

Høringsnotat

Endring av forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften)

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	3
2	Innholdet i høringsnotatet	3
3	Bakgrunnen for forslaget	4
3.1	Nærmere om unntak	5
3.2	Mattilsynets erfaringer	7
3.3	Gjeldende regelverk	7
4	Endringsforslag.....	8
4.1	Endret § 12 fastsetter vilkår for å oppnå unntak	9
4.2	Ny § 12a angir krav til søknad om kvalifisering	12
4.3	Ny § 12b om beregning av tilbudets størrelse	13
4.4	Ny § 12c angir regler om vederlag, men ikke gebyr	14
4.5	Endringer som vil gjelde for søknadsrunden i 2023	15
4.6	Produksjonsområdeforskriften § 2	15
5	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget	15
	Vedlegg	16

1 Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) foreslår med dette endringer i forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften). Formålet med endringene er en ytterligere klargjøring av bestemmelsene for unntak og en innstramning av vilkårene for unntak på enkelte områder. I tillegg endrer vi kvalifikasjonsperioden for unntaksvekst slik at denne sammenfaller med vurderingsperioden for fargelegging.

Høringsfrist er 15. juni 2023.

2 Innholdet i høringsnotatet

Endringene i produksjonsområdeforskriften er i hovedsak knyttet til bestemmelser om unntaksvekst.

Det gjøres følgende endringer:

- Nåværende § 12 deles opp i flere paragrafer for bedre lesbarhet. Ny § 12 stiller opp vilkår for unntaksvekst, § 12a omhandler søknad om unntaksvekst, § 12b hvordan tilbudet kan beregnes, og § 12c omhandler vederlag.
- Det innføres begrensning på antall ikke-medikamentelle behandlinger mot lakselus. Det innføres også en definisjon av hva som utgjør én medikamentell behandling og hva som utgjør en ikke-medikamentell behandling.
- Kvalifikasjonsperioden for unntaksvekst justeres slik at den samsvarer med tidspunktet for fargeleggingsvurderingene. Beregningsperioden for størrelsen på tilbudet justeres tilsvarende.
- Søknadsfristen settes til 1. august i oddetallsår.
- Det åpnes opp for at man kan få unntak for fisk som er flyttet i løpet av produksjonsperioden, forutsatt at fiskegruppen har oppfylt vilkårene på alle lokaliteter den har stått på. Samtidig presiseres det at hovedregelen er at unntak bare kan gis der lokaliteten har avsluttet et utsett ved å slakte fisken.
- Det presiseres at tilvekst på fisk som dør eller går tapt på annen måte før slakt, ikke skal telles med i beregningen av tilbudets størrelse.
- Bestemmelsen om gebyr tas ut.
- Det tilrettelegges for mer effektiv saksbehandling og gjøres noen språklige justeringer.

I tillegg endres § 2 for å vise til gjeldende laksetildelingsforskrift som ble fastsatt i desember 2022.

For søknad om unntaksvekst i 2023 vil ny kvalifiseringsperiode og søknadsfrist gjelde. Kriteriene følger av dagens forskrift. Det betyr blant annet at fisk som flyttes ikke kvalifiserer til unntak og det ikke er lagt begrensninger på bruk av ikke-medikamentelle behandlinger. Endringer i kriteriene/vilkår for unntaksvekst vil derfor først være gjeldende for perioden fra 2025.

3 Bakgrunnen for forslaget

Produksjonsområdeforskriften deler kysten inn i 13 produksjonsområder og bestemmer at hver kommersiell tillatelse til matfiskoppdrett med laks, ørret og regnbueørret i sjø hører hjemme i ett av disse områdene. Produksjonskapasiteten på tillatelsesnivå reguleres på bakgrunn av påvirkning på vill laksefisk fra samlet smitte av lakselus. Miljøtilstanden uttrykkes som et trafikklys som definerer tre kategorier - rød (uakseptabel påvirkning), gul (moderat påvirkning) og grønn (akseptabel påvirkning). Ordningen «fargelegger» dermed landet i «røde», «gule» og «grønne» områder, hvor de henholdsvis kan måtte redusere, fryse eller øke produksjonen.

En unntaksordning basert på mengden lakselus og antall medikamentelle behandlinger på lokalitetsnivå ble innført med produksjonsområdeforskriften i januar 2017. Siden produksjonsområdeforskriften ble vedtatt er det gjennomført tre runder med «fargelegging» av produksjonsområdene. Det har også vært tre runder med kapasitetsjusteringer.

Etter gjeldende system for unntak avgjør driften på en lokalitet om produksjonen på tillatelsesnivå kan øke uavhengig av miljøtilstanden i produksjonsområdet.

Unntaksbestemmelsene i produksjonsområdeforskriften tar sikte på å sikre at drift som påvirker indikatoren i trafikklyssystemet i vesentlig mindre grad enn "ordinær" drift får unntak fra et ev. nedtrekk i et produksjonsområde. Bestemmelsen gir et dobbelt incentiv, fordi den også åpner for vekst. Unntakets omfang og grunnlag for vekst bestemmes av den produksjonen som har funnet sted på de lokalitetene som kvalifiserer for unntak. Vekst på bakgrunn av unntaksbestemmelsen har vært gitt til fastpris, noe som har vist seg å være langt rimeligere enn å kjøpe tilsvarende vekst i auksjonene. Det er derfor gunstig å kvalifisere til unntaksvekst i alle områder, uavhengig av farge.

Bestemmelsene om unntak skal sikre viktige hensyn; herunder at

- det ikke foretas unødvendige nedtrekk i produksjonskapasitet
- at det ikke gis unntak fra nedtrekk på lokaliteter som rent faktisk ikke påvirker indikatoren i vesentlig mindre grad enn andre lokaliteter (gjennom nødvendige avgrensninger i kvalifikasjonsbestemmelser)
- at det gis incentiver til å drive med minimal lakselusbelastning
- gi økonomiske incentiver til investeringer i miljøvennlig drift, samtidig som det gis muligheter for vekst.

Bestemmelsene om unntak har vært vanskelig å utforme på en måte som sikrer de ovennevnte hensyn, og mange oppfatter dem som vanskelig tilgjengelig. Departementet fastsatte enkelte mindre endringer i bestemmelsene om unntak i 2021. Formålet med endringene som ble gjort den gang var å klargjøre bestemmelsene slik at det skulle bli lettere for den enkelte oppdretter å vurdere om man kvalifiserer for unntak og for å lette saksbehandlingsbyrden til Mattilsynet, samtidig som hensynene over kom tydeligere fram. For søknadsrunden 2023, er det vilkårene slik de ble fastsatt i 2021 (gjeldende forskrift) som gjelder.

Formålet med endringene vi foreslår nå er en ytterligere klargjøring av bestemmelsene sammen med en innstramning på enkelte områder. Det legges på denne måten til rette for

en mer effektiv saksbehandling. Innstrammingene har til hensikt å sørge for at unntaket premierer de oppdretterne som drifter på en slik måte at de holder lusetallene lave uten å belaste fisken i stor grad. Begrensningen i antallet ikke-medikamentelle behandlinger skal sørge for at ikke regelverket er med på å stimulere til en høy behandlingsfrekvens som kan medføre høy dødelighet og velferdsmessige problemer for fisken. Endringene vektlegger at det er påvirkningen fra fisken settes i sjøen fram til slakt som skal avgjøre om aktøren kan kvalifisere til unntak. Beregningen av tilbudets størrelse skal også gjøres basert på fisk som kan føres til slakt, og fisk som dør eller går tapt på annen måte skal derfor ikke tas inn i beregningsgrunnlaget. Endringene vil også sørge for at perioden oppdretterne kvalifiserer seg for unntak sammenfaller med vurderingsperioden for fargelegging.

Grunnlaget for trafikklyssystemet er at det er oppdrettsnæringens påvirkning på det ytre miljøet som skal styre justeringen av produksjonskapasiteten. Formålet med unntaksreglene er at en lokalitet som i liten grad påvirker miljøet, kan kvalifisere til unntak fra nedtrekk eller vekst uavhengig av hvordan miljøsituasjonen er ellers i produksjonsområdet. Reglene skal samtidig bidra til å styrke incentivene til å redusere miljøpåvirkningen vesentlig. Samtidig må ikke ordningen føre med seg andre uheldige virkninger.

Endringene i vilkår for å oppnå unntaksvekst vil gjelde for søknadsrunden som kommer i 2025. Øvrige endringer, herunder endret søknadsfrist og kvalifikasjonsperiode vil gjelde fra årets søknadsrunde.

3.1 Nærmere om unntak

I behandlingen av Meld. St. 16 (2014-2015) sa Stortinget at det skulle lages en ordning som sikret unntak for de som i vesentlig mindre grad enn andre bidro til den aktuelle miljøpåvirkningen, jf. Innst. 361 S (2014-2015). Det ble i henhold til dette laget en unntaksmulighet for de som kunne dokumentere at lokaliteten ikke hadde utslipp av lakseluslarver eller holdt lusetallene under 0,1 voksne hunnlus per fisk gjennom sommerhalvåret. Det ble satt en begrensning på én medikamentell behandling under den siste produksjonssyklusen. Bakgrunnen for denne begrensningen var at bl.a. at det var rapportert en tydelig påvirkning på miljøet rundt oppdrettsanleggene fra lusemidlene. På dette tidspunktet hadde næringen akkurat tatt i bruk en rekke ikke-medikamentelle behandlinger som ble ansett som gode alternativer til de medikamentelle behandlingene.

Unntaksreglene har i etterkant blitt endret en rekke ganger. I 2017 ble det tatt inn en sikring for telleusikkerheten i de manuelle tellingene der lusegrensen på 0,1 kunne overstige 0,17 ved én telling og det ikke ble talt 0,1 voksne hunnlus i mer enn tre påfølgende tellinger. Her ble også reglene om hvordan tilbudet om unntaksvekst skulle beregnes tatt inn. I 2021 gjorde man følgende endringer:

- Overgang fra fastsatt dato til ukehenviing for den perioden lusenivåene skal være under 0,1 hunnlus per fisk,
- retting av begrepsbruk for telleusikkerhet,
- diskvalifisering fra unntak for lokaliteter som har fått pålegg om reduksjon i MTB grunnet brudd på lakselusregelverket,
- og vilkår om at lokaliteten overholder kravene i luseforskriften § 8 utenom perioden mellom april og september når lusenivåene skal være ekstra lave.

Antallet søknader og antallet lokaliteter som får innvilget unntaksvekst har endret seg i løpet av de tre rundene slik unntaksvekst har blitt gitt (se figur). Av 43 lokaliteter det ble søkt unntak for i 2018 var det 12 kvalifiserte til unntak. I 2020 ble det søkt unntak for 39 lokaliteter, og 20 oppfylte vilkårene. I 2022 behandlet Mattilsynet 66 saker for 22 selskaper og 50 lokaliteter. 41 av lokalitetene fikk innvilget unntaksvekst. Søknadsfrist var 1. mars 2021 og Mattilsynet publiserte vedtakene fra 25. mai 2021. Enkelte av lokalitetene inngår i flere av søknadene. Totalt ble det gitt 10 avslag og to søknader ble avvist på grunn av for sent innkommet søknad. 8 vedtak ble påklaget. Siste endelige vedtak ble fattet 14. januar 2022.

En evaluering Mattilsynet har gjort viser at det er vanskelig å finne informasjon om hvem som kan søke, hvordan og når man skal søke og hvilke vilkår som gjelder. Bestemmelsen om unntak er uklart og vanskelig formulert og tar sikte på å romme svært mange forskjellige situasjoner samtidig. Det betyr at det kan være vanskelig å skjønne om det har noen hensikt å søke. Det har også krevd mye tid og ressurser å vurdere om vilkårene er oppfylt. Det er behov for en revidering av regelverket for unntak for å få et system som er mest mulig forutsigbart for næringen, med enklere krav og mindre enkeltaksbehandling, samtidig som både oppdrettsfisken og villfisken skal ivaretas på best mulig måte.



Unntaksordningen innebærer en stor økonomisk fordel, og flere aktører har satt inn ressurser for å oppfylle unntaksreglene. Dagens regelverk innebærer ingen begrensning i antallet ikke-medikamentelle behandlinger. Slik kan ordningen føre til økt bruk av ikke-medikamentelle metoder for å overholde de lave lusetallene bestemmelsen legger opp til. Dagens ordning kan også føre til mer flytting av fisk. Særlig har vi sett dette i saker der deler av produksjonen foregår på en lokalitet, før produksjonen avbrytes og resten av syklusen fullføres på en annen lokalitet. På sikt kan en slik praksis uthule systemet og få ødeleggende konsekvenser for villfisken og ramme legitimiteten av unntaksordningen.

3.2 Mattilsynets erfaringer

Mattilsynet opplever at det med dagens bestemmelse har vært uklart i hvilken grad regelen stiller krav til at anlegget har vært i drift. Det har ført til for stort rom for skjønn, sett opp mot at vilkårene skal være klare og objektive. Det har skapt tvil om for eksempel en lokalitet som har et driftsmønster med høstutsett – kanskje også med en lengre brakklegging i forkant kan kvalifisere. En annen sakstype som har vært vanskelig å vurdere har dreid seg om «barnehagedrift» der bare deler av en produksjonssyklus gjennomføres på en lokalitet og driften er basert på flytting av fisk til og fra lokaliteten. Dersom fisken flyttes til en annen lokalitet, kan den bidra til spredning av lakselus til villfisk fra den lokaliteten den flyttes til. I slike tilfeller har oppdretter for eksempel bare hatt liten fisk på lokaliteten, som det er forholdsvis enkelt å holde lave lusetall på og som det derfor heller ikke er nødvendig å behandle. En del av klagesakene har handlet om slik og liknende tematikk.

En av de vanskeligste problemstillingene for Mattilsynet har vært knyttet til å vurdere om en lokalitet har oppfylt kravet til lite bruk av medikamenter. Bestemmelsen har satt som vilkår maksimalt én behandling den siste produksjonssyklusen. Det er ikke gitt noen nærmere tidfesting, hvilket innebærer at selv om siste fullførte produksjonssyklus strekker seg bakover i tid og forut for perioden lokaliteten skal oppfylle vilkåret om lave lusetall, så er det denne syklusen som skal dokumenteres, selv om det er påbegynt en ny syklus. Dette har gitt resultatet at perioden lokaliteten skal ha oppnådd lave lusetall i mange saker er blitt en annen periode enn for behandling. Begrepet «produksjonssyklus» er heller ikke entydig og ikke definert i regelverket.

3.3 Gjeldende regelverk

I dagens produksjonsområdeforskrift er alle bestemmelser om unntaksvekst samlet i § 12. Bestemmelser om nedtrekk av produksjonskapasitet og unntak fra nedtrekk ligger i § 9. Lokalteter i alle produksjonsområder, uavhengig av fargelegging, kan kvalifisere for unntak. Vilrårene for å oppnå unntak er todelt. Den ene måten en lokalitet kan kvalifisere for unntak på er at det er dokumentert av en upartisk faginstans at lokaliteten er utformet slik at lakseluslarver ikke slippes ut i frie vannmasser. Dette vil f.eks. gjelde ulike lukkede anleggskonsepter. Den andre måten gjelder for anlegg der dette ikke kan dokumenteres, og oppstiller vilkår som skal innebære at lokaliteten i vesentlig mindre grad enn andre lokaliteter bidrar til påvirkning av lakselus på vill laksefisk. Vilrårene som gjelder nå, følger i hovedsak av § 12 første ledd bokstav b:

1. «var færre enn 0,1 voksne hunn lus per fisk ved alle tellinger i perioden fra og med uke 13 til og med uke 39 i årene 2021 og 2022, eller at utslippet av egg og frittsvømmende stadier av lakselus til miljøet ikke er større enn det utslippet ville ha vært fra et tilsvarende antall fisk med et lusenivå på færre enn 0,1 voksne hunn lus i gjennomsnitt per fisk, og
2. behandlet medikamentelt mot lakselus ikke mer enn 1 gang under den siste produksjonssyklusen. Dersom produksjonssyklusen er kortere enn 12 måneder, forlenges perioden bakover i tid til 12 måneder, men samtidig slik at hele produksjonssyklusen omfattes.

3. ikke er fattet vedtak mot lokaliteten om midlertidig biomassereduksjon grunnet overskridelser av luseregelverket med effekt innenfor perioden 1. april 2021 til 1. april 2023.
4. ikke har forekommet brudd på grensene i forskrift 5. desember 2012 nr. 1140 om bekjempelse av lakselus § 8 innenfor perioden fra og med uke 40 2021 til og med uke 12 2022 og fra og med uke 40 2022 til og med uke 12 2023.»

4 Endringsforslag

Systemet med unntak er intrikat og bygger på at driften på en lokalitet danner grunnlag for om produksjonen på tillatelsesnivået kan øke eller må reduseres. Unntaksbestemmelsen har blitt endret i flere omganger og fremstår nå som lang og vanskelig tilgjengelig. For å få en full forståelse av bestemmelsen må den leses i sammenheng med kapasitetsjusteringsforskriften 2022 og veilederen til denne forskriften.

Regelens mål var at den skulle legge til rette for enkel saksbehandling, men utformingen av regelen har ført til stor uklarhet for når en oppfyller vilkårene, og dermed om en lokalitet faller inn under unntaket eller ikke. Det er krevende både for de som søker og for de som må behandle saker etter regelverket at det er uklart og vanskelig å forstå. Utformingen av regelen påvirker ikke bare forutberegneligheten for parten. Sakene om kapasitetsøkning angår spørsmål av stor økonomisk betydning for oppdrettere. En uklar regel øker risikoen for at den praktiseres feil. Det kan få betydning for gyldigheten av vedtak om kapasitetsjustering. Forutsigbarhet og klare vilkår kan gjøre effektivisere saksbehandlingen og redusere ressursbruk både for næringen og forvaltningen.

Det er en statistisk usikkerhet knyttet til resultatet av hver enkelt telling. Fordi systemet er basert på at lakselusnivåene må være lave, har regelverket derfor også hatt som mål å fange opp telleusikkerhet. Dagens bestemmelse har ikke på en god nok måte klart å regulere så lave nivåer. Mattilsynet har derfor hentet inn en uttalelse fra Veterinærinstituttet knyttet til dette. Uttalelsen er vedlagt dette høringsbrevet.

Forslaget innebærer at dagens bestemmelse deles inn i en egen bestemmelse som oppstiller vilkårene for å få økt kapasitet, en som angir krav til søknad og søknadsfrist, en som angir hvordan et tilbud om økt kapasitet beregnes, og en bestemmelse om vederlag. Vilråene for økt kapasitet og unntak fra redusert kapasitet er delvis gjort klarere og delvis blitt strengere. Klare og entydige vilkår gir forutsigbarhet for næringsaktørene, og grunnlag for en enklest mulig saksbehandling, i tråd med målene i implementeringen av havbruksmeldingen.

Forslaget innebærer at reglene blir strengere og forslaget innfører nye vilkår. Dette får konsekvenser for oppdrettere som har innstilt seg på å oppfylle de tidlige vilkårene. Det kan også bety at færre enn før vil kvalifisere for unntak og økt kapasitet.

Endringene som ble gjort i 2021 innebar at det ble strengere krav til å holde lave lusetall hele året. Det ble også presisert at lokaliteter som har vedtak om midlertidig reduksjon av biomasse med effekt innenfor den angitte perioden, ikke kan kvalifisere for unntak. Det er nå foreslått et nytt vilkår som skal begrense bruken av ikke-medikamentelle behandlinger.

Vilkårene til lave lusetall i den mest sårbare perioden for villfisk er gjort tydeligere og delvis strengere.

4.1 Endret § 12 fastsetter vilkår for å oppnå unntak

Strukturen i bestemmelsen er endret for å lage et tydeligere system som presiserer forholdet mellom vilkårene. Målet er å gjøre det lettere å forstå hva som er kumulative og alternative vilkår.

I forslaget videreføres det at det er to måter å kvalifisere for unntak. Den ene måten en tillatelse kan få økt produksjon og unntak på, er at det er dokumentert av en upartisk faginstans at lokaliteten er utformet slik at egg og frittsvømmende stadier av lakselus aldri slippes ut i frie vannmasser. Dette står i bestemmelsens første ledd bokstav a).

Bestemmelsen viderefører dagens bestemmelse, men det skal ikke lenger dokumenteres av en uhildet faginstans at det ikke er sluppet ut lakseluslarver fra lokaliteten for en viss periode, bare at lokaliteten er utformet slik at egg og lakseluslarver ikke slippes ut i frie vannmasser. Mattilsynet vil kunne kontrollere om anleggsteknologien fungerer etter hensikten basert på innrapportering av lus fra aktøren. Dette trenger ikke å dokumenteres særskilt. Myndighetene er her ikke opptatt av i hvor lang tid det har vært produksjon på lokaliteten da tilbudets størrelse beregnes på grunnlag av samme kvalifikasjonsperiode etter ny § 12 b og dermed vil avhenge av den reelle produksjonen i denne perioden. Fram til nå er det ikke søkt om unntak etter bestemmelsen bokstav a, men dette bør endre seg dersom flere tar i bruk nye teknologiske løsninger.

Den andre måten fremkommer av forslag til bestemmelsens første ledd bokstav b punktene 1-6. Hovedbestemmelsen fastslår at unntak kan gis til innehaver av tillatelser på lokaliteter som «*i vesentlig mindre grad enn andre har bidratt til å påvirke smittepresset av lakselus i løpet av en kvalifikasjonsperiode på to år*». Kvalifikasjonsperioden er foreslått at skal strekke seg over to år fra og med uke 40 i ett oddetallsår til og med uke 39 i neste oddetallsår. På denne måten strekker kvalifikasjonsperioden seg over de samme lakseutvandringstidene som fargeleggingen baserer seg på.

Vilkårene som må oppfylles for å kunne si at lokaliteten har bidratt til å påvirke smittepresset av lakselus i vesentlig mindre grad enn andre fremkommer av punktene 1-6. Kravet etter punkt 1 er at det skal være færre enn 0,1 voksne hunnlus ved alle tellinger fra og med uke 13 til og med uke 39 i kvalifikasjonsperioden. Dette er en videreføring av dagens § 12 første ledd bokstav b punkt 1. Forslagets punkt 2 er en videreføring av dagens punkt 4 som presiserer at de generelle grensene for antall lakselus etter *forskrift 5. desember 2012 nr. 1140 om bekjempelse av lakselus (lakselusforskriften)* § 8 skal overholdes i de ukene kravet etter punkt 1 ikke gjelder. Det er her lagt inn en presisering at for de tillatelsene som har særskilte krav, som f.eks. grønne tillatelser, skal disse være overholdt. Forslagets punkt 3 viderefører kravet til maksimalt én medikamentell behandling, jf. dagens bestemmelse punkt 2, men spesifiserer at dette gjelder innenfor den samme kvalifikasjonsperioden på to år, og ikke er koblet til en produksjonssyklus. I tillegg er det lagt inn en definisjon av hva som utgjør én medikamentell behandling. Forslagets punkt 4 er et nytt vilkår som begrenser antallet ikke-medikamentelle behandlinger i kvalifikasjonsperioden til to behandlinger. Forslagets punkt 5 er et nytt vilkår. Vilkåret presiserer at det skal ha blitt avsluttet et utsett ved å slakte

fisken. Unntaket fra dette gjelder dersom fisken er flyttet til andre lokaliteter og det er dokumentert at vilkårene er oppfylt på alle lokaliteter fisken som er flyttet har stått på. Forslagets punkt 6 viderefører dagens punkt 3 om at Mattilsynet ikke skal ha fattet vedtak om midlertidig biomassereduksjon med effekt innenfor kvalifikasjonsperioden.

Nærmere om kvalifikasjonsperioden

Kvalifikasjonsperioden for de som skal søke om unntak i 2023 er satt til å strekke seg fra og med uke 13 til og med uke 39 i årene 2021 og 2022. Dette medfører at perioden Mattilsynet vurderer er forskjøvet med én sesong sammenliknet med de vurderingene som gjøres for fargeleggingen i 2024.

Perioden har vært satt slik for å sikre at Mattilsynet skal rekke å gjøre sin vurdering, inkludert klagebehandlinger, før fargeleggingen er besluttet. Konsekvensen er imidlertid at kvalifiseringsperioden ikke henger sammen med perioden som fargeleggingen vurderes etter. Dette mener departementet er uheldig. Dersom to-årsperioden forskyves slik at den går f.o.m. uke 40 ett oddetallsår t.o.m. uke 39 neste oddetallsår, vil perioden henge bedre sammen med ekspertenes vurderinger av påvirkning i området.

Før fargeleggingen i 2022 ble det besluttet at den siste ekspertgrupperapporten skulle publiseres og at det skulle avholdes et dialogmøte om rapporten med mulighet til å komme med innspill. Dette medfører at departementet vil motta endelig beslutningsgrunnlag først i midten av januar og ikke i midten av november. Dette gir Mattilsynet noe lenger tid til klagebehandling enn før. Departementet mener derfor at det er rom for å skyve på kvalifiseringsperioden slik at den er koordinert med ekspertvurderingene. Det kan imidlertid være at noen klagebehandlinger tar lengre tid. I så fall må myndighetene håndtere at det kan være klager som ikke er endelig behandlet før fargeleggingen publiseres. Så lenge klagesakene er ferdigbehandlet og aktøren har mulighet til å søke om å kjøpe unntaksvekst før auksjonen starter, mener departementet at dette bør gå greit. I 2021 var søknadsfristen for unntaksvekst satt til 1. mars, og Mattilsynet publiserte de første vedtakene 26. mai. Det siste endelige vedtaket etter klagebehandling ble sendt og publisert 14. januar 2022.

Nærmere om behandling mot lakselus

I dagens § 12 gjelder vilkåret om én medikamentell behandling under den siste «produksjonssyklusen». Begrepet produksjonssyklus har ikke vært definert. På lokaliteter som ønsker unntak kan også «den siste» produksjonssyklusen ligge bakover i tid, slik at perioden en lokalitet har kunnet kvalifisere for økt produksjon/unntak med lave lusetall ikke alltid har vært den samme perioden en behandling har vært gjennomført. Formålet med regelen om å oppnå lave lusetall samtidig som lokaliteten har brukt lite legemidler synes dermed ikke oppfylt med dagens regel. I forslaget har vi derfor knyttet vilkåret til kvalifikasjonsperioden, slik at det blir sammenheng mellom perioden som fører til unntak og når lokaliteten har behandlet mot lakselus. Forslaget definerer også hva som ligger i én medikamentell behandling. Én medikamentell behandling er bruk av ett preparat forskrevet til lokaliteten, brukt i tråd med produktomtalen til preparatet. Definisjonen innebærer at lokaliteter som behandler med legemidler som ikke er skrevet ut til lokaliteten eller kombinerer flere legemidler samtidig, ikke oppfyller vilkåret. Presiseringen strammer inn definisjonen av hva som er én behandling, men legger også til rette for at Mattilsynet kan

benytte seg av de opplysningene oppdretter rapporterer inn om bruk av legemidler, og at det dermed ikke er nødvendig med ytterligere dokumentasjon. Behandling av enkeltmerder betraktes som én behandling.

Det har vist seg at vilkåret som begrenser antall medikamentelle behandlinger har hatt uønsket virkning og medført et økt antall ikke-medikamentelle behandlinger (IMM) i en slik grad at det har gått ut over fiskens velferd og gitt økt dødelighet. Det foreslåtte vilkåret om maksimalt to IMM i en toårs-periode vil sikre at den som kvalifiserer seg ikke har bidratt til økt toleranse mot slike metoder. IMM defineres som fjerning av lus med midler eller metoder som ikke er legemidler, og som innebærer fysisk håndtering av fisken. Eksempler på dette er bruk av ferskvann, varmt vann, spyling og børsting. Det betyr at bruk av rensefisk eller laser ikke regnes som IMM, noe som er i tråd med veilederen til Mattilsynet om IMM.

Departementet mener det er på høy tid å justere vilkåret om lusebehandling slik at det hensyntar alle typer behandling, både medikamentelle og ikke-medikamentelle. Hovedårsaken til å legge inn et vilkår som begrenser de medikamentelle behandlingene var for å redusere påvirkningen på miljøet. Medikamentfrie behandlinger påvirker ikke miljøet i samme grad, men har vist seg å påvirke velferden til oppdrettsfisken. Behandling mot lakselus er nå den viktigste årsaken til dødelighet hos oppdrettsfisk. Vi mener derfor at det er viktig å også begrense bruken av IMM. En virkning av en slik begrensning kan i tillegg være at de lokalitetene som oppnår unntak vil ha lavere dødelighet som følge av at de lave lusetallene oppnås på en måte som reduserer håndteringen av fisken. Dette kan igjen bety at et konkret vilkår knyttet til dødelighet vil være overflødig. Hva som er riktig antall behandlinger i løpet av en to-års periode vil måtte være en skjønnsmessig vurdering. Det er helt klart at flere av lokalitetene som har kvalifisert for unntak tidligere ikke vil gjøre det ved innføring av dette kravet. Samtidig er det lokaliteter som vil klare det. Hensikten med unntaksbestemmelsen er å premiere aktører med ekstra god drift, og departementet mener det derfor er riktig å kreve et lavt antall behandlinger.

Nærmere om vilkåret om at et utsett skal ha blitt avsluttet ved å slakte fisken og om flytting av fisk

Kravet om å ha avsluttet et utsett ved å slakte fisken presiserer at påvirkningen gjennom hele produksjonstiden i sjø er avgjørende for å kvalifisere til unntak. Vilket innebærer at nye lokaliteter er avskåret fra å søke fram til første utsett av fisk er slaktet. Formuleringen vil også utelukke lokaliteter som har ligget brakklagt store deler av kvalifikasjonsperioden eller der fisken bare produseres i korte perioder for så å flyttes.

Dagens regulering (§ 12 tredje ledd, punkt 3) ekskluderer fisk som flyttes mellom lokaliteter fra beregningen av tilbudets størrelse («Matfisk som er flyttet til eller fra lokaliteten som oppfyller vilkårene, med unntak for fisk til slakt, medregnes ikke.»). Denne beregningen gjøres av Statsforvalteren etter at Mattilsynet har gjort vedtak om at en lokalitet klassifiserer for unntak. Vi mener at dette kan gi søkere inntrykk av at de vil kunne kjøpe mer unntaksvekst enn det som er reelt. Dagens regulering har dermed ikke et eksplisitt vilkår om at fisk som flyttes ikke skal kunne oppnå unntaksvekst, men vilkåret har fulgt hvordan beregningene har blitt gjort. Vi mener at det er riktigere at dette er et vilkår Mattilsynet vurderer.

Noen oppdrettere ønsker å benytte seg av mindre, mer skjermede lokaliteter i første fase av produksjonen for deretter flytte fisken til mer eksponerte lokaliteter senere. På den måten kan de redusere lusepresset på de første lokalitetene både ved at det kun står liten fisk der og ved å øke brakkleggingstiden. Mattilsynet mener at flytting av fisk gir økt risiko for smittespredning av sykdom og ønsker i utgangspunktet ikke en slik drift. Dette reguleres imidlertid i annet regelverk. Departementet mener at dersom aktøren kan dokumentere at fiskegruppen gjennom hele produksjonssyklusen fra utsett til slakt på alle lokalitetene den står på, overholder kvalifikasjonskravene, virker det urimelig å ekskludere dem fra unntaksmuligheten. Vi foreslår derfor å flytte kravet om at fisk ikke skal flyttes inn i vurderingen av kvalifikasjon (ny § 12 bokstav b nr. 5). Samtidig foreslår vi å legge til et vilkår om at dersom det kan dokumenteres at fisk som flyttes oppfylder vilkårene på alle de lokaliteter den har stått på gjennom kvalifikasjonsperioden likevel kan kvalifisere til unntak. Slik dokumentasjon må sendes inn særskilt. Forslaget vil bidra til at vilkårene blir tydeligere og vil forenkle Mattilsynets saksbehandling.

Nærmere om vurdering av telleusikkerhet

Metoden for hvordan man beregner gjennomsnittlig antall hunnlus per fisk følger av lakselusforskriften. Metodikken for manuelle tellinger innebærer at det er en viss usikkerhet i beregningene. For å ikke ekskludere lokaliteter der lusenivåene i realiteten er under 0,1 hunnlus per fisk selv om enkelte tellinger har beregnet noe høyere nivåer, er det i § 12 andre ledd lagt inn en matematisk justering for dette. Dagens bestemmelse sier at man kan kvalifisere for unntak dersom man ikke har påvist 0,1 voksne hunnlus i mer enn tre påfølgende tellinger i uke 13-40 og samtidig oversteg 0,17 voksne hunnlus per fisk kun ved én telling i samme periode.

For å tilrettelegge for en automatisert vurdering av om kravene til lusenivå er oppfylt, ønsker vi å justere bestemmelsen. Vi legger derfor inn en absolutt grense ved 0,17 voksne hunnlus per fisk. Åpningen for tre tellinger på rad over 0,1 lus er beholdt, men formuleringen er snudd slik at det er tydelig at kravet ikke er nådd ved fire tellinger på rad over 0,1 lus. Forslaget strammer inn hvor langt over grensen på 0,1 lus det skal være tillatt å gå for å kvalifisere seg til unntak.

Mattilsynet har innhentet en uttalelse fra Veterinærinstituttet (VI) som beskriver konsekvensen av dette. (Uttalelsen er vedlagt dette notatet). I denne uttalelsen angir VI at en kan betrakte lusetall over lusegrensa som reelle grenseoverskridelser dersom det talte gjennomsnittet er likt eller over 0,17 for en lusegrense på 0,1, eller dersom en fire ganger på rad teller mellom lusegrensa på 0,1 og 0,17. Ved å tillate én overskridelse av 0,17, som bestemmelsen gjør i dag, øker sannsynligheten for feilaktig å konkludere med at grensene blir overholdt når lusetallet egentlig ligger over grensene. Dette må vurderes opp mot det motsatte: et ønske om ikke å feilaktig konkludere med grenseoverskridelser.

4.2 Ny § 12a angir krav til søknad om kvalifisering

Oppdrettere som ønsker å oppnå unntak må søke om dette for hver enkelt lokalitet ved å fylle ut et eget skjema og legge ved nødvendig dokumentasjon. Søknadsfristen har i hovedsak vært 1. mars i oddetallsår, og perioden oppdretterne har blitt vurdert på har

strukket seg to år bakover i tid. Mattilsynet har deretter gjennomgått dokumentasjonen og fattet vedtak for det enkelte selskap og lokalitet. Det er mulig å klage på vedtaket på vanlig måte, og ved hver runde har det vært flere som har klaget.

Mattilsynet påpeker at prosessen har vist seg tungvint og tidkrevende både for aktører og forvaltning, og flere har gitt uttrykk for at de mener det er unødvendig å kreve at selskapene sender inn dokumentasjon, da dette er informasjon Mattilsynet allerede sitter på. Departementet har vurdert om det er mulig å gå bort fra en søknadsbasert løsning hvor Mattilsynet heller publiserer en liste over hvem som kvalifiserer til å søke Statsforvalteren om vekst etter unntaksregelen. Slik departementet ser det, er dette ikke mulig innenfor forvaltningslovens regler. Så lenge Mattilsynet har gjort en vurdering av hver enkelt lokalitet, er det å betrakte som et enkeltvedtak, og (spesielt) avslag skal begrunnes og det skal være klageadgang. Vår vurdering er derfor at en slik løsning vil påføre Mattilsynet betydelig merarbeid.

Dokumentasjonskravet kommer frem av det fastsatte skjemaet oppdretterne må fylle ut. Mye av det som skal dokumenteres, rapporteres allerede inn til myndighetene. Mattilsynet jobber nå med et digitaliseringsprosjekt som, koblet opp mot at bestemmelsene nå gjøres mer digitaliseringsvennlige, vil kunne redusere behovet for å sende inn dokumentasjon. Dersom Mattilsynet i behandlingen av en søknad trenger ytterligere dokumentasjon, kan de be om dette. Vi mener derfor ikke søknadsprosessen bør være spesielt tungvint eller krevende for aktørene.

Departementet foreslår en søknadsbasert løsning med søknadsfrist 1. august. Søknadsfristen er satt før kvalifikasjonsperioden utløper, og nødvendig dokumentasjon for perioden mellom 1. august og uke 40 må derfor ettersendes. Mattilsynet vil likevel ha mulighet til å gå gjennom søknadene og fatte eventuelle avslag tidligere enn periodens utløp. Dette kan frigi tid til eventuell klagebehandling. Denne endringen kan også gjøres gjeldende for de som skal søke om unntaksvekst i 2023, da den vil være til gunst for aktørene. Villkårene for de som søker i 2023 følger av gjeldende forskrift. Se nærmere om søknadsrunden 2023 under.

4.3 Ny § 12b om beregning av tilbudets størrelse

Dagens bestemmelse om beregning av tilbudets størrelse fremkommer av § 12 tredje ledd. Bestemmelsen fremstår i dag som vanskelig å forstå og den bærer preg av å ha bli flikket på ved flere anledninger. Vi foreslår derfor flere forenklinger og endringer slik at bestemmelsen samsvarer med språkbruken i siste kapasitetsjusteringsforskrift § 20 og veilederen til kapasitetsjusteringen 2022. Vi ber høringsinstansene spesielt vurdere om vi i disse forenklingene har mistet noen nyanser av særskilt betydning. Nytt i bestemmelsen er at fisk som dør eller går tapt på annet vis før slakt ikke skal tas med i beregning av tilvekst.

I stedet for en lang sammenhengende tekst som avsluttes med en punktliste, har vi delt inn bestemmelsen i flere ledd. Første ledd angir beregningsperioden, som er lik kvalifikasjonsperioden nevnt i § 12. Dette tilsvarer tidligere punkt 4. Andre ledd avgrensner hvilke tillatelser tilbud om økt kapasitet kan gjelde og avgrensning knyttet til faktisk benyttet biomasse. Dette leddet tilsvarer de første to setningene i dagens bestemmelse.

Tredje ledd beskriver grunnlaget for beregningene. Dette tilsvarer dagens punkt 1 og 2, i tillegg til at beregningene er avgrenset mot dødfisk og annen tapt fisk. Departementet foreslår å slette dagens pkt. 2 «*Tilbudet beregnes på grunnlag av ... samlet vektøkning på settefisk over 250 gram eller matfisk produsert for samme formål (postsmolt), som er produsert på lokalitet i sjø som oppfyller vilkårene i første ledd.*». Bakgrunnen for dette punktet var å ikke utelukke slik produksjon på lukkede anlegg i sjø. Vi mener imidlertid at dette bør dekkes av formuleringen «samlet vektøkning på fisk i sjø», men ber om høringsinstansenes innspill på dette.

At tilvekst for fisk som dør før slakt skal være en del av beregningsgrunnlaget for unntak er det flere som har reagert på, og departementet mener at det er hensiktsmessig at vi spesifikt unntar denne tilveksten. Dette gir et viktig signal om at det skal lønne seg å drifte med lav dødelighet. Gitt begrensningene i IMM etter ny § 12 b punkt 4, bør dødeligheten på lokaliteter som kvalifiserer seg for unntak være relativt lav, slik at denne begrensningen likevel ikke vil ha stor effekt.

Fjerde ledd setter opp det konkrete regnestykket for hvordan man går fra tilvekst på fisken gjennom en to-årsperiode til et tilbud om økt MTB på en tillatelse. Dette er nytt. Teksten er i hovedsak hentet fra kapasitetsjusteringsforskriften 2022, men presiserer at beregningene gjøres ut fra gjennomsnittlig årlig tilvekst, slik det kommer fram i veilederen til den forskriften. I tillegg tar vi inn at selskapene skal dokumentere egen kapasitetsutnyttelse i det aktuelle produksjonsområdet. Femte ledd fastsetter at dersom slik dokumentasjon ikke er tilstrekkelig, kan departementet fastsette en faktor for kapasitetsutnyttelsen. Samlet sett mener vi at vi ivaretar dagens punkt 5 samtidig som man ikke er avhengig av å lese bestemmelsen sammen med kapasitetsjusteringsforskriften og dennes veileder for å forstå hvordan beregningene skal gjøres.

Vi foreslår også å ta ut setningen «Departementet kan redusere tilbudets størrelse forholdsmessig basert på den faktiske vektøkningen hos fisken som holdes på lokaliteten», da vi mener dette er dekket gjennom forslagets tredje og fjerde ledd. Utgangspunktet er altså å få en bestemmelse som er enklere og lettere å forstå, ikke å gjøre materielle endringer. For å sikre at det ikke er noe som faller ut gjennom alle endringene, vil vi be særskilt om innspill på dette.

4.4 Ny § 12c angir regler om vederlag, men ikke gebyr

Det fremgår av dagens § 12 fjerde ledd at det skal betales vederlag til staten for kapasitetsjustering av MTB etter unntaksbestemmelsen. Dette videreføres i ny § 12c. Bestemmelsen deles i to ledd for bedre oversikt. Utover at bestemmelsen viser til ny § 12b er ikke ordlyden endret.

Dagens § 12 femte ledd fastslår at det skal betales gebyr for tilsyn utført etter denne bestemmelsen. Vi er ikke kjent med at det har blitt ilagt slikt gebyr. Departementet mener uansett at et slikt gebyr kan hjemles i de alminnelige reglene for tilsynsgebyrer hos Mattilsynet og Fiskeridirektoratet, og forslår derfor å fjerne bestemmelsen.

4.5 Endringer som vil gjelde for søknadsrunden i 2023

Vilkårene for de som ønsker å søke om unntak i 2023 følger av dagens forskrift, jf. § 12 første og andre ledd, og vil ikke endres. De to leddene er foreslått som tredje og fjerde ledd i ny § 12, og vil deretter oppheves når unntaksrunden for 2023 er avsluttet. Når det gjelder kvalifikasjonsperioden for søknadsrunden 2023 følger det av dagens bestemmelse at denne går fra og med uke 13 i 2021 til og med uke 12 i 2023, jf. § 12 første ledd bokstav b. Vi foreslår å endre denne slik at den tilpasses perioden for vurderingene av lakseluspåvirkning på villaks som skal ligge til grunn for fargeleggingen i 2024. Slik vi vurderer dette vil dette være gunstig for de aktørene det gjelder. De vil ha hatt bedre tid for å legge til rette for å oppnå unntak, og vi anser at det er sannsynlig at de som planlegger å søke unntak i 2023 også planlegger dette for 2025. Dermed bør de ha innstilt seg på å følge kravene i dagens bestemmelser også i perioden fra uke 13 til uke 40 i 2023. Vilkårene for søknadsrunden 2023 med ny kvalifikasjonsperiode følger av forslaget § 12 tredje ledd. Endringene gjelder årstallene i punkt 1 og perioden i punkt 3. Vilkårene etter bokstav a vil tilsvare endringsforslagets bokstav a, da endringene bør gjøre det enklere å vurdere om en lokalitet følger dette vilkåret. Justeringer for telleusikkerhet vil følge dagens forskrift, jf. nytt fjerde ledd som tilsvare dagens andre ledd.

Det følger av § 12 fjerde ledd i dagens regelverk at søknadsfristen skal være 1. mars i oddetallsår, men at fristen for 2023 fastsettes særskilt. Departementet har tidligere gått ut med pressemelding om at fristen for å søke i 2023 ikke vil være 1. mars. Vi foreslår at søknadsfristen for 2023 settes til 1. august og dermed følger søknadsfristen som foreslås for fremtidige runder. Ny § 12 a vil derfor gjelde også for søknadsrunden i 2023.

Vi foreslår også at ny § 12 b og ny § 12 c skal gjelde for søknadsrunden i 2023.

Forutsetningen om at matfisk som er flyttet til og fra lokaliteten med unntak for fisk til slakt, ikke skal medregnes i beregningene, jf. dagens § 12 tredje ledd punkt 4, opprettholdes imidlertid særskilt for de som søker i 2023. I tillegg vil presiseringen om at tilvekst på fisk som dør eller går tapt før slakt også gjelde. Vi ber spesielt om høringsinstansenes syn på dette.

4.6 Produksjonsområdeforskriften § 2

Ny forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) trådte i kraft i desember 2022, samtidig ble laksetildelingsforskriften fra 2004 opphevet. Produksjonsområdeforskriften § 2 viser til den gamle forskriften. Vi foreslår derfor å endre bestemmelsen slik at den viser til korrekt laksetildelingsforskrift og riktige kapitler i ny forskrift. Endringen er av ren teknisk karakter.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

Departementet vurderer at forslagene til endringer vil bidra til et regelverk som bedre ivaretar formålene med unntaksordningen, samtidig som den ikke medfører utilsiktede negative påvirkninger på oppdrettslaksen.

Forslagene vil føre til at det vil bli noe vanskeligere å oppfylle kriteriene for unntak. Det er imidlertid vanskelig å vurdere hvor mange som på grunn av disse endringene isolert sett ikke vil få unntak da dette er avhengig av hvordan aktørene innretter seg. Endringene vil klargjøre regelverket, og på den måten redusere saksbehandlingsbyrden knyttet til

behandling av søknader/klager om unntak.

Vedlegg

- Utkast til forskrift om endring i forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften)
- Svarbrev fra Veterinærinstituttet til Mattilsynet på bestilling vedrørende spørsmål angående statistisk usikkerhet i lusetellinger og resistens/følsomhet mot ikke-medikamentelle behandlinger