

Regelrådets uttalelse

Om: **Bruk av nedjustert kapasitet på særskilte miljøvilkår**

Ansvarlig: **Nærings- og fiskeridepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Nærings- og fiskeridepartementet

Deres ref.:
24/8520

Vår ref.:
2025/14

Vår saksbehandler:
Bendik Dalene

Dato:
18.03.2025

Uttalelse

Om: **Bruk av nedjustert kapasitet på særskilte miljøvilkår**
Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høring et forslag som gir aktører i produksjonsområder med nedjustert kapasitet mulighet til å utnytte nedjustert kapasitet i egne nullutslippsanlegg, under forutsetning av at strenge miljøkrav oppfylles. Regelrådet vurderer utredningen som grundig på flere områder, særlig når det gjelder beskrivelse av miljøutfordringer, behovet for teknologiutvikling og at det etableres insentiver for å fremme bærekraftig oppdrett.

Samtidig mener Regelrådet at enkelte mangler bør adresseres. Regelrådet savner en vurdering av de deler av anmodningsvedtaket som det ikke er tatt stilling til i høringsnotatet. Dette gjelder blant annet bruk av lavutslippsteknologi, samt muligheten for å øke produksjon i gule og grønne områder. Videre kunne departementet tydeligere ha begrunnet kravene til rapportering av slam og fôrrester.

I tillegg burde departementet sagt noe om i hvilken grad det er forventet at virksomheter faktisk vil investere i nullutslippsløsninger. Siden lavutslippsteknologi ikke inkluderes i ordningen, kan man gå glipp av løsninger som har god kost-nytte i forhold til målet om reduserte utslipp.

Regelrådet understreker også behovet for en fremtidig evaluering av hvordan regelverket har fungert og om målene som er satt opp blir oppnådd. Dette er spesielt viktig siden en håper på teknologiutvikling som en følge av reguleringen.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Gry Agnete Alsos
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Forslaget innebærer en regelendring som gir aktører i områder med nedjustert produksjonskapasitet mulighet til å utnytte denne kapasiteten, under forutsetning av at den brukes i nullutslippsanlegg. Dette omfatter teknologi som reduserer utslipp av lakselus, sikrer mot rømming og samler opp slam og fôrrester. Forslaget søker å stimulere til utvikling og bruk av bærekraftig produksjonsteknologi, uten at nye tillatelser kreves. Aktørene står fritt til å benytte kapasiteten, og tiltaket krever ikke søknadsprosess. Samtidig stilles funksjonskrav og enkelte øvrige vilkår. Tilsynsmyndighetene vil bli gitt retten til å kreve utbedringer ved behov, samt kunne gi påbud om driftsstans.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Forslaget tar sikte på å bedre miljøtilstanden og sørge for vekst i oppdrettsnæringen. Forslaget forutsetter at næringen tar i bruk umoden teknologi som medfører kostbare innretninger. Regelrådet mener det er viktig med en tilnærming hvor rammene ikke stiller unødige krav eller utgjør etableringshindre for aktørene.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Departementet beskriver problemet med dagens regler både som et miljøproblem, og et gratispassasjerproblem som kan hindre utvikling av ny teknologi. Det blir også vist til NOU:2023: 23 og anmodningsvedtak nr. 606 som bakteppe for høringen. Regelrådet mener at problembeskrivelsen er tilstrekkelig.

Departementet viser til flere sider av målet med forslaget. Det vil bli lagt til rette for at nedjusterte områder likevel kan benytte kapasiteten. I tillegg søker forslaget å være et ledd i å regulere næringen i en retning som reduserer miljøavtrykket. Samtidig er det et mål om at krav til nullutslipp gjennom funksjonskrav vil stimulere til innovasjon som er gunstig også for fremtidig miljøvennlig oppdrett.

3.2 Utredning av alternative tiltak

I anmodningsvedtaket som ligger til grunn for høringen bes regjeringen om å ivareta Havbruksutvalgets anbefalinger i NOU:2023: 23. Blant anbefalingene sier utvalget at det burde legges til rette for at det tas i bruk både null- og lavutslippsteknologi for å øke produksjonen. Forslaget i utredningen her er begrenset til å gjelde produksjon for områder som har fått nedjustert kapasitet. Departementet viser til at det arbeides med en melding til Stortinget om akvakultur, der regjeringen bl.a. vurderer forslagene fra NOU 2023:23 om en helhetlig gjennomgang av tillatelsessystemet. Videre sier departementet at det er deler av anmodningsvedtaket som vil kunne adresseres i meldingen som ikke adresseres i denne høringen.

Høringen burde inkludert en omtale av departementets vurderinger knyttet til de delene av anmodningsvedtaket som ikke er direkte behandlet i utredningen. Dette ville gitt en mer helhetlig forståelse av hvordan departementet har tilnærmet seg vedtaket og hvilke hensyn som ligger til grunn for avgrensningene i forslaget. En slik omtale kunne også bidratt til økt transparens og tydelighet i beslutningsgrunnlaget. Dette gjelder eksempelvis økning av kapasitet, samt bruk av lavutslippsteknologi.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Departementet beskriver overordnet hvilke aktører forslaget retter seg mot innenfor oppdrettsnæringen. De berørte er etter Regelrådets vurdering identifisert i utredningen. Det ville likevel vært positivt med en noe mer fyllestgjørende beskrivelse som kunne belyst om det fremstår som sannsynlig at virksomheter vil komme til å investere i nullutslippsteknologi, ettersom teknologien er umoden og kostbar. I sin tur kan dette skape bedre oversikt over hvorvidt arbeid med tilsyn o.l. antas å øke.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Departementets beskrivelse av virkningene fremstår som grundig, og i hovedsak kvalitativ. Det legges vekt på de overordnede konsekvensene knyttet til miljø, økonomi og administrasjon, samt fokus på insentiver for teknologiutvikling og miljøforbedring. Samtidig er det ikke gjennomført konkrete analyser av de økonomiske og miljømessige virkningene, hvilket er naturlig gitt kompleksiteten og usikkerheter rundt implementeringen. Etter Regelrådets vurdering kunne departementet samtidig sagt noe om hvorvidt det er forventet at forslaget vil bidra til at virksomheter velger å investere i nullutslippsløsninger.

Regelrådet registrerer at ordningen er frivillig. Innføringen av regelverket vil dermed ikke påføre næringen nye kostnader direkte. Samtidig kan forslaget være viktig for den videre utviklingen av næringen, spesielt dersom det fører til teknologiutvikling som næringen kan bruke for å redusere sitt miljøavtrykk på en gunstig måte.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet mener at departementet identifiserer forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet. Departementet legger vekt på behovet for teknologinøytralitet, insentiver for innovasjon og krav til nullutslippsløsninger som grunnlag for å drive bærekraftig oppdrett. Gjennomføringen antas å være både teknologisk og økonomisk krevende for næringen, og det er

derfor en fordel at rammene som blir foreslått legger til rette for at næringen selv kan finne frem til gunstige løsninger. Valget om å begrense ordningen til nullutslippsløsninger, kan føre til at lavutslippsteknologi med god kost-nytte i forhold til målet om reduserte utslipp ikke blir utviklet.

Regelrådet savner en grundigere vurdering av behovet for å innrapportere fôrrester/slam, da det etter vår forståelse ikke er krav til dette i dagens ordning.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestepraksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Departementet har ikke vurdert hensynet til små virksomheter særskilt. For SMB-ene kan regelverket være ekstra dyrt å etterleve. Regelrådet anbefaler at det i videre arbeidet med regelverket på området tas hensyn til de mindre aktørene, eksempelvis ved at det blir vurdert om disse kan underlegges krav om lav- i stedet for nullutslippsløsninger.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det fremgår ikke av høringsnotatet at berørt næringsliv har vært involvert i regelverksprosessen. Det er en fordel å involvere berørt næringsliv i utredningsprosessen, da disse kan gi nyttige innspill som øker kvaliteten på beslutningsgrunnlaget.

4.3 Forenkling for næringslivet

Regelrådet vil fremheve det som positivt at departementet legger til rette for at alle aktører automatisk gis mulighet til å benytte eventuell nedjustert kapasitet, uten søknad.

4.4 Fremtidsrettet regulering

Departementet gir uttrykk for at man ønsker å regulere næringen slik at målet om miljøvennlig produksjon blir nådd samtidig som det legges til rette for innovasjon og vekst. Teknologinøytralitet bidrar generelt til at regelverket er fremtidsrettet. Teknologinøytraliteten er imidlertid begrenset til nullutslippsteknologi. Det viktige spørsmålet i denne saken synes derfor å være om senere regulering kan komme til å tillate lempeligere krav, slik at krav til nullutslipp slik de er foreslått her ikke vil være nødvendige. Departementet utelukker ikke at også lavutslippsteknologi kan bli viktig i fremtiden. Da kan det skje at næringen ender opp med å investere i teknologi som senere viser seg overflødig. Det er også en mulighet for at det vil bli mindre utvikling av lavutslippsteknologi.

Dersom nullutslippsteknologien blir for kostbar til at den faktisk blir tatt i bruk, vil det da bli mindre måloppnåelse enn ønskelig knyttet til reduserte utslipp.

4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Evaluering av regelverket er viktig for å sikre at hensynet til miljø, innovasjon og praktisk gjennomførbarhet blir balansert, og at målene blir nådd. Departementet bør derfor følge med på virkningene av regelverket allerede fra implementeringsstadiet. Blant annet bør departementet skaffe seg en oversikt over interessenter som ønsker å delta og dele sine synspunkter. Tiltakene må bidra til reell reduksjon i miljøpåvirkningen, samtidig som de fremmer investering i lav- og nullutslippsløsninger. Regelverket bør balansere hensynene til bærekraft og innovasjon, uten at det skaper uforholdsmessige byrder for næringslivet.

Følgende rådsmedlemmer deltok i behandlingen av denne saken: Gry Agnete Alsos, Just Hjalmar Johansen, Malin Arve, Christine Lundberg Larsen og Finn Arnesen.