da gis i tillatelse etter forurensningsloven.

6 Oppsummering av konsekvenser

En gjennomgang av konsekvensene av de foreslåtte endringene er vist i vedlegg 3 konsekvensvurdering. Under gjengis en samlet vurdering av konsekvensene 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 lokalitetsklarerer 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 medføre 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 undersøkelsene vil avhengig av miljørisiko, herunder resultatene av sist gjennomførte undersøkelse. Det er i tillegg stor usikkerhet rundt hvor mange anlegg som vil bli berørt av flere av bestemmelsene som foreslås. Spesielt gjelder dette tiltaksplikt 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 tiltaksplikt, vurderer vi det slik at aktørene allerede har tatt standarden i bruk, og dermed vil merkostnadene ved forslagene være begrenset.

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 Vedlegg til høringsnotatet:

1. Forskrift om endringer i forurensningsforskriften
2. Forskrift om endringer i akvakulturdriftsforskriften
3. Forskrift om endringer i laksetildelingsforskriften
4. Forskrift om endringer i forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret
5. Forskrift om endringer i forskrift om fangstbasert akvakultur
6. Forskrift om endringer i forskrift om samordning og tidsfrister i behandling av akvakultursøknader- forslag Fiskeridirektoratet
7. Forskrift om endringer i forskrift om samordning og tidsfrister i behandling av akvakultursøknader- forslag Miljødirektoratet
8. Merknader til de enkelte bestemmelsene
9. Konsekvensvurdering av forslaget til forskriftsendringer