

Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping

Fremleggelse av NOU 2023: 23

Linda Nøstbakken

Oslo, 28. september 2023

Utvalgets arbeid

- Oppnevnt høsten 2021
- Bredt mandat
- Nødvendig å vurdere flere virkemidler enn tillatelser
- Tilleggsmandatet: Integrert del av utredningen

Mandat

Utvalget skulle se på hvordan tillatelsessystemet for akvakultur bør innrettes for fremtiden.

Viktige elementer:

- **Vurdere utforming av et helhetlig tillatelsessystem**, som både ivaretar hensynet til en bærekraftig utvikling av akvakulturnæringen og som legger til rette for størst mulig verdiskaping for samfunnet.
- Vurdere om og i hvilken grad biosikkerhetshensyn bør implementeres i tillatelsessystemet.
- Evaluere ordningen med avgrensing av tillatelsene i maksimal tillatt biomasse.
- Vurdere om fremtidige oppdrettstillatelser bør være tidsbegrensede.
- Vurdere implementering og overgang til et ev. nytt system.
- Vurdere hvordan en kunnskapsorientert forvaltning av havbruksnæringen kan foregå på en effektiv og samordnet måte.
- Vurdere behovet for og ev. foreslå endringer i akvakulturloven, og ev. andre lover som er berørt av forslagene.

Tilleggsmandat

«**Vurdere ulike tiltak for å fremme teknologiutvikling som gir mer bærekraftig vekst.** Utvalget skulle blant annet vurdere en ordning med miljøteknologitillatelser med definert volum, og virkemidler innenfor rammene av trafikklyssystemet.»

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

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.

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.

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.

Teknologiutvikling

- **Det bør legges bedre til rette for, og gis insentiver til, utvikling og bruk av produksjonsmetoder som muliggjør økt produksjon uten at dette går på bekostning av miljøet.**
- Kombinasjon av prisede utslipp og offentlig støtte kan gi insentiver til å redusere miljøpåvirkning.
- Utvalget mener teknologiutvikling i all hovedsak bør skje uten tildeling av særtillatelser.
- Ny ordning: miljøfleksibilitet

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
- Innrettes som en integrert del av tillatelsessystemet og omfatter alle eksisterende og fremtidige tillatelser
- Forslaget legger opp til omfattende overgang til null- og lavutslippsteknologi

Tildeling av akvakulturtillatelser

- Selskapstillatelser bør som hovedregel tildeles ved auksjon, mens lokalitetstillatelser bør tildeles etter søknad og uten vederlag

Tidsbegrensning av akvakulturtillatelser

- **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

Trafikklyssystemet

- Dagens trafikklyssystem inneholder flere elementer som fungerer godt og bør videreføres.
- **En handlingsregel for bærekraft må utformes slik at miljøtilstanden på lang sikt er akseptabel.**
- Dagens indikator for miljøpåvirkning bør videreføres.
- I et revidert trafikklyssystem bør det være separate handlingsregler for **bærekraftig vekst** og **drift**.

Handlingsregel for bærekraftig vekst

- **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 maksimumsgrensen som utløser en forventning om at aktørene skal gjennomføre tiltak bør innføres.
 - Avgift på antall lakselus i anlegget som overskrider tiltaksgrensen bør utredes nærmere og innføres.
 - Maksimalkvote for totalt antall lakselus på produksjonsområdenivå med formål om å begrense den totale lakselusbelastningen per produksjonsområde bør utredes.

Biosikkerhet

(hindre smittespredning)

- 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.

Arealforvaltning og -planlegging

- Statlige myndigheter bør stille tydeligere krav enn i dag om faste intervaller og **samordnet revidering av kommuneplanens arealdel** for kommuner i tilstøtende sjøområder.
- Statlige myndigheter bør fastsette avgrensning av planområdene i sjø, eksempelvis ved pålegg om interkommunalt plansamarbeid eller gjennom statlige planretningslinjer for planlegging i sjøområdene.
- **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.
- **Statlige myndigheter bør utarbeide og vedta tematisk plan for akvakultur** med involvering av kunnskapsinstitusjoner, kommuner, fylkeskommune, regionale statlige myndigheter, berørte organisasjoner og andre interessenter.
- Det må sikres at den tematiske planen for akvakultur er forpliktende for kommunens arealplanlegging.

Fiskevelferd

- **Fiskevelferden i akvakultur må bedres betraktelig.**
- Utvalgets forslag til et helhetlig forvaltningssystem for bærekraft og vekst vil etter utvalgets vurdering adressere hovedutfordringene knyttet til dårlig fiskevelferd og fiskehelse.
- Om utvalgets forslag likevel ikke sikrer tilstrekkelig god fiskevelferd, bør ytterligere tiltak vurderes.

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.

Mål

Hovedgrep

- Hvordan innrette et **helhetlig tillatelsessystemet for akvakultur** for fremtiden som sikrer **bærekraftig utvikling** av næringen og **størst mulig verdiskaping** for samfunnet?
- **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

NOU

Norges offentlige utredninger 2023: 23

Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping

