



Presentasjon av NOU 2023: 23
Helhetlig forvaltning av akvakultur for
bærekraftig verdiskapning. Hva betyr
dette for oss?

Henrik Hareide | Partner BøeHareide

Akkrediteringsdag NYTEK23 – Lillestrøm 20. mars 2023

Tema

- Presentasjon av utvalget og utvalgets arbeid
- Akvakulturtillatelser
- Arealplanlegging og lokalitetsfleksibilitet
- Trafikklys og handlingsregler
- Miljøfleksibilitet
- Forvaltning

NOU

Norges offentlige utredninger 2023: 23

Helhetlig forvaltning av
akvakultur for bærekraftig
verdiskaping



Utvalgets medlemmer:

- Linda Nøstbakken, forskningsdirektør, Bergen (leder)
- Elisabeth Aune, seniorrådgiver, Florø
- Hans V. Bjelland, forskningssjef, Trondheim
- Irene Vanja Dahl, professor, Tromsø
- Henrik Hareide, partner, Bergen
- Katinka Holtsmark, postdoktor, Oslo
- Håvard Høgstad, daglig leder, Skjervøy
- Kristine Landmark, styrearbeider, Ålesund
- Ola Mestad, professor, Oslo
- Geir Lasse Taranger, forskningsdirektør, Bergen
- Kine Asper Vistnes, nestleder, Alstahaug

Utvalgets arbeid

- Bredt mandat: et helhetlig tillatelsessystem som skal ivareta flere hensyn, herunder biosikkerhet, miljøhensyn og næringsutvikling, og se på samordning med plan og bygningsloven
- Tilleggsmandat miljøteknologiordning: Integrrert del av utredningen
- Avgrenset til kystnær akvakultur
- Nødvendig å vurdere flere virkemidler enn tillatelser, og særlig forholdet mellom tillatelser og driftsregulering

Bærekraftig verdiskaping

- Utvalgets forslag til et helhetlig forvaltningssystem for akvakultur er rettet mot **størst mulig verdiskaping innenfor bærekraftige rammer**.
- Forvaltningssystemet må ivareta hensynene til klima, miljø og fiskevelferd, økonomisk vekst og en akseptabel fordeling av verdiskapingen.
- Sentrale utfordringer inkluderer:
 - tilstrekkelig **egnet areal** til akvakultur,
 - god **biosikkerhet**,
 - god **fiskevelferd** og
 - akseptabel **miljøpåvirkning**.
- Et nytt, helhetlig forvaltningssystem for akvakultur må gi sterkere **insentiver** til bærekraftige valg for å muliggjøre vekst i næringen i fremtiden.

Hovedgrep

- **Statlig myndighet** bør overta større deler av ansvar og myndighet for å utarbeide og vedta arealplaner for sjøområdene – for **bedre lokalitetsstruktur**
- **Mer generiske tillatelser** – ikke detaljregulering i tillatelser, mer generell regulering i forskrift
- **Regulere miljøpåvirkningen mer direkte, samt differensiere reguleringen** slik at man kan skjerpe kravene i områder med uakseptabel miljøpåvirkning
- **Styrke de individuelle incentivene** til å redusere miljøpåvirkning, samtidig som aktørene gis fleksibilitet til å gjøre egne avveininger

Akvakultur- tillatelser

- **Det bør fortsatt være krav om akvakulturtillatelse for å drive akvakultur.**
 - Rimelig fordeling av rettigheter mellom aktører
 - Knapphet på egnede arealer
 - Den totale miljøpåvirkningen skal være bærekraftig
- **Alle akvakulturtillatelser bør omfatte to elementer som sammen gir rett til å drive akvakultur:**
 - **Selskapstillatelse:** akvakultur i bestemt omfang av bestemte arter (mengdebegrensning)
 - **Lokalitetstillatelse:** akvakultur på spesifiserte, avgrensede geografiske områder (arealbegrensning, ikke mengdebegrensning)
- En lokalitetstillatelse kan knyttes til flere selskapstillatelser, og en selskapstillatelse kan knyttes til flere lokalitetstillatelser.

Akvakultur- tillatelser II

- Lovverket bør skille mellom tillatelse til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret, og tillatelse til akvakultur med andre arter.
- Eksisterende akvakulturtillatelser som er gitt som én tillatelse med geografisk avgrensning og mengdebegrensning kan **deles i lokalitets og selskapstillatelser med gjeldende avgrensninger av areal og mengde**. Det gjelder for eksempel tillatelser for oppdrett av torsk.
- Skillet mellom settefisk og matfisk i tillatelser for akvakultur av fisk bør utredes nærmere med sikte på å oppheve.
- Det bør trekkes et skille for tillatelseskapasitet i selskapstillatelsen basert på om akvakulturvirksomheten har vesentlig miljøpåvirkning i sjø.
- Tildelingssystemet for lokalitetstillatelsene bør skille mellom lokaliteter i ulike geografiske områder: til havs, i sjø, på land og i ferskvann.

Akvakulturtillatelser for å ivareta særskilte hensyn

- Det finnes i dag syv tillatelser til særlige formål:
 - Tillatelse til visning
 - Tillatelse til undervisning
 - Tillatelse til forskning
 - Tillatelse til utvikling
 - Tillatelse til stamfisk
 - Tillatelse til fiskepark
 - Tillatelse til slaktemerd
- ... og tre tillatelser med særlige driftsvilkår:
 - 5 pst.-tillatelser
 - Økologiske tillatelser
 - Grønne tillatelser (i tre forskjellige kategorier; A, B og C)

Akvakulturtillatelser for å ivareta særskilte hensyn

- Utvalget mener **særtillatelser er et kostbart og lite gjennomiktig virkemiddel** og har i flere tilfeller vist seg å ikke gi tilstrekkelig måloppnåelse.
- Utvalget foreslår å:
 - **avvikle tillatelser til visning, undervisning og fiskepark**
 - **videreføre tillatelser til stamfisk, slaktemerd og forskning**
- Utvalget mener **at særskilte driftsvilkår ikke bør knyttes direkte til akvakulturtillatelser**, og at tillatelser med slike vilkår bør konverteres til ordinære tillatelser.

Tildeling av akvakulturtillatelser

- Selskapstillatelser bør som hovedregel tildeles ved **auksjon**, mens lokalitetstillatelser bør tildeles **etter søknad** og uten vederlag
- **Prinsipielt bør selskapstillatelse være tidsbegrensede** og tillatelseskapasitet som utløper bør fortløpende tildeles på nytt, primært gjennom auksjon
- **Det bør ikke innføres en tidsbegrensning på selskapstillatelser til laks, ørret og regnbueørret**, som er en akvakulturnæring med modne verdikjeder og grunnrentebeskatning
- Det er ikke behov for å innføre en tidsbegrensning på lokalitetstillatelser

Forutsetninger for diskusjonen rundt arealplanlegging

- Tilgang på tilstrekkelig **egnet areal** er en grunnleggende forutsetning for akvakultur, og nødvendig for den **fleksibilitet** og mulighet for **tilpassing av lokalitetsstruktur** som trengs for å styrke biosikkerheten.
- **Påvirkning fra akvakultur** på omgivelsene vil avhenge av blant annet art og produksjons- og driftsformer.
- Sjøens egenskaper endres og påvirkes **på tvers** av administrative inndelinger.
- Planprosessene kan i enkelte tilfeller ta så **lang tid** at planene er utdaterte før de er vedtatt. En del kommuner har **eldre arealplaner**, særlig gjelder dette for sjøarealene. I tillegg revideres planer ofte **uten at arbeidet er synkronisert** med planprosesser for tilstøtende sjøområder i andre kommuner.
- Velfungerende mekanismer for å legge til rette for **helhetlig planlegging av lokalitetsstruktur** i større områder er ikke etablert, og dagens struktur kan derfor fremstå som fastlåst.

Tematisk plan for akvakultur

- Tematisk plan for akvakultur kan **identifisere områder** som er tilgjengelig og egnet for akvakultur for ulike arter og produksjonsformer.
- Planen gir mulighet for vurdering av hensynet til **biosikkerhet** og **miljøpåvirkning** tidlig i planprosessen, og gir grunnlag for **alternativvurderinger**.
- Planområdene vil ikke nødvendigvis sammenfalle med kommune- eller fylkesgrensene. Dette taler for at det er **statlig myndighet** som har det overordnede ansvaret for å **utarbeide og vedta tematisk plan** for akvakultur i større områder i sjø.
- **Avveining** eller **samordning** av ulike hensyn og bruksområder opp mot hverandre må **ivaretas i en etterfølgende helhetlig arealplan** der den tematiske planen inngår som en del av grunnlaget.

Myndighet i arealplanleggingen

- Helhetlig planlegging for akvakultur kan gå på tvers av interessene til noen kommuner. I tillegg er det nasjonale og regionale interesser knyttet til utviklingen i akvakulturnæringen. Dette taler for **sterk involvering av regional eller statlig myndighet** for å ivareta akvakulturinteresser i arealplanlegging.
- Statlige myndigheter bør stille tydeligere krav enn i dag om faste intervaller og **samordnet revidering av kommuneplanens arealdel** for kommuner i tilstøtende sjøområder.
- Det bør vurderes om akvakulturmyndighetene skal gis tydelig adgang og mandat til å fremme **innsigelse** hvis det ikke settes av tilstrekkelig og egnet areal til akvakultur i arealplanen.
- En **statlig myndighet** bør overta større deler av ansvar og myndighet for å **utarbeide og vedta arealplaner** for sjøområdene. Det må sikres at kommunene er tilstrekkelig involvert i prosessene.

Lokalitets- tillatelse

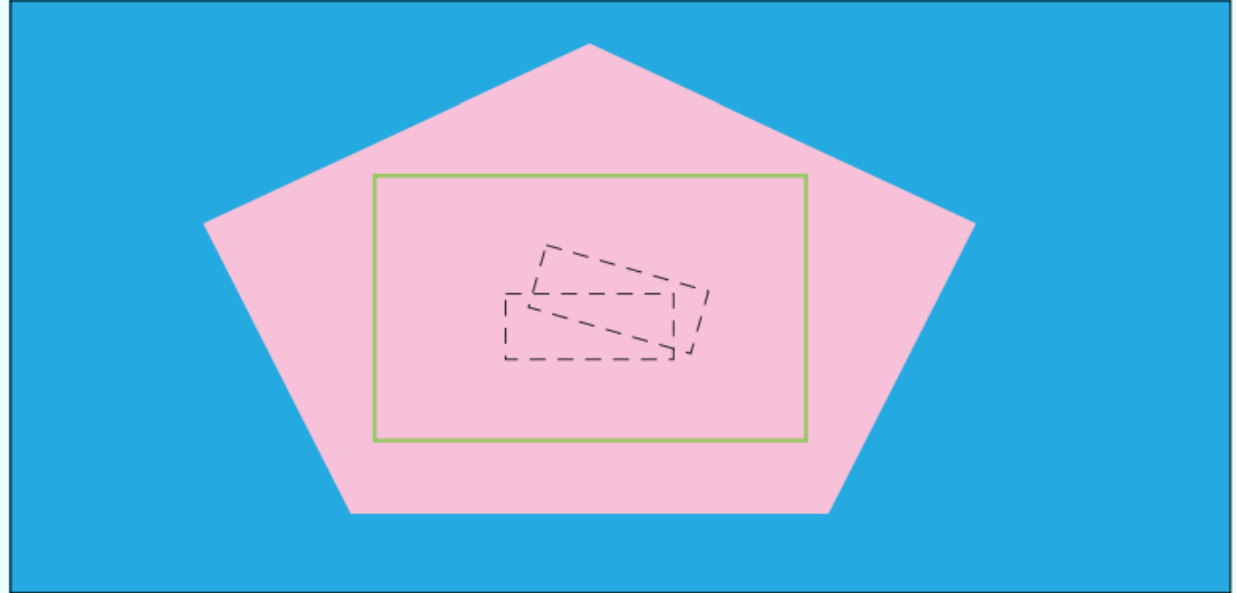
- Lokalitetstillatelsen bør **kun være geografisk avgrenset (lokalitetens areal) og uten mengdebegrensning**.
Omfanget av akvakulturvirksomheten på lokaliteten vil i tillegg til lokalitetens geografiske avgrensning være begrenset av bestemmelser i øvrig regelverk og av tillatelser etter annet lovverk.
- Det bør legges til rette for **mindre justeringer i akvakulturanleggs utforming og plassering** ved å sette en geografisk avgrensning av lokalitetstillatelsen som er større enn selve akvakulturanlegget, så langt det er mulig.

Lokalitetsareal

Boks 10.1 Avgrensninger av områder, lokaliteter og akvakulturanlegg

Helhetlig planlegging for akvakultur er nærmere omtalt i kapittel 7. Figur 10.1 illustrerer et eksempel med areal til akvakulturformål i arealplan, og avgrensningene av akvakulturtillatelsen

og akvakulturanlegget innenfor dette arealet. I figuren er det illustrert to alternative plasseringer av akvakulturanlegget.



Figur 10.1 Alternative plasseringer av akvakulturanlegg

Synstolking: Figur 10.1 er en tegnet illustrasjon av alternative måter å plassere et akvakulturanlegg. Figuren viser et rosa område, som representerer areal avsatt til akvakulturformål i en arealplan. I det rosa feltet er det en grønn heltrukken linje i form av et rektangel som illustrerer området som er gitt lokalitetsklarering etter akvakulturloven. I det grønne rektangelet er det to sorte stiplede linjer, også formet som rektangler, som til dels overlapper, og som representerer alternative plasseringer av et akvakulturanlegg.

Kilde: Utvalget.

Trafikklyssystemet

- Dagens trafikklyssystem inneholder flere elementer som fungerer godt og bør videreføres.
- Dagens indikator for miljøpåvirkning bør videreføres
- **En handlingsregel for bærekraft må utformes slik at miljøtilstanden på lang sikt er akseptabel.**
- I et revidert trafikklyssystem bør det være separate handlingsregler for bærekraftig vekst og drift.
- Fremtidige handlingsregler for drift og bærekraftig vekst bør utformes slik at **aktørene på en effektiv måte reduserer utslippene som har en vesentlig miljøpåvirkning**, slik at miljøsituasjonen raskt kan komme til et akseptabelt nivå.

Handlingsregel for bærekraftig vekst

- Dagens handlingsregel med **generell reduksjon i tillatelseskapasitet i røde områder (nedtrekk) bør erstattes med mer målrettede tiltak** for å få ned lakselusutslippene til bærekraftig nivå i røde og gule områder.
- **Økt tillatelseskapasitet gjennom selskapstillatelser bør følge en faglig fundert og forutsigbar handlingsregel** som tilrettelegger for vekst innenfor miljømessig bærekraftige rammer i det enkelte produksjonsområde.
- Tillatelser til særlige formål bør generelt omfattes av miljøvirkemidler som følger av en handlingsregel for bærekraft, men uten mulighet til vekst.

Handlingsregel for drift

- Tiltak for å sikre forsvarlig drift gitt lakselusbelastningen bør følge en faglig fundert og forutsigbar handlingsregel som differensierer tiltak som lakselusgrenser, -avgifter og -kvoter, etter miljøstatus i det enkelte produksjonsområde.
- Maksgrense for gjennomsnittlig antall lakselus per fisk bør videreføres.
- Tiltaksgrense lavere enn maksgrensen som utløser en forventning om at aktørene skal gjennomføre tiltak bør innføres.
- Maksimalkvote for totalt antall lakselus på produksjonsområdenivå med formål om å begrense den totale lakselusbelastningen per produksjonsområde bør utredes.
- Avgift på antall lakselus i anlegget som overskrider tiltaksgrensen bør innføres. Avgiften bør utredes nærmere.

Miljøfleksibilitet

- **Utvalget foreslår at det åpnes for økning i tildelt tillatelseskapasitet ved bruk av null- eller lavutslippsteknologi (miljøfleksibilitet)**
- Dette kan styrke insentivene til å investere i og ta i bruk teknologi med lavere utslipp
- Kan innrettes som en integrert del av tillatelsessystemet og omfatte alle eksisterende og fremtidige tillatelser
- Forslaget legger opp til omfattende overgang til null- og lavutslippsteknologi

Biosikkerhet

- Det bør iverksettes tiltak som kan senke den generelle sykdomsbyrden i akvakulturnæringen:
 - Lokalitetsstruktur
 - Samordning
- Egnede **produksjonsområder** bør defineres for arter det er naturlig å se i sammenheng, blant annet av hensyn til biosikkerhet.
- Det bør innføres **branngater** (bufferoner) mellom produksjonsområder for å minimere smittespredning.
- Det må legges til rette for **økt koordinering og samarbeid mellom aktørene** med mål om bedre biosikkerhet, miljø og fiskevelferd.
- Bestemmelser vedrørende biosikkerhet bør følge av relevante forskrifter for drift og etablering og ikke bestemmelser tilknyttet selve tillatelsen.

Biosikkerhet

PO forum:

- Det bør etableres PO-forum der hensiktsmessige løsninger og samordning for å bedre biosikkerheten og ivareta miljøet drøftes.
- Det bør etableres faste møtepunkt der representanter fra PO-forum møter kunnskapsstøtte og forvaltning for dialog om samordning og å få til bærekraftige løsninger.

Organisering av akvakultur- forvaltningen

- **Samhandlingen mellom Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og andre relevante forvaltningsorganer må styrkes**, og det må legges til rette for forenkling, tydeliggjøring av ansvarsområder og bedre samordning.
- Statlige myndigheter bør tildele alle akvakulturtillatelser.

Takk for
merksemda!

henrik@boehareide.no