



KPMG Law
Advokatfirma AS
P.O. Box 7000 Majorstuen
Sørkedalsveien 6
N-0306 Oslo

Telephone +47 45 40 40 63
Internet www.kpmg.no
Enterprise NO 912 056 880 MVA

Havbruksutvalget
v/Linda Nøstbakken

Vår ref 546874/PSL.MRE

31. mars 2023

Ansvarlig advokat: Pedro S. Leite

Grønne tillatelser – forslag til forenkling av ordningen

Vi viser til Havbruksutvalgets invitasjon til å gi innspill i forbindelse med utredningen av hvordan tillatelsesregimet for akvakultur bør innrettes for fremtiden. Selv om opprinnelig frist for innspill var satt til 15. august 2022, ser vi av nettsiden til Havbruksutvalget (<https://havbruksutvalget.no/>) at det fremdeles er mulig å gi innspill. Videre har Havbruksutvalget i januar 2023 fått utsatt fristen for å levere sin rapport til utgangen av september 2023. Vi ønsker derfor å benytte oss av muligheten til å gi innspill til forenkling av ordningen med grønne tillatelser.

Innspillet er utarbeidet av Wilsgård Fiskeoppdrett AS, Salmar ASA, Lerøy Seafood Group ASA, Salaks AS, Gratanglaks AS, SinkabergHansen AS, Bjørøya AS, Kleiva Fiskefarm AS, Sulefisk AS og Hauge Aqua Farming AS for å synliggjøre vår samlede erfaring og kunnskap med tillatelsestypen og de rammene som gjelder for ordningen. Dette er derfor vårt felles innspill til hvordan denne ordningen forenkles.

1. Innledning

I juni 2013 ble det tildelt 45 nye tillatelser (grønne tillatelser) med formål å redusere miljøutfordringene fra rømming av oppdrettslaks og spredning av lakselus¹ ved å stimulere til utvikling av nye teknologiske løsninger eller driftsmåter.

Vår erfaring er at ordningen på flere områder har vært vellykket, ettersom den har ført til betydelig og viktig utvikling av både produksjonsteknologi og driftsformer. Samtidig, fordi det har gått lang tid siden vilkårene i de grønne tillatelsene ble satt, har mye av teknologien nå blitt utviklet og kommersialisert, og driftsformene har blitt prøvd ut. Ny kunnskap fra driftserfaring og forskning har medført at flere av vilkårene i tillatelsene nå er utfordrende å etterleve, bl.a. på grunn av hensynet til fiskehelse- og fiskevelferd. Forskriftsarbeidet, som på tildelingstidspunktet var innovasjonsdrivende, har også vist seg å

¹ Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2013 av 24. juni 2013 nr. 754.

inneholde uklarheter mht. hvilke krav som gjelder for ordningen, slik at det er rettslig usikkerhet knyttet til hvilke rammer som gjelder ved drift av tillatelsene. I tillegg til dette medfører tillatelsestypen i seg selv økt kompleksitet, både for oppdrettere i den daglige driften, og for tilsynsmyndighetene i oppfølgingen av vilkår, rapporteringskrav, samlokalisering og samdrift.

Ordningen med grønne tillatelser har mange likhetstrekk med utviklingstillatelser ved at den skulle motivere til innovasjon, bidra til økt miljømessig forsvarlig drift og gi erfaringer som skulle komme hele akvakulturnæringen til gode. En sentral ulikhet sammenlignet med utviklingstillatelsesordningen er imidlertid at denne, etter at teknologien ble utviklet, legger til rette for konvertering til ordinære matfisktillatelser. Vilklårene knyttet til de grønne tillatelsene er derimot i utgangspunktet «evigvarende».

For å forenkle tillatelsesregimet foreslår vi at det i Havbruksutvalgets utredning legges til rette for en forenkling av ordningen med grønne tillatelser. Et eksempel på en slik løsning kan være å utrede muligheten for å konvertere tillatelsene, etter modell fra ordningen med utviklingstillatelser.

I det følgende vil vi redegjøre kort om ordningen, og peke på noen av de utfordringene og mulighetene vi ser knyttet til tillatelsestypen.

2. Om tillatelsene

2.1 Bakgrunn

I 2013 vedtok Fiskeri- og kystdepartementet (nå Nærings- og fiskeridepartementet) i forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk at det skulle tildeles inntil 45 tillatelser til havbruk med matfisk. I tillegg la ordningen opp til at inntil 35 tidligere gitte tillatelser skulle kunne veksles inn. Formålet med ordningen skulle være å legge til rette for «*ei berekraftig og konkurransedyktig havbruksnæring som kan bidra til aktivitet og verdiskaping langs kysten og stimulere til realisering av nye teknologiske løysingar eller driftsmåtar som legg til rette for å redusere miljøutfordringane med rømming av oppdrettsfisk og spreining av lakselus*». Tildelingen av tillatelsene skulle skje etter en prioritering av løsningsenes potensiale for samlet miljøforbedring knyttet til risiko for lakselus og risiko for rømming. Det ble nedsatt en egen faggruppe for å gjøre disse vurderingene.

Tillatelsene i ordningen ble fordelt i tre grupper, A, B og C. For gruppe A (Troms og Finnmark) og gruppe B (åpen gruppe) var det et tildelingskrav at en allerede gitt tillatelse ble innløst slik at den fikk endret vilkår tilsvarende som den nye tillatelsen. For å kvalifisere til å få tillatelse var kravene til gruppe A og B at løsningen skulle redusere risikoen for påvirkning av vill laksefisk som følge av rømming, eller sikre færre enn 0,25 voksne hunnlus av lakselus, og maksimalt 3 medikamentelle behandlinger mot lakselus per produksjonssyklus. Gruppe C (omtales ofte som den mørkegrønne gruppen) krevde ikke innløsning av tidligere gitte tillatelser, men hadde derimot høyere kvalifikasjonskrav som måtte oppfylles ved at den skulle gi *vesentlig* mindre risiko for påvirkning av vill laksefisk som følge av rømming, eller sikre færre enn 0,1 voksne hunnlus av lakselus.

Felles for alle gruppene var at det skulle settes vilkår som medvirket til at kriteriene som var avgjørende for tildelingen ble etterlevd. Det ble derfor satt vilkår i tillatelsesdokumentene knyttet til blant annet bruk av produksjonsteknologi, rensefisk og steril fisk, alt etter hvilke kriterier som lå til grunn for tildelingen i den enkelte søknad.

Det ble i forbindelse med tildelingen betalt vederlag for tillatelsene. For gruppe A og C ble det betalt 10 mill. kr. per tillatelse som en fastpris. Gruppe B-tillatelsene ble tildelt etter en lukket budrunde der laveste bud som vant frem var på 55 mill. kr.

2.2 *Vilkår knyttet til lusegrense*

Et vesentlig usikkerhetsmoment ved ordningen har vært i hvilke grad det er anledning til å håndheve de særlige lusekravene som følger av § 10 tredje ledd bokstav b, § 13 første ledd bokstav b og § 14 andre ledd bokstav b.

For det første følger det av bestemmelsene at tillatelsene skulle tildeles prosjekter for å redusere genetisk påvirkning av vill laksefisk *eller* utslipp av lakselus. Vilkårene er altså alternative, slik at det ville være tilstrekkelig at oppdretteren enten reduserte risikoen for rømming eller sikret overholdelse av lusegrensen. I tildelingsrunden ble imidlertid den enkelte tillatelse gitt på bakgrunn av en kumulativ vurdering av begge vilkår. Hvert enkelt tillatelsesdokument kan derfor inneholde vilkår knyttet til både lakselus og rømming. Samtidig er lusegrensen i forskriften utformet som et *tildelingsvilkår*, noe som kan tale for at det er selve driftskonseptet eller de teknologiske løsningene som skulle vilkårsfestet, og ikke lusegrensen i seg selv.

Vi er kjent med at aktører som har hatt lus over nivået i bestemmelsene, og i forbindelse med tilsyn har fått pålegg av Mattilsynet knyttet til lusenivået, har fått stilt saken i bero i påvente av avklaring fra departementet av om lusekravet gjelder eller ikke. Om lusevilkårene faktisk gjelder har således også vært uklart for tilsynsmyndighetene. At dette er uklart er ikke kommunisert til øvrige innehavere av grønne tillatelser, og medfører dermed en uklar rettstilstand som kan gå på bekostning av rettssikkerheten til aktørene.

2.3 *Vilkår knyttet til bruk av produksjonsteknologi*

En del av tillatelsene ble tildelt med vilkår knyttet til bruk av produksjonsteknologi, for eksempel bruk av luseskjørt, EcoNet-nøter, Midgard merdkonstruksjon, utvikling av mekanisk avlusning/lusespyler, sensorer som registrerer strekkbelastning for fortøyninger og anlegg og bruk av isskjørt mm. På tildelingstidspunktet var dette nyvinnende produksjonsteknologi, men i etterkant har dette blitt standardutstyr, samtidig som den teknologiske utviklingen på en del områder har gått videre.

Når det gjelder bruk av EcoNet-nøter er dette etter hvert erstattet med andre alternativer for å oppnå større rømmingssikkerhet, samtidig som det er utviklet en rekke produkter med forbedrede egenskaper, f.eks. Dynema-nøter. Fastholdelse av vilkår om bruk av produksjonsteknologi vil fremover kunne hindre at ny og mer miljøvennlig teknologi tas i bruk. Flere av de grønne tillatelsene har vilkår knyttet til bruk av luseskjørt. Forskning² viser imidlertid at det avhenger av forholdene på den enkelte lokalitet om luseskjørt er effektivt. Miljøforhold på lokaliteten kan for eksempel føre til at oksygenivået i merden ikke blir godt nok for fisken, slik at vilkåret kan være i motstrid til det kunnskapsgrunnlaget vi har i 2023 når det gjelder fiskehelse og fiskevelferd.

Et annet eksempel er vilkår knyttet til utvikling av lusespylere og mekanisk avlusning. Her er den videreutviklingen som ble pålagt i tildelingsvedtakene gjennomført, og blitt videreutviklet (eks., spyling i kombinasjon med varmt vann, børster mm.) Samtidig viser erfaring og forskning at avlusningsmetoden

² [Effekt av luseskjørt? Det kommer an på lokaliteten \(fhf.no\)](https://www.fhf.no/effekt-av-luseskjort/)

kan medføre betydelig skade på fisken ved å gi økt dødelighet sammenlignet med andre behandlingsmetoder. En del tillatelser har også som vilkår at det skal benyttes ferskvann som avlusningsmetode. Her viser nyere forskning³ at lakselusen gjennom gjentatte ferskvannsbehandlinger kan øke sin toleranse for ferskvann. Det er uheldig at det oppfordres til å bruke spesifikke avlusningsløsninger ettersom det må vurderes konkret om og hvordan avlusning skal skje. Det er fiskehelsepersonellet som har det kliniske ansvaret for fisken når den skal behandles, og dette innebærer både en vurdering av om behandling er aktuelt og hvilke metoder som skal brukes.

2.4 Vilkår knyttet til bruk av rensefisk

En del av tillatelsene som ble tildelt har vilkår knyttet til bruk av rensefisk. De årlige risikoreportene til Havforskningsinstituttet viser imidlertid at risikoen for dårlig fiskevelferd for rensefisk vurderes som høy. Dette fordi de ulike lokalitetene som benyttes i oppdrett er valgt ut for å være optimale for lakseoppdrett, men ikke nødvendigvis tar hensyn til de ulike rensefiskartene. Både leppefisk og rognkjeks har en annen sensitivitet knyttet til temperaturer, har utfordringer med sterk vannstrøm og er særlig utsatt for sykdom, parasitter, stress og skader. Den fiskehelsemessige situasjonen vurderes derfor av Havforskningsinstituttet, som forvaltningens *risikovurderer* på området, til å være langt fra ønsket tilstand⁴. Vurderingen til Havforskningsinstituttet samsvarer med funnene i Mattilsynets rensefiskkampanje (2018-2019) der det fremgår at dersom ulike tiltak som er satt i verk ikke fører til «*vesentlig bedring, mener Mattilsynet av bruken av rensefisk helt eller delvis må opphøre*»⁵. Kunnskapsgrunnlaget og tilsynserfaringene fra Mattilsynet står i betydelig kontrast til et vilkår for grønne tillatelser som krever bruk av rensefisk i produksjonen.

2.5 Vilkår knyttet til steril fisk

En del av tillatelsene knyttet til ordningen ble gitt med vilkår om at det «*utelukkende skulle benyttes steril fisk*» i produksjonen. Per i dag er det kun triploid fisk som er alternativet for bruk av steril fisk. Selv om det er satt som vilkår i tillatelsen at steril fisk skal brukes, er det nødvendig å ha egen tillatelse for slik produksjon fra Mattilsynet. Mattilsynet har imidlertid valgt å ikke innvilge slike søknader av hensyn til manglende kunnskapsgrunnlag knyttet til fiskehelse og fiskevelferd for den triploide fisken. Departementet har derfor lagt seg på en linje der det gis dispensasjon fra kravet om bruk av triploid fisk inntil et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag er på plass.

2.6 Samdrift og samlokalisering

Av tilsagnsdokumentene til tillatelsene fremgår det at «*tillatelsen ikke kan inngå i samdrift eller samlokalisering med andre akvakulturtillatelser med mindre alle tillatelsene under samdrift/samlokalisering drives etter vilkårene i tillatelsen*».

Vilkåret om at samdrift og samlokalisering ikke er tillatt for grønne tillatelser medfører betydelige utfordringer for aktørene, særlig fordi flere av innehaverne er små eller mellomstore selskaper som får mindre muligheter til å optimalisere produksjonen. Videre innebærer særlig forbudet mot samlokalisering at lokaliteter som er knyttet til tillatelsene får dårligere utnyttelse siden biomassen som kan brukes på

³ [Bruk av ferskvann i behandling av laks i oppdrettsnæringen | Mattilsynet](#)

⁴ [Risikoreport norsk fiskeoppdrett 2021 - risikovurdering | Havforskningsinstituttet \(hi.no\)](#)

⁵ https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/resefisk/nordisk_rapport_har_samlet_kunnskap_om_resefisk.45805

disse vil være svært avgrenset. Manglende mulighet til samlokalisering og samdrift gir også en ytterligere kompleksitet i tillatelsesregimet ved at det må ivretas i driften, produksjonssystemene og ved tilsyn fra Fiskeridirektoratet og Mattilsynet.

Det er også usikkert om vilkåret kan håndheves ettersom forbudet mot samdrift og samlokalisering kun fremgår av *tillatelsesdokumentene* og ikke av tildelingsforskriften. Forskriften åpnet kun for å sette vilkår som skulle sikre at løsningene som lå til grunn for kriteriene blir fulgt. Dette vil altså innebære at de vilkårene som settes må være i tråd med dette formålet, således var det ikke adgang til å stille vilkår som ikke var nødvendige for å oppnå formålet med ordningen. Dersom aktørene finner andre måter å organisere produksjonen på, slik at det likevel kan høstes kunnskap og sikres at vilkårene blir etterlevd, er det usikkert om dette vilkåret vil kunne håndheves.

2.7 Rapportering og tilsyn

Et sentralt formål med ordningen var at kunnskapen som ble samlet inn gjennom løsningene skulle komme hele næringen til gode, jf. § 9 første ledd. På bakgrunn av dette ble det satt som vilkår at det skulle rapporteres årlig i form av en rapport med data, erfaringer og evaluering av de ulike løsningene.

Informasjon fra Fiskeridirektoratets nettsider viser at disse rapportene deles i varierende grad⁶. Årsaken til dette er sannsynligvis at driftsformene og teknologien allerede er ferdig utviklet, slik at kunnskapen fra tillatelsene er samlet inn i tilstrekkelig grad, og rapporteringskravet ikke lenger er relevant. Samtidig er vår erfaring at det i hovedsak blir ført ordinært tilsyn med driften av tillatelsene, slik at de rammene som var satt for ordningen i begrenset grad følges opp av tilsynsmyndighetene. En mulig begrunnelse for dette kan være at vilkårene og ordningen ikke lenger er like tidsaktuell, eller at det er knyttet usikkerhet til de rettslige rammene for ordningen.

3. Vårt forslag

Vi håper på bakgrunn av redegjørelsen over å ha bidratt til å tydeliggjøre et potensiale og behov for endring, og at Havbruksutvalget vil foreslå at det legges til rette for en forenkling av ordningen med grønne tillatelser.

Dette kan for eksempel gjøres ved at det foreslås å utrede en konverteringsordning etter modell fra ordningen med utviklingstillatelser. For at det skal føre til en reell forenkling tror vi det vil være hensiktsmessig at en slik ordning gjelder alle de ulike typene grønne tillatelser; Matfisk Grønn A, B og C, og tilsvarende for tillatelser som ble innløst mot å påta seg tilsvarende vilkår.

En konverteringsordning vil kunne medføre en verdistigning for innehaver. En annen konsekvens kan være at enkelte miljøkrav, som fortsatt vil kunne være hensiktsmessige, faller bort. En utredning bør derfor omfatte både de miljømessige og økonomiske sidene ved en endring av ordningen. Noen momenter som kan utredes i denne sammenheng er muligheten for å kreve vederlag ved konvertering av tillatelsene, slik det er gjort for ordningen med utviklingstillatelser. Et slikt vederlag vil kunne nyanseres for de ulike tillatelsestypene (A, B og C). I denne sammenheng bør det vektlegges at det, som nevnt innledningsvis, ble betalt vederlag ved tildeling av tillatelsene, er gjort større investeringer for å utvikle ny produksjonsteknologi og at vilkårene har medført betydelige kostnader i forbindelse med drift. Samtidig tok aktørene på seg en betydelig økonomisk og biologisk risiko knyttet til de ulike teknologi- og

⁶ [Løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn - grønne løyve \(fiskeridir.no\)](https://www.fiskeridir.no/Loyve-til-havbruk-med-matfisk-av-laks-aure-og-regnbogeaure-i-sjovatn-grone-loyve)

driftsløsningene som har blitt utviklet og utprøvd. Videre kan en konverteringsordning betinges av at enkelte av vilkårene blir gjeldende også etter konvertering, for eksempel at det som i dag er beste praksis gjøres til generelle betingelser.

Dersom Havbruksutvalget ønsker ytterligere informasjon, eller dokumentasjon for å vurdere innspillet, vil vi gjerne være behjelpelige med å fremskaffe dette. Vi stiller også gjerne til møte for å utdype forslaget ytterligere.

Vennlig hilsen,
for KPMG Law Advokatfirma AS

Pedro S. Leite
Partner/Advokat

Mette Remø
Senior Manager/Advokatfullmektig