

Klima- og miljødepartementet
Att:
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Fiskeridirektoratets høringssvar til NOU 2024: 2

Vi viser til Klima- og miljødepartementets invitasjon til høringen, KLDs saksnr 24/990.

Fiskeridirektoratet skal fremme lønnsom og verdiskapende næringsaktivitet gjennom bærekraftig og brukerrettet forvaltning av marine ressurser og marint miljø. Fiskeridirektoratet er det sentrale rådgivende og utøvende forvaltningsorganet for fiskeri- og akvakulturnæringen, og er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Direktoratet gir kunnskapsbaserte råd som bidrar til å utvikle og iverksette politikken innen akvakultur, fiskeri og marin arealforvaltning.

Fiskeridirektoratet stiller seg i all hovedsak bak utvalgets utredning

Fiskeridirektoratet mener at naturrisikoutvalget har levert en god og innsiktsfull utredning som bør være til god nytte for utformingen av en bedre norsk naturpolitikk og forvaltning. Utvalget formidler kunnskap, analyse og anbefalinger som i vesentlig grad forplikter og gir premisser for offentlige og private beslutninger.

Fiskeridirektoratet støtter utvalgets tydelige innledning som slår fast at tap og forringelse av natur utgjør en risiko for økonomisk virksomhet og for vår velferd. Dette er spesielt tydelig i sjømatsektoren. Tap og forringelse av natur, herunder reduksjon eller bortfall av økosystemtjenester kan være direkte og fatale for virksomheter i sjømatsektoren.

Vi forventer i lys av dette at også den naturrelaterte overgangsrisikoen innenfor vår sektor blir vesentlig. Hensynet til norsk sjømatproduksjon alene tilsier at forvaltningen framover må agere i langt større grad enn hva vi har gjort så langt.

Fiskeridirektoratet understreker at risikoanalyser innenfor vår sektor gir ny og nødvendig innsikt både for den enkelte aktørs beslutningsprosesser og for myndighetenes forvaltningsutøvelse. Ved vesentlig kunnskapsmangel er bruken av føre-vår en nødvendig del i sjømatforvaltningens risikohåndtering. Utvalget peker på at langsiktig politikk kan redusere overgangsrisikoen. Mangel på langsiktig og helhetlig politikk for å håndtere naturrisiko vil etter direktoratets syn øke overgangsrisikoen tilsvarende.

Norge har aktivt deltatt i internasjonale prosesser som adresserer naturrisiko. Direktoratet ser koblingen mellom naturtap og klimakrise som sterk og foruroligende. Vi har som nasjon

forpliktet oss både til naturavtalen og Parisavtalen om klima, samt inntatt EUs miljøreguleringer i norske lover og forskrifter. Dette vil, som utvalget peker på, kunne gi norske aktører vesentlig overgangsrisiko. Vi er en stor havnasjon og oppfølgingen av disse forpliktelsene kan gi utfordringer og bli ressurskrevende innenfor marin sektor.

Fiskeridirektoratet vil understreke viktigheten av utvalgets gjennomgående anbefaling om at naturrisikometodikk må inngå i sterkere grad både i politiske beslutninger, forvaltningsutøvelse og hos private aktører. Som forvaltningsetat er vi helt avhengig av at kunnskapsgrunnlaget styrkes. Videre at kapasitet og kompetanse styrkes i vesentlig grad for å møte klima- og naturrisiko innenfor sjømatsektoren. Fiskeridirektoratet støtter utvalgets anbefalinger om at statlige myndigheter i sterkere grad skal være styrende.

Siden sjømatsektoren er så sterkt avhengig av hardføre økosystemtjenester med høy kapasitet, så vil konsekvensene av mangelfull og feil forvaltning kunne bli fatale. Av samme årsak er det viktig at sjømataktører og andre marine næringsaktører både ser nytten av, men også styres mot å innta krav til vurderinger og håndtering av naturrisiko på en mest mulig helhetlig måte. Kravene til rapportering må gjøres mest mulig kvalifiserte og egnet som grunnlag for reelle forbedringer.

Vedlagt ligger Fiskeridirektoratets utdypende høringskommentarer.

Med hilsen

Frank Bakke-Jensen
fiskeridirektør

Jens Christian Holm
fagdirektør

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift.



Mottakerliste:

Klima- og miljødepartementet

Postboks 8013 Dep

0030

OSLO

Vedlegg

Naturrisiko for sjømatsektoren Fiskerdirs høringsuttalelse til naturrisikoutvalget 130624



I samspill med havet

Naturrisiko for sjømatsektoren

Fiskeridirektoratets høringsuttalelse til NOU 2024: 2

Sammendrag: Fiskeridirektoratet stiller seg i all hovedsak bak utvalgets utredning

Fiskeridirektoratet mener at naturrisikoutvalget har levert en god og innsiktsfull utredning som bør være til god nytte for utformingen av en bedre norsk naturpolitikk og forvaltning. Utvalget formidler kunnskap, analyse og anbefalinger som i vesentlig grad forplikter og gir premisser for offentlige og private beslutninger.

Fiskeridirektoratet støtter utvalgets tydelige innledning som slår fast at tap og forringelse av natur utgjør en risiko for økonomisk virksomhet og for vår velferd. Dette er spesielt tydelig i sjømatsektoren. Tap og forringelse av natur, herunder reduksjon eller bortfall av økosystemtjenester kan være direkte og fatale for virksomheter i sjømatsektoren.

Vi forventer i lys av dette at også den naturrelaterte overgangsrisikoen innenfor vår sektor blir vesentlig. Hensynet til norsk sjømatproduksjon alene tilsier at forvaltningen framover må agere i langt større grad enn hva vi har gjort så langt.

Fiskeridirektoratet understreker at risikoanalyser innenfor vår sektor gir ny og nødvendig innsikt både for den enkelte aktørs beslutningsprosesser og for myndighetenes forvaltningsutøvelse. Ved vesentlig kunnskapsmangel er bruken av føre-vår en nødvendig del i sjømatforvaltningens risikohåndtering. Utvalget peker på at langsiktig politikk kan redusere overgangsrisikoen. Mangel på langsiktig og helhetlig politikk for å håndtere naturrisiko vil etter direktoratets syn øke overgangsrisikoen tilsvarende.

Norge har aktivt deltatt i internasjonale prosesser som adresserer naturrisiko. Direktoratet ser koblingen mellom naturtap og klimakrise som sterk og foruroligende. Vi har som nasjon forpliktet oss både til naturavtalen og Parisavtalen om klima, samt inntatt EUs miljøreguleringer i norske lover og forskrifter. Dette vil, som utvalget peker på, kunne gi norske aktører vesentlig overgangsrisiko. Vi er en stor havnasjon og oppfølgingen av disse forpliktelsene kan gi utfordringer og bli ressurskrevende innenfor marin sektor.

Fiskeridirektoratet vil understreke viktigheten av utvalgets gjennomgående anbefaling om at naturrisikometodikk må inngå i sterkere grad både i politiske beslutninger, forvaltningsutøvelse og hos private aktører. Som forvaltningsetat er vi helt avhengig av at kunnskapsgrunnlaget styrkes. Videre at kapasitet og kompetanse styrkes i vesentlig grad for å møte klima- og naturrisiko innenfor sjømatsektoren. Fiskeridirektoratet støtter utvalgets anbefalinger om at statlige myndigheter i sterkere grad skal være styrende.

Siden sjømatsektoren er så sterkt avhengig av hardføre økosystemtjenester med høy kapasitet, så vil konsekvensene av mangelfull og feil forvaltning kunne bli fatale. Av samme årsak er det viktig at sjømataktører og andre marine næringsaktører både ser nytten av, men også styres mot å inn ta krav til vurderinger og håndtering av naturrisiko på en mest mulig helhetlig måte. Kravene til rapportering må gjøres mest mulig kvalifiserte og egnet som grunnlag for reelle forbedringer.

Utdypende høringskommentarer

I denne delen utdyper vi noen utvalgte tema fra utvalgets anbefalinger i lys av vår rolle som sjømatforvalter. Avslutningsvis gir vi en kort oversikt over sjømatsektoren og vår forvaltning av den. Vi har også lagt ved en tabell som kobler utvalgets anbefalinger med de utdypende høringskommentarene fra Fiskeridirektoratet.

Innholdsfortegnelse

<i>Den helhetlige risikobevisstheten må styrkes hos alle aktører og myndighetene i sjømatsektoren</i>	<i>3</i>
<i>For sjømatsektoren er vurderinger av dobbel vesentlighet viktig</i>	<i>7</i>
<i>Oppdaterte datagrunnlag og ny kunnskap forplikter alle aktører</i>	<i>10</i>
<i>Nasjonale myndigheter må gis reelle muligheter for å håndtere naturrisiko effektivt</i>	<i>11</i>
<i>Norske myndigheter må trappe opp håndteringen av naturrisiko nasjonalt</i>	<i>13</i>
<i>Viktig å utvikle metoder og data som gir bedre kunnskap om den marine naturens bidrag til oss mennesker</i>	<i>13</i>
<i>Naturregnskap for kyst og hav blir viktig å bygge, formidle og bruke i offentlig forvaltning</i>	<i>16</i>
<i>Nasjonale føringer for klima og natur må styrkes når kommunene skal planlegge i sjø</i>	<i>19</i>
<i>Ansvarsdelingen for håndtering av naturrisiko må klargjøres mellom plan- og sektormyndigheter</i>	<i>23</i>
<i>Offentlig sektor må gjøre gode avveininger mellom marine naturverdier og andre hensyn</i>	<i>25</i>
<i>Etatsstyringen må sikre reell håndtering av naturrisiko.....</i>	<i>26</i>
<i>Sektormyndighetene må stimulere til innovasjon som reduserer naturrisiko.....</i>	<i>27</i>
<i>Private aktører må vurdere egen virksomhet opp mot viktige mål på naturområdet</i>	<i>30</i>
<i>Kort om sjømatsektoren og Fiskeridirektoratet.....</i>	<i>31</i>
<i>Vedlegg: Oversikt over hvor i Fiskeridirektoratets høringssvar utvalgets konkrete anbefalinger er kommentert</i>	<i>34</i>

Den helhetlige risikobevisstheten må styrkes hos alle aktører og myndighetene i sjømatsektoren

Utvalget anbefaler at offentlige og private aktører tar i bruk og bidrar til å videreutvikle analyseverktøy for naturrisiko for å avgjøre hvor eksponert de er, og innrette seg for å redusere egen risiko. Utvalget anbefaler også at vurderinger av naturrisiko innlemmes i etablerte prosesser for samlet risikostyring. Fiskeridirektoratet er enige i utvalgets anbefalinger her.

Norsk fiskerinæring og etter hvert også norsk oppdrettsnæring har som naturbaserte næringer alltid vært eksponert for risiko. Menneskeskapt påvirkning har i moderne tid utgjort en økende del av sjømatnæringenes risikobilde, først med overfiske, så med utslipp, habitatforringelse og klimaeffekter. Fiskeri- og oppdrettsnæringen opplever og håndterer naturrisiko på ulike måter, basert på historiske betingelser og hver sektors egenart. De har derfor også utviklet egne strategier for å håndtere naturrisiko.

For fiskeriene har forvaltningen innført adferdskontroll gjennom et detaljert regelverk, i motsetning til akvakulturnæringen hvor forvaltningen har et tilsyn som i større grad er basert på et funksjonsbasert regelverk.

Akvakultur

Akvakulturregelverket krever at alle akvakulturvirksomheter skal ha et levende risikostyringssystem som aktivt brukes i arbeidet for å forebygge farer og uønskede hendelser og som hele tiden forbedres. Fiskeridirektoratet vurderer at risikostyring i akvakulturnæringen er avgjørende for å sikre bærekraft og regeletterlevelse hos virksomhetene, men at det fortsatt er en vei å gå for å oppnå dette i tilstrekkelig grad.

I dag har ikke akvakulturnæringen samlet sett en overordnet risikovurdering som tar innover seg alle farer og konsekvenser på alle lokaliteter og for alle operasjoner. Det virksomhetene gjør i dag er å vurdere farer ved bruk av ulike typer utstyr og ved gjennomføring av arbeidsoperasjoner. Dette kan være hensiktsmessig for beslutninger som blant annet skal tas ved utførelse av operasjoner, men mangler et overordnet bilde på risiko for hele virksomheten (inkludert alle lokaliteter) over et gitt tidsrom. Dette bør gjøres på et høyere nivå enn de vanlige operasjonelle risikovurderingene (som Fiskeridirektoratet ser etter på tilsyn). Naturrisiko bør, sammen med klimarisiko, derfor inkluderes på dette nivået.

Studier utført for Fiskeridirektoratet konkluderte med at bransjen ikke er moden med tanke på risikovurdering, men er på vei til å bli bedre. Virksomheter har stort sett hovedfokus på operasjonelle og lovpålagte forhold, og mange av virksomhetene kan karakteriseres som «forskriftstyrte». Et kjennetegn er også at risikostyring i stor grad omhandler etablert drift og kjente risikoer, og i mindre grad omfatter utvikling og nye risikoområder. Dette kan tyde på at næringen i dag ikke vil klare å lykkes med helhetlig risikostyring (Proactima, 2022).

Fiskeri

Hele forvaltningen av fiskerinæringen er bygget opp under prinsippet om at næringen skal drives på en bærekraftig måte. Dette innebærer god forvaltning av fiskebestandene og krever

tiltak for å redusere naturrisiko slik at naturen legger til rette for gode vekstforhold for bestandene. Dette gjenspeiler seg blant annet i hvem som har lov til å fiske, hvor mye og hvilke arter en har lov til å fiske, stenging av fiskefelt og hvilke redskap som skal benyttes i fisket.

Forvaltningen samarbeider også med rådgivende forskningsmiljøer slik som

Havforskningsinstituttet (HI) og Det internasjonale råd for havforskning (ICES).

Fiskebestandene overvåkes blant annet ved at det gjennomføres forskningstokt. Når forvaltningen fastsetter kvoter og andre regulerings tiltak legges det stor vekt på rådene fra ICES og HI. Dette gjelder også når Fiskeridirektoratet iverksetter risikohåndterende kontrolltiltak.

Fiskerinæringen er ikke pålagt internkontroll som inkluderer tiltak for å ta ned naturrisiko.

Imidlertid er næringen pliktig til å etterleve lover og forskrifter, og derfor pålagt en rekke rapporteringsplikter som skal effektivisere myndighetens oppfølging av etterlevelse og bidra til å dokumentere bærekraft. Disse reglene har bærekraft og miljøhensyn (herunder minimering av naturrisiko) som en helt avgjørende begrunnelse. Fiskeridirektoratet kontrollerer at næringen etterlever lover og regler, og dermed at næringen overholder krav som reduserer naturrisiko. Det er i dag ikke krav til at den enkelte fiskeriaktør skal innføre spesifikke naturrisikoreducerende tiltak ut over dette.

Næringsaktøren skal etterleve regler fastsatt av forvaltningen som gjelder for flere, gjerne en gruppe næringsaktører, og som er etablert med tanke på å sikre bærekraft. Næringsaktøren er også pålagt å endre atferd dersom for eksempel fangstsammensetningen ikke er lovlig. Dette kan skje om fangsten inneholder for mye fisk under minstemål, fangsten inneholder for mye bifangst eller fangsten inneholder fiskearter som det ikke er lov å fiske på.

Fiskeridirektoratet driver kontroll med at næringen etterlever disse kravene. Etterlevelse av lover og regler resulterer i at næringen gjennomfører risikohåndterende tiltak, noe som igjen har som mål om at fiskeriene skal drives innenfor rammene av en akseptabel naturrisiko.

Hva gjør Fiskeridirektoratet som sjømatforvalter?

Som akvakulturforvalter utfører Fiskeridirektoratet årlige risikovurderinger som ser relativt bredt på effekter på natur og miljø, men også spesifikt på rømming. Vi bruker og utvikler verktøy som et hjelpemiddel for å identifisere aktører og objekter med høy risiko. Dette legges til grunn i tilsynet med aktørenes drift. For risikohåndtering av akvakulturvirksomhet relevant for arealforvaltning, tildeling og drift, bruker vi i stor grad resultater fra Havforskningsinstituttets risikovurderinger for norsk fiskeoppdrett (Grefsrud med flere, 2024).

Som fiskeriforvalter gjør vi risikovurderinger av ulikt omfang og karakter, avhengig av om det er strategisk eller operativt. Felles er at vi ser på risiko for manglende etterlevelse av reguleringsreglene for kommende år som bryter med overordnede formål i havressursloven. Vurdering av arter inngår i disse vurderingene, med hjelp av parametere som bestandssituasjon, nøkkelrolle, forvaltningsmål osv. som gir hver enkel art en vektning og prioritering fra år til år. Fiskeridirektoratets bestands- og fiskeritabell (Anon, 2024) sammen med bestandsråd og forskningsdata fra HI er her sentralt. Direktoratet utreder her hvordan klima kan inngå som en vurderingsparameter for forvaltningen av de ulike artene.

Fiskeridirektoratet har fortsatt en vei å gå i å bli bedre til å anvende naturrisikoforståelsen mer helhetlig fra og med arealplanlegging via tildeling av rettigheter til oppfølging av drift og utøvelse.

Videre utvikling av sjømatforvaltningen

Utvalget beskriver tilstanden og påvirkningen på økosystemene i de norske kyst- og havområdene basert på ulike klassifiseringssystemer. Ifølge naturindeksen¹, som gir en oversikt over hvordan artene i et økosystem responderer på samlet belastning fra menneskeskapte påvirkninger (Jakobsson og Pedersen, 2020), har det vært en svak negativ utvikling de siste fem årene for den kjemiske tilstanden til kystvannforekomstene. Over 71 prosent er ikke klassifisert på grunn av mangelfulle overvåkningsdata. For de som er klassifisert har under 7 prosent god og 22 prosent dårligere enn god kjemisk tilstand. Marine arter i rødlistene fra 2010, 2015 og 2021, viser at kategoriene “regionalt utdødd” og “kritisk truet” er omtrent uendret, men at antall arter i kategoriene “sterkt truet” og “sårbar” har økt kraftig. I sum har antallet sårbare og truede marine arter økt de siste ti årene.

For de norske havområdene vurderes miljøtilstand og –utvikling i faggrunnlaget for de helhetlige forvaltningsplanene for de norske havområdene (Faglig forum for norske havområder, 2023). Den økologiske tilstanden er generelt god, selv om naturindeksen viser en svak negativ utvikling de siste ti årene. Det er store variasjoner mellom de ulike havområdene. I den norske sektoren av Nordsjøen og Skagerak er økosystemene betydelig påvirket av menneskelig aktivitet og tilstanden ikke lenger god. Disse havområdene er særlig påvirket av klimaendringer og fiskeri. For Barentshavet er det knyttet stor usikkerhet til tilstanden på grunn av korte dataserier, og i Norskehavet er det i tillegg manglende overvåkningsdata og indikatorer for å kunne vurdere alle egenskapene ved økosystemet, selv om tilstanden i disse havområdene er vurdert som god. I Nordsjøen har tilstanden være relativt stabil de siste 30 årene, men tynt datagrunnlag, sterkt forvaltede bestander og store naturlige svingninger gjør det vanskelig å trekke ut trender for det biologiske mangfoldet i sin helhet.

Det er tydelig at kunnskaps- og datamangelen er stor. Som en følge av dette øker usikkerheten i vurderingene av naturrisiko og faren for at det tas dårlige beslutninger, både ute hos virksomhetene og i forvaltningen. Det er innenfor marin sektor et spesielt stort behov for mer forskning og mer helhetlig datagrunnlag for å redusere usikkerheten.

I tillegg mangler både de private virksomhetene og forvaltningen gode fagverktøy for å kunne prioritere klima og natur sammen med andre bærekraftshensyn, og å håndtere målkonflikter mellom dem. Fiskeridirektoratet skal ved manglende risikokunnskap legge føre-vår-prinsippet til grunn i forvaltningsutøvelsen. Videre er de aller fleste risikobildene komplekse og viser at risiko er et resultat av samlet belastning. Det er derfor behov for å utvikle metodikk der vi kan analysere og vektlegge ulike konsekvenser av mulige forvaltningsgrep i en slik kontekst på en konsekvent og transparent måte.

¹ <https://www.naturindeks.no/>

Det er dessverre eksempler på at statlige verktøy som skal analysere og håndtere naturrisiko ikke klarer å samvirke i tilstrekkelig grad selv innenfor forholdsvis avgrensede hensyn (Myklebust med flere, 2024). Nevnte vurdering viser at det ikke godt nok samsvar mellom grenseverdiene for lakselus i Trafikklyssystemet og kravene til høstbart overskudd i Kvalitetsnormen for villaks. Dette fører til at dagens Trafikklyssystem medfører brudd på Kvalitetsnormen for villaks (Næsje, Biering og Boxaspen, 2024). Fiskeridirektoratet vil understreke behovet for bedre samordning av statlige virkemidler på tvers av departementsstrukturen.

Fiskeridirektoratet bør ut fra sitt sektoransvar og sin erfaring i større grad likevel kunne sette premissene for hva som er god nok risikokunnskap og risikohåndtering, og ha en forventning om hva innholdet bør være i et analyseverktøy. Vi har gode erfaringer med samhandling med ulike etater og næringsaktører for å sikre at ambisjoner og verktøy blir mest mulig kunnskapsbaserte og omforente. Denne tilnærmingen vil bidra til at både offentlige og private aktører kan benytte risikoverktøy effektivt, i tillegg til å sikre at usikkerhet tas med i tilstrekkelig grad.

Vi mener at samsillet mellom myndigheter og bransje er avgjørende for å samle inn relevante data og utvikle gode analyseverktøy, og at Fiskeridirektoratet må bidra med og videreutvikle sine metoder for informasjonsdeling, veiledning og oppfølging av hendelser. Her kan Fiskeridirektoratet lære fra andre næringer, som for eksempel kraft- og petroleumsbransjen. For å gjøre naturrisikovurderinger bør det bli utviklet en felles metode slik at det er mulig å sammenligne. Dette gjelder både offentlige og private.

Fiskeridirektoratet har plikt til å bruke sine virkemidler når vi har informasjon om at naturrisiko er tilstrekkelig høy. Herunder når risikobildet inneholder særlig farefulle utfall.

Kilder

Anon., 2024. Økosystembasert fiskeriforvaltning. Bestands- og fiskeritabeller.

https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2024/invitasjon-til-mote-om-okosystembasert-fiskeriforvaltning/_attachment/download/8de14f5a-c8d0-4188-bcfb-3a45998bc4c9:ca2c9a881c159ba24f760bfac4f0f9dbc971be53/Bestands-%20og%20fiskeritabell-%C3%98kosystembasert%20fiskeriforvaltning%202024.xlsx

Faglig forum for norske havområder, 2023. Faggrunnlag for helhetlige forvaltningsplaner for norske havområder – Hovedrapport 2019-2023. M-2524

<https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2023/mai-2023/faggrunnlag-for-helhetlige-forvaltningsplaner-for-norske-havomrader-hovedrapport-2019-2023/>

Grefsrud, E.S. med flere (red.), 2024. Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2024. Produksjonsdødelighet hos oppdrettsfisk og miljøeffekter av norsk fiskeoppdrett. Rapport fra havforskningen 2024-4.

<https://www.hi.no/templates/reporteditor/report-pdf?id=79308&45781292>

Jakobsson, S. & Pedersen, B. (red.), 2020. Naturindeks for Norge 2020. Tilstand og utvikling for biologisk mangfold. NINA Rapport 1886. Norsk institutt for naturforskning. <https://brage.nina.no/nina-xmlui/handle/11250/2686068>

Myklebust, I.E., Dalvin, S., Djupevåg, E.M.S., Fiske, P., Forseth, T., Kambestad, A., Stige, L.C., Taranger, G.L. og Vikingstad, E., 2024. Rapport om hvordan Trafikklyssystemet påvirker arbeidet med å oppnå målene satt i Kvalitetsnorm for villaks. Styringsgruppen for vurdering av lakseluspåvirkning.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/61411f8bcdd44d49ad5a6861e532a357/ny-rapport-om-samsvaret-mellom-trafikklyssystemet-for-havbruk-og-kvalitetsnorm-for-villaks.pdf>

Næsje, T.F., Biering, E. og Boxaspen, K.K., 2024. Styringsgruppens oppsummering og evaluering av utredningen om hvordan Trafikklyssystemet påvirker måloppnåelsen i Kvalitetsnorm for villaks. Styringsgruppen for vurdering av lakseluspåvirkning.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/61411f8bcdd44d49ad5a6861e532a357/styringsgruppens-faglige-vurderinger-av-arbeidsgruppens-rapport.pdf>

Proactima, 2022: Helhetlig risikostyring i akvakulturnæringen.

fiskeridir.no/Akvakultur/Dokumenter/Rapporter/helhetlig-risikostyring-i-akvakulturnaeringen.pdf

For sjømatsektoren er vurderinger av dobbel vesentlighet viktig

Fiskeridirektoratet er enig med utvalget i at noen overordnede tilnærminger bør ligge til grunn for alt arbeid med naturrisiko. Etter direktoratets syn er den foreslåtte metoden, hvor vurderingene ser både på hvordan aktiviteter og aktører er avhengig av natur, og på hvordan de påvirker natur (i utredningen kalt dobbel vesentlighet), et godt og naturlig utgangspunkt for arbeidet.

Direktoratet ser at utvalget har fått med de mest sentrale momentene både for fiskeri og akvakultur. Vi vil i det følgende knytte noen korte og utfyllende kommentarer til utvalgets vurderinger av sjømatsektoren. Direktoratet legger til grunn at det vil være nødvendig for alle næringer og myndigheter at det gjøres en mer uttømmende vurdering av avhengighet av og påvirkning på natur, og ser frem til å bidra i det videre arbeidet med dette.

Fiskeriene

Utvalget har i det vesentlige en dekkende beskrivelse av fiskerienes avhengighet og påvirkning av natur. Deler av avhengigheten og påvirkningen har vært forvaltet over lang tid, mens andre deler har en delvis mangelfull forvaltning. Vi skal søke å belyse dette nærmere for de *norske* fiskeriene.

Fiskeriene er direkte avhengig av naturen. Fiskeriene er avhengig av produktive fiskebestander og et hav mest mulig fritt for miljøgifter og som ikke blir surere grunnet økt opptak av CO₂ fra atmosfæren. Naturrisikoen består derfor i at fiskebestandene ikke holder seg på et produktivt nivå og at havet blir surere eller ikke holdes tilstrekkelig fritt for miljøgifter. Fiskeriene er også avhengig av tilgang på sjøareal for å utøve sin virksomhet, men risikoen for at dette arealet skal avgrenses er i større grad forårsaket av konkurranse med andre næringer enn naturen selv.

Fiskeriforskning og forvaltning har, siden sildebestanden kollapset på slutten av 1960-tallet, hatt et hovedfokus på å **forvalte risikoen for bestandsnedgang**. Stikkord her er årlige bestandsvurderinger, høstingsregler, rådgiving fra ICES, internasjonale og nasjonale

fiskerireguleringer og oppfølgende kontroll. Målene for disse tiltakene har vært å legge til rette for et høyt langtidsutbytte og samtidig en lav risiko for bestandsnedgang.

Med et havklima i endring må vi regne med at fiskebestandenes produktivitet endres. Risikoen for bestandsnedgang kan da også øke, og for å redusere denne risikoen må vi være forberedt på å sette fangstkvoter lavere enn de ellers ville ha vært satt. For å bruke utvalgets terminologi kan dette beskrives som overgangsrisiko. Ansvar for å forvalte både naturrisiko og overgangsrisiko ligger til fiskeriforvaltningen.

Risiko for forsuring av og miljøgifter i havet er noe som fiskeriene må forholde seg til, men som i stor grad er en konsekvens av andre sektors utslipp. Risikoen som disse faktorene innebærer, vil variere geografisk og mellom sektorer som eksponeres for risikoen. Av hensyn til fangst og høsting av sjømat bør det være nulltoleranse for utslipp av miljøgifter i det marine miljø. Ettersom miljøgifter i havet kommer fra en rekke sektorer krever forvaltning av natur og overgangsrisiko tverrsektorielt og til dels internasjonalt samarbeid.

Fiskeriene påvirker naturen. Fiskeriene påvirker fiskebestandene som det fiskes på, men risikoen for bestandsnedgang som følge av fisket forvaltes slik det er beskrevet ovenfor. Fiskeredskaper som kommer i kontakt med havbunnen (trål og snurrevad) vil kunne påvirke naturen ved å ødelegge sårbare arter og bunnhabitater og frigjøre sedimentert såkalt «blått» karbon. Fiskeredskap som mistes vil forsøple, og kan bidra til såkalt spøkelsesfiske. Ettersom plast er en sentral komponent i mange fiskeredskap, vil mikroplast frigjøres ved fisket. Endelig vil fiskebåtenes motorer forbruke fossilt drivstoff og frigjøre klimagasser til atmosfæren.

Forvaltning av risiko for ødeleggelse av bunnhabitater: For å redusere ødeleggelse av bunnhabitater kan det settes inn fiskerireguleringer og ulike beskyttelsestiltak, opprettes marine verneområder eller andre områdespesifikke tiltak. Det er også mulig å utvikle fiskeredskap med sikte på å redusere bunnkontakt. Ansvar for å forvalte både naturrisiko og overgangsrisiko ligger til fiskeriforvaltningen.

Forvaltning av tapte fiskeredskaper: Fiskeridirektoratet gjennomfører årlig tokt der redskaper som er mistet og meldt inn til Fiskeridirektoratet hentes opp igjen. Fiskerne har selv plikt til å sokne etter tapte fiskeredskap.

Forvaltning av plastutslipp: Fiskeriene er avhengig av et rent kyst- og havmiljø. Fiskeridirektoratet har derfor en egen Handlingsplan mot marin forsøpling (Fiskeridirektoratet, 2021).

Forvaltning av utslipp av klimagasser: I henhold til klimaloven skal de norske utslippene kuttes med 90-95% innen 2050, og vi legger til grunn at også fiskerienes utslipp av klimagasser skal reduseres kraftig. For å få dette til kan det være nødvendig med både reguleringer og avgifter. Med hensyn til reguleringer vil det være behov for å vurdere eksisterende fiskerireguleringer og identifisere dem som hindrer en omlegging til et fiske med mindre utslipp av klimagasser. Eksempler på dette kan være reguleringer som hindrer spesifikke flåtegrupper tilgang til rike fangstfelt, enten disse ligger i norske eller utenlandske farvann. Avgift og subsidier kan også brukes for å stimulere til overgang til andre energiformer. Det er behov for en avklaring av ansvarsforholdet med å forvalte risikoen som utslipp av klimagasser innebærer. Fiskeriforvaltningen vil ha et ansvar for regulering av fiskeriene med sikte på et lavest mulig utslipp av klimagasser, mens finansforvaltningen vil ha et ansvar for utforming av skatte- og avgiftspolitikken for å redusere utslippene.

Forvaltning av samlet risiko for både klima og marint biomangfold: I noen tilfeller kan det være vanskelig å forvalte fiskeriene med sikte på å redusere klimagassutslippene og samtidig redusere risiko for negativ påvirkning av marint biologisk mangfold. Et eksempel på dette er dagens reguleringer som hindrer trålfiske og andre større fiskefartøy å operere kystnært. En liberalisering av slike reguleringer kan tenkes å bidra med mindre utslipp av klimagasser, men ettersom trål og fiske med mindre selektive redskap kan gjøre det mer krevende å fiske målrettet etter den enkelte art, kan risikoen for tap av biologisk mangfold øke. I slike tilfeller kan en stå overfor dilemma mellom hvilken risiko som skal tillegges størst vekt.

Akvakultur

Utvalget har beskrevet flere eksempler på akvakulturnæringens avhengighet av natur, påvirkning på natur og mulige kilder til naturrisiko. Som nevnt over ser direktoratet at utvalget har fått med en rekke sentrale momenter i sin beskrivelse av sektorens naturrisiko.

Akvakulturnæringens avhengighet av natur omfatter fôrråvarer, genetiske ressurser, vannrensing og nedbryting av biologisk avfall, klimatiske forhold, regulering av havforsuring med videre. Fiskeridirektoratet er enig i at særlig bærekraftige fôrråvarer og havmiljø vil være avgjørende for akvakulturnæringen. Direktoratet viser til samfunnsoppdraget for bærekraftig fôr, som har ambisjon om at alt fôr skal komme fra bærekraftige kilder og bidra til å redusere klimagassutslippene i matsystemene. Endringer i havmiljø vil kunne føre til arealutfordringer, i tillegg til at risikobildet for drift kan endre seg blant annet knyttet til fiskehelse og nedbryting av biologisk avfall.

Akvakulturnæringen påvirker natur, og utvalget nevner arealbruk, rømming, forurensning som påvirker miljø eller fiskehelse, utslipp av klimagasser fra fartøy, samt støy og støv. Fiskeridirektoratet mener dette er de mest sentrale påvirkningsfaktorene fra akvakulturnæringen, men vil også understreke at energiforbruk kan være vesentlig for enkelte tilfeller og produksjonsformer. Akvakultur på land vil også kunne ha store og til dels irreversible arealinngrep.

Utvalget eksemplifiserer naturrisiko for akvakultur knyttet til både fysisk risiko og overgangsrisiko. For fysisk risiko pekes det på klimaendringer som påvirker fôrråvarer, havtemperatur og viktige økosystem. Fiskeridirektoratet er enig i dette, men vil imidlertid også vise til at andre påvirkninger på havmiljøet vil kunne få stor betydning, både for arealtilgang og for fiskehelse og drift. Overgangsrisiko eksemplifiseres ved færre tillatelser eller pålagt kapasitetsreduksjon, endrede krav relatert til lakselus, utslipp og rømming. Fiskeridirektoratet er enig i dette, og mener at tilgang på tilstrekkelig areal vil være avgjørende for akvakulturnæringen fremover.

Kilder

Fiskeridirektoratet, 2021. Fiskeridirektoratets handlingsplan mot marin forsøpling.

<https://www.fiskeridir.no/Areal-og-miljo/Marin-forsoepling/handlingsplan-mot-marin-forsopling>

Oppdaterte datagrunnlag og ny kunnskap forplikter alle aktører

Utvalget mener at noen overordnede tilnærminger bør ligge til grunn for alt arbeid med naturrisiko, og foreslår derfor at alle aktører og virksomheter bruker oppdaterte datagrunnlag og kunnskap, og trekker på tilgjengelig og relevant metodikk og veiledning.

Fiskeridirektoratet støtter utvalgets anbefaling om at aktører bruker oppdaterte datagrunnlag og kunnskap.

Det finnes et stort datagrunnlag fra både fiskeri- og akvakulturnæringen i form av rapportering av sporingsdata og fangst fra fiskeriene, samt rapportering av produksjon fra akvakultur. Det finnes også en betydelig mengde registerdata for begge sektorene. I tillegg til disse har vi data som vi selv produserer, som for eksempel kartlegging av kystnære fiskeridata og analysedata. Mye av disse dataene er stedfestet informasjon.

Gjennom Fiskeridirektoratets kartsystem, Yggdrasil, formidles offentlig de fleste av Fiskeridirektoratets stedfestede datasett. Her er et verdifullt kunnskapsgrunnlag i form av våre data i sin geografiske kontekst sammenstilt med relevante datasett fra ulike samarbeidspartnere. Nye datasett er stadig under utvikling, samt ny fremstilling av data for bruk i høringer, planlegging og forvaltning. Kartdata er også tilgjengelig for nedlasting og videre bruk som digitale tjenester eller API fra [nettsiden](#). Som part i Norge Digitalt er mye av våre data også tilgjengelig via portalen [geonorge.no](#). Våre data finnes derfor i flere andre tjenester, blant annet i både lukkede og åpne tjenester fra BarentsWatch og Artsdatabankens [økologiske grunnkart](#).

Fiskeridirektoratet har en tilretteleggerrolle for formidling av datagrunnlag og kunnskap. Faktabaserte og oppdaterte datagrunnlag som tilgjengeliggjøres for alle på en lettfattelig og forståelig måte vil være viktig.

Det tilgjengeliggjøres mye åpne data på vår hjemmeside. Dette er data som brukerne selv kan laste ned og anvende og bearbeide i egne systemer. I tillegg har direktoratet mye data som formidles via sluttbrukerverktøy.

Forvaltning og risikovurdering må baseres på et tilstrekkelig data- og kunnskapsgrunnlag, og mye er avhengig av oppdatert kartlegging av kystsonen med høy oppløsning. Fiskeridirektoratet støtter Havforskningsinstituttets og NGUs satsingsforslag for 2025 for marine grunnkart for å øke vår samlede kunnskap og kompetanse og redusere naturrisikoen.

Fiskeridirektoratet støtter også utvalgets anbefaling om at aktører trekker på tilgjengelig og relevant metodikk og veiledning.

Direktoratet mener også at det er viktig at både avhengighet og påvirkning av natur blir beskrevet (dobbel vesentlighet). Dette inngår blant annet i Taskforce on Nature-related Financial Disclosures (TNFD) sine anbefalinger for vurderinger av og rapportering på naturrisiko og i utvalgets anbefaling om fem metodiske hovedtrinn i arbeidet med naturrisiko. Det siste hovedtrinnet i utvalgets anbefaling omhandler at identifisering, analyse, vurdering og rapportering på de foregående trinnene i modellen skal resultere i konkrete beslutninger og handlinger. Direktoratet er enig med utvalget at alle aktører vil oppnå en mer effektiv naturrisikohåndtering ved å inkludere naturrisikohensyn i sine beslutningsprosesser.

For direktoratets del er det viktig at også vi inkluderer naturrisiko i våre beslutninger – det er vi som må ivareta de overordnede og langsiktige rammene for naturrisiko som fastsettes innenfor vår sektor. Føre-vår-prinsippet, en økosystembasert tilnærming og høstingsmetoder og redskapsbruk som tar hensyn til påvirkning av natur er eksempler på hvordan direktoratet allerede har inntatt naturrisiko som en del av direktoratets beslutningsgrunnlag. Direktoratet må imidlertid fremover inkludere både klimarisiko og naturrisiko bedre og mer systematisk i kunnskapsgrunnlaget for beslutninger enn det vi gjør i dag.

Nettressurser

Artsdatabankens økologiske grunnkart: <https://okologiskegrunnkart.artsdatabanken.no/>

Fiskeridirektoratets kartsider: <https://portal.fiskeridir.no/kart>

Nasjonale myndigheter må gis reelle muligheter for å håndtere naturrisiko effektivt

Utvalget foreslår at konsekvenser for naturrisiko skal vurderes i alle relevante beslutninger på nasjonalt nivå.

Fiskeridirektoratet er enig i at Norges eksponering mot naturrisiko kan reduseres gjennom forutsigbar politikk og internasjonalt samarbeid som stanser tapet av natur, og mener videre at det er avgjørende at dette vurderes i alle relevante beslutninger fra nasjonalt nivå til enkeltsaker.

I tildelingsbrevet til Fiskeridirektoratet for 2024 er det gitt følgende pålegg:

“Direktoratet skal inkludere klima- og naturhensyn i sin rådgivning og forvaltningsutøvelse ellers med sikte på å redusere negative konsekvenser av klimaendringene for fiskeri- og havbruksnæringen og samtidig redusere klima- og naturfotavtrykket til næringene.”

Gode overordnede beslutningsprosesser kan legge til rette både for forutsigbar næringsutvikling, samtidig som naturrisiko kan ivaretas i et langsiktig perspektiv.

Utvalget foreslår videre at naturrisikovurderinger på nasjonalt nivå må ta hensyn til mangfoldet av verdier vi får fra naturen, inkludert ikke-prissatte virkninger og langsiktige verdier for hele samfunnet og framtidige generasjoner. Fiskeridirektoratet er enig med utvalget også her. Det er viktig at vurderingene blir konkrete og sammenlignbare for å sikre at vurderingene også kan få reell påvirkning.

Fiskeridirektoratet er også enig med utvalget i at myndigheter på nasjonalt nivå må gjøre vurderinger av fysisk naturrisiko som tar hensyn til konsekvensene ved tap av natur og forringelse av naturens bidra til mennesker i Norge og resten av verden.

Direktoratet er særlig oppmerksom på at overgangsrisiko må få en kvalifisert håndtering

Fiskeridirektoratet er også enig med utvalget i at myndighetene må gjøre en bred vurdering av overgangsrisiko, hvor det tas hensyn til målkonflikter på grunn av mulige endringer i

rammevilkår både nasjonalt og internasjonalt, inkludert faren for at aktivitet kan flyttes ut av landet uten at samlet miljøpåvirkning reduseres.

På akvakulturområdet vil dette for eksempel kunne være at begrensninger i akvakulturproduksjon nasjonalt fører til at produksjonen økes i andre land på en måte som skader naturen i større grad enn hva produksjonen i Norge gjorde. Effekten på natur fra akvakulturproduksjon i sjø vil først og fremst være lokal, og den direkte påvirkningen fra internasjonale endringer vil per i dag være begrenset. Påvirkning på villaks vil imidlertid kunne ha betydning også over landegrensene.

Dette kan imidlertid stille seg annerledes med den mer indirekte påvirkningen, eksempelvis skade på natur som følge av fôrproduksjon. Her er det mer nærliggende at flytting av produksjon mellom land vil kunne gi en annen samlet påvirkning. Det samme gjelder akvakulturproduksjon som er avhengig av energi, hvor valg av energibærer vil ha betydning for klimautslipp. Eventuelle beslutninger knyttet til teknologi må derfor gjøres på en måte som hensyntar samlet påvirkning fra alle parametere for miljøpåvirkning.

Innen fiskeri har vi en lang tradisjon for å forvalte overgangsrisiko. Den mest vesentlige overgangsrisikoen er risikoen for at myndighetene reduserer de årlige fangstkvote av ulike fiskeslag for å sikre høyest mulig langsiktig fangstuttak. Forvaltningen av denne risikoen er bredt anlagt der havforskere fra ulike land rundt Nordøst-Atlanteren bidrar med kunnskap om størrelse på fiskebestandene, deres produktivitet og mulige fangstuttak. Basert på dette kunnskapsgrunnlaget fastsetter myndighetene i de land som deler fiskebestanden de årlige fangstkvote, og da basert på langsiktige høstingsregler.

Endringer og større variasjon i klima og havmiljø kan innebære at overgangsrisikoen endres. Slik nasjonal og internasjonal fiskeriforvaltning er bygget opp i vår nordøstatlantiske region har vi apparatet og systemet for å håndtere dette, men det er avgjørende at kunnskap om endringer i havmiljøet kanaliseres inn i både den faglige og den forvaltningsmessige prosess slik at risikoforståelsen blir mest mulig realistisk.

Eksport av sjømatprodukter

Norge er ofte rangert som den nest største eksportør av sjømat i verden (målt i verdi). Tilgangen til våre eksportmarkeder er naturlig nok helt grunnleggende for at vi skal kunne drive både fiskeri og akvakultur, og å få tilgang til den verdiskaping som denne produksjonen innebærer. Produktene vi eksporterer blir transportert med fartøy og lastebiler, men også fly. Transporten bidrar til utslipp av klimagasser.

For å oppfylle nasjonale og internasjonale klimaforpliktelser må vi forvente strengere regulering av utslipp av klimagasser. Behovet for å redusere utslipp av klimagasser vil derfor innebære en type overgangsrisiko for norsk eksport av sjømatprodukter og dermed vår sjømatproduksjon. Det vil være behov for å redusere transporten med høyest utslipp av klimagasser og få ned utslippene i alle relevante transportformer. Men utslippene av klimagasser ved transport innebærer også at det er behov for å foreta mest mulig bearbeiding av sjømatproduktene i Norge slik at vekten av den (ferdig) bearbeidede sjømaten blir lavest mulig. Dette reiser igjen spørsmål rundt tollbarrierer, ettersom disse generelt sett er høyere for bearbeidede enn ubearbeidede produkter.

Norske myndigheter må trappe opp håndteringen av naturrisiko nasjonalt

Utvalget mener at norske myndigheter må trappe opp og systematisere arbeidet med å vurdere og håndtere naturrisiko på nasjonalt nivå. I den forbindelse har utvalget anbefalt at naturrisiko inkluderes i sentrale plandokumenter.

Vi er enig med utvalget i dette. Vi registrerer også at regjeringen, som et særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2022-2023) utarbeidet "Regjeringas klimastatus og plan", hvor det på side 13 uttrykkes at

"Regjeringa ønskjer å integrere omsynet til klima tettare i arbeidet med å utforme statsbudsjettet og har starta med å utvikle eit klimabudsjett. "

Vi legger til grunn at en tilsvarende ambisjon bør legges til grunn for å håndtere naturrisiko.

Utvalget mener at det må legges til rette for at norske myndigheter og fagmiljøer deltar i og bidrar nasjonalt og internasjonalt til utvikling av kunnskap og metoder for arbeid med naturrisiko.

Vi er enige med utvalget i at det er viktig å fremme slikt samarbeid.

Innen fiskeriene har vi allerede et eksempel på en lang og god erfaring med internasjonalt forsknings- og forvaltningssamarbeid. Mer presist går dette på internasjonalt forskningssamarbeid for å beregne fiskebestandenes størrelse, en rådgiving om årlige kvoteuttak og myndighetenes påfølgende beslutning om størrelsen på totaluttak av den enkelte bestand. Forskningssamarbeidet og rådgivingen koordineres av Det internasjonale råd for havforskning (ICES), se www.ices.dk. Dette har to fordeler; For det første får en anvendt alle relevante data og de beste metoder for å beregne fiskebestandenes størrelse. For det andre har rådene fra ICES om totaluttak stor legitimitet hos beslutningstakerne i de nasjoner som skal fatte endelig beslutning om totalkvoten ettersom deres egne forskere har vært med i prosessen med å frembringe bestandsestimat og kvoteråd.

De siste 30 år har vi også fått en mer aktiv tilnærming til å forvalte risiko for bestandsnedgang ved at det er utviklet høstingsregler som innebærer at risikoen for bestandsnedgang som følge av fisket holdes på et akseptabelt nivå også på lang sikt. Disse reglene iverksetter derfor både hensynet til naturrisiko samtidig som de forvalter overgangsriskoen. Reglene bør fortsatt videreutvikles for å ta hensyn til flerbestandsinteraksjoner (gjensidig påvirkning mellom byttedyr og predator) og en forventet større variasjon i havklima.

Viktig å utvikle metoder og data som gir bedre kunnskap om den marine naturens bidrag til oss mennesker

Naturrisikoutvalget mener at naturkartlegging og stedfestet informasjon om naturen er nødvendig for å analysere og håndtere samfunnets avhengighet av og påvirkning på naturen, og dermed eksponering for naturrisiko. Fiskeridirektoratet vil sterkt understreke viktigheten av

slik kunnskap, og peke på at dette *i særlig grad* gjelder for marin natur og forvaltningen av de naturbaserte sjømatnæringene.

Utvalget foreslår at det utvikles metoder og data som gir bedre kunnskap for å identifisere norsk naturs bidrag til mennesker (økosystemtjenester) i sektorer, næringer og samfunn ellers, og om bidragenes verdier, inkludert de bidragene som ikke er prissatt.

Utvalget foreslår videre at det satses på utvikling av heldekkende naturkart og nye miljødata.

Utvalgets foreslår også at nye data og metoder utvikles blant annet basert på fjernmåling, modeller, analyser og kunstig intelligens som gir bedre kunnskap om økologiske sammenhenger og prosesser i naturen.

Fiskeridirektoratet samler i dag inn og formidler i dag store mengder **statistikk og øvrige data** om de naturbaserte sjømatnæringene. Fiskeridirektoratet har ansvar for å utarbeide og formidle offisiell statistikk over fiskeri og akvakultur i Norge, og vi er en av de største produsentene av offisiell statistikk i Norge. Ut over dette gjøres data offentlig tilgjengelige via www.fiskeridir.no. Fiskeridirektoratet er videre delegert myndighet fra Nærings- og fiskeridepartementet til å gi forskerinnsyn i sensitive data etter forvaltningsloven § 13d.

Gjennom kartløsningen Yggdrasil formidler Fiskeridirektoratet store mengder **kartdata**, og mye er tilgjengelig for nedlasting videre bruk som digitale tjenester eller API. All bruk av data fra Fiskeridirektoratet er underlagt Norsk lisens for bruk av offentlige data (NL0D).

Fiskeridirektoratet er med i Norge Digitalt som er et samarbeid mellom virksomheter som har ansvar for å fremskaffe stedfestet informasjon og/eller som er store brukere av slik informasjon. Dermed er mye av våre data tilgjengelig via GeoNorge, den nasjonale geoportalen. Samarbeidet inkluderer også deltagelse i arbeidsgrupper på tvers av sektorer, og dataleveranse til felles prosjekter for eksempel Økologiske grunnkart. Utvalgte datasett fra samarbeidspartnerne formidles i Yggdrasil. Dermed kan egne og andres data sees i sammenheng, eksempelvis som i kartet «Plan og sjøareal» som er ett av flere kart som vil være relevante i naturrisikosammenheng (Fiskeridirektoratet, 2024).

Like fullt må direktoratet gi utvalget rett i at mange statlige utredninger ikke oppfyller kravene til utredning av konsekvenser, herunder naturrisiko. Som utvalget påpeker, for å analysere og håndtere naturrisiko, er de tre prinsippene om kunnskapsgrunnlaget (føre-vår-prinsippet, økosystemtilnærming og samlet belastning) spesielt relevante. Mangler i datagrunnlaget for marin forvaltning er påtagelig og trolig spesielt stor sammenlignet med terrestrisk naturkunnskap. Nettopp fordi naturendringer nå gir andre typer naturrisiko enn tidligere (fremmede arter, klimatiske endringer), så har vi ikke tilstrekkelig sikkerhet for at hverken foreliggende datagrunnlag eller forvaltningsprosesser vil kunne sikre sjømatnæringene nødvendige økosystemtjenester i framtiden.

Dette krever mer data, grunnleggende ny kunnskap om hvilke data som er kritisk viktige, og dermed nye datatyper, og at vi utvikler mer kostnadseffektive metoder for datainnsamling. Innsamling av marine naturdata har så langt vært meget kostnadskrevende. Direktoratet ser frem til økt bruk av fjernmåling, bruk av selvgående innsamlingsteknologi (typisk AUV, undervannsglidere) og kunstig intelligens, herunder maskinlæring for å øke datatilfanget. Flere norske forsknings- og innovasjonsmiljøer arbeider med å utvikle og prøve ut ny teknologi som

muliggjør økt dekningsgrad. Fiskeridirektoratet ser at det ligger betydelige gevinster i økt satsing på slik teknologiutvikling og ved å ta slik kostnadseffektiv teknologi i omfattende bruk.

Det er etter Fiskeridirektoratets oppfatning helt nødvendig å kartlegge den norske kystsonen, tilsvarende den påbegynte havkartleggingen (Mareano), slik som satsningsforslaget fra 2015 la opp til (KYST-Mareano, foreslått av NGU, Kartverket, Havforskningsinstituttet og NIVA). I 2016 beregnet Menon Economics at det ville ta ca. 35 år å kartlegge den norske kystsonen ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen inklusive Svalbard (Fjose med flere, 2016). Pilotprosjektet «Marine grunnkart i kystsonen» gjennomført av Kartverket, NGU og Havforskningsinstituttet har siden kartlagt pilotområder i Stavanger kommune, Ålesund og Giske kommuner samt Skjervøy og Kvæangen kommuner. Satsningsforslag basert på de nye erfaringene har heller ikke ført fram så langt (Kartverket, 2024).

Fiskeridirektoratet har sammen med Miljødirektoratet foreslått omfattende kartleggingskrav for sårbar marin natur ved søknad om flytende akvakulturanlegg i sjø (Fiskeridirektoratet, 2022). Fiskeridirektoratet har videre tatt initiativ til å få etablert bedre kunnskap om marinøkologiske sammenhenger og prosesser i naturen som sjømatnæringene er avhengige av (Espeland, Juliussen og van der Meeren, 2024). En forsvarlig og framtidsrettet forvaltning av levende marine ressurser må både sette søkelys på muligheter for, men også negative konsekvenser av, høsting og produksjon av sjømat. Sammen med Miljødirektoratet erkjenner vi at slike hensyn bør inngå som en del av grunnlaget for en samlet instruks for offentlig kartlegging av marin natur. Det siste som en oppfølging av Stortingsmeldingen «Natur for livet - Norsk handlingsplan for naturmangfold» [Meld. St. 14 (2015-2016)].

Fiskeridirektoratet støtter utvalgets forslag her, og spesielt sterkt i forhold til kartlegging av marin natur. Det er allerede tapt muligheter for redusert naturrisiko fordi det ikke er foretatt innovasjonssprang for å utvikle mer kostnadseffektiv marin kartleggingsteknologi, ei heller foretatt mer omfattende marin naturkartlegging etter mer tradisjonelle metoder.

Litteratur

Sigurd Heiberg Espeland, Elisabeth Helene Juliussen og Gro van der Meeren, 2024. Forvaltningsrelevante naturenheter i sjø. Forslag til forvaltningsrelevante naturenheter for fiskeri og havbruk. Rapport fra havforskningen, 2024-16. 27 sider. <https://www.hi.no/templates/reporteditor/report-pdf?id=83111&28526045>

Fiskeridirektoratet, 2022. Vil ha bedre kartlegging av sårbar natur. Hentet fra Fiskeridirektoratets hjemmesider mai 2024. <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Nyheter/2022/vil-ha-bedre-kartlegging-av-sarbar-natur>

Fiskeridirektoratet, 2024. Plan og sjøareal. Kartlag hentet fra Fiskeridirektoratets hjemmesider mai 2024. [Plan og sjøareal \(fiskeridir.no\)](https://www.fiskeridir.no/Plan-og-sjoareal)

Sveinung Fjose, Kaja Høiseth-Gilje, Peter Aalen, Kay-Erik Stokke, Peter Nyegaard Hoffmann, Heidi Ulstein og Magnus Utne Gulbrandsen, 2016. Samfunnsøkonomisk analyse av økt produksjon og tilgjengeliggjøring av marine geodata. Menon-publikasjon nr. 47/2016. <https://kudos.dfo.no/documents/11491/files/11576.pdf>

Kartverket, 2024. Pilotprosjekt avsluttet og satsingsforslag levert. Oppdatert 19.04.2024. Hentet fra Kartverkets hjemmesider mai 2024. <https://www.kartverket.no/geodataarbeid/marine-grunnkart-i-kystsonen/pilotprosjekt-avsluttet>

Naturregnskap for kyst og hav blir viktig å bygge, formidle og bruke i offentlig forvaltning

Fiskeridirektoratet støtter utvalgets forslag om at det utvikles mer kunnskap om økosystemtjenester, blant annet gjennom arbeidet med naturregnskap.

Fiskeridirektoratet deltar i en arbeidsgruppe om økosystemtjenester og verdiskaping som er underlagt Faglig forum for norske havområder. Arbeidsgruppen har blant annet sett på økosystemtjenester i kystsonen Lofoten. Arbeidet er en del av faggrunnlaget for helhetlige forvaltningsplaner for norske havområder (Anon., 2022a).

Fiskeridirektoratet støtter utvalgets forslag om at arbeidet med etablering og utvikling av et naturregnskap for Norge utnyttes for bedre vurdering av naturrisiko.

Naturrisikoutvalget peker på at det gjenstår mye arbeid for å kunne etablere et naturregnskap for Norge i samsvar med internasjonale standarder og krav. I Norge har en kommet lengst i arbeidet med naturregnskap på land. I arbeidet med naturregnskap for havet, er det gjennomført et forprosjekt til en pilot som skal se nærmere på et økosystemregnskap (SEEA EA) i et særlig verdifullt og sårbart område (SVO) i Lofoten. Fiskeridirektoratet har deltatt i dette forprosjektet, som har resultert i en rapport med anbefalinger for gjennomføring av dette pilotprosjektet (Anon., 2024). Rapporten er et svar på et oppdrag som Styringsgruppen for helhetlig forvaltning av havområdene ga til Miljødirektoratet og Statistisk sentralbyrå i 2023. I piloten skal en i utgangspunktet se nærmere på de tre biofysiske regnskapene i økosystemregnskapet (arealregnskap, tilstandsregnskap og økosystemtjeneste-/naturgoderegnskap), noe som er illustrert i figur 3.2 i naturrisikoutvalgets utredning.

I forbindelse med forarbeidene til Meld. St. 21 (2023-2024) om helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene, besluttet Faglig forum for de norske havområdene at beregning av verdier skulle ta utgangspunkt i satellittregnskap for hav (SNA) utarbeidet av Statistisk sentralbyrå som en pilot (Ånestad og Nickelsen, 2022). Dette er et delregnskap for hav, med utgangspunkt i Nasjonalregnskapet. I Nasjonalt program for offisiell statistikk for perioden 2024-2027 (SSB, 2024), er satellittregnskap for hav tatt inn som et utviklingsprosjekt som skal gjennomføres i programperioden. Tall fra Fiskeridirektoratet inngår i Nasjonalregnskapet og dermed også i Satellittregnskapet.

Satellittregnskap for hav og økosystemregnskap (piloten som skal gjennomføres) er to av tre deler i et tematisk havregnskap i henhold til FNs rammeverk for naturregnskap.



Figur 1: Oversikt over de tre regnskapsrammeverkene som et tematisk havregnskap vil bygge på (Anon., 2022b).

Fiskeridirektoratet vil fortsette å bidra i det videre arbeidet med naturregnskap for havområdene og derigjennom også utvikling av kunnskap om økosystemenes bidrag.

Fiskeridirektoratet støtter utvalgets forslag om at miljøinformasjon og data må gjøres tilgjengelig på ett sted og på en måte som tilrettelegger for bruk i analyser, modeller og prognoser på tvers av samfunnssektorene.

Det er mye kunnskap om miljø og natur tilgjengelig, men den er fragmentert og vanskelig å få oversikt over. Ulik klassifisering av arealer i Norge, krav satt av FNs rammeverk og EUs typologi medfører for eksempel at tilgjengelige data ikke uten videre kan settes sammen til et naturregnskap i tråd med rammeverket. Det er derfor også behov for bearbeiding av tilgjengelige data slik at det er mulig å sammenstille kunnskap om arealutbredelse, økosystemtilstand og fysiske økosystemtjenesteregnskap. Det kan være vanskelig å sammenstille og kombinere data som har ulik oppløsning, forskjellige koordinatsystem og metadata, som igjen gjør det utfordrende å bruke data som er innhentet til et spesifikt formål til et annet formål.

For bruk av miljø- og naturdata generelt er det viktig at data er åpne og tilgjengelige, har tilstrekkelig kvalitet og aktualitet, og at en vet hvilken dekningsgrad dataene har.

Deler av Fiskeridirektoratets data er allerede gjort tilgjengelig i ulike dataportaler. Blant annet er vi med i Norge Digitalt som er et samarbeid mellom virksomheter som har ansvar for å fremskaffe stedfestet informasjon og/eller som er store brukere av slik informasjon. Dermed er mye av våre data tilgjengelig via geonorge.no, den nasjonale geoportalen. Der må data oppfylle standarder og krav, samt inneholde metadata om kvalitet, dekning og formål. Dette sikrer at data kan brukes og berikes av andre, uten at de mistolkes eller brukes til andre formål enn de er ment for.

Samarbeid på tvers av samfunnssektorene blir spesielt relevant her. I tildelingsbrevet for 2024 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Fiskeridirektoratet, skal deltakelsen i BarentsWatch-samarbeidet prioriteres, noe som skal sikre best mulig utnyttelse av egne og andre etaters data til bruk i deres forskjellige tjenester.

Fiskeridirektoratet støtter utvalgets forslag om at ikke-sensitive data som samles inn og genereres gjennom forvaltningen, forskning og ulike beslutningsprosesser, gjøres åpent tilgjengelig på en form som tillater kobling mot andre datakilder, og legger til rette for videre analyse av data og er i tråd med FAIR-prinsippene.

I tildelingsbrevet for 2024 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Fiskeridirektoratet fokuseres det på tilgjengeliggjøring av data om hvor fiskeriene foregår, særlig bunntråling - data som er relevant for blant annet verneprosesser og nye indikatorer, blant annet i arbeidet med helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene - Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet, og Nordsjøen og Skagerrak. Fiskeridirektoratet videreutvikler visning av fiskeridata i rutenettet til dette formål.

Et viktig prinsipp for offentlige data er FAIR-prinsippene. Dette er internasjonale prinsipper for deling og gjenbruk av data, jf. blant annet veileder «FAIR for utvidet bruk av geografisk informasjon» (Anon., 2022c). Dette innebærer blant annet at data skal være forståelige, anvendelige, godt dokumentert og i et åpent format og lisensiert på en klar måte. Gjennom seksjon for informasjonsforvaltning jobber Fiskeridirektoratet kontinuerlig med tilgjengeliggjøring av data med prinsipp at data skal gjøres tilgjengelig med mindre de er sensitive.



Figur 2: Implementering av FAIR-prinsippene. Hentet fra (Anon., 2022c).

Fiskeridirektoratet støtter også utvalgets forslag om at relevante myndigheter legger til rette for at naturrisikorelatert informasjon og rapportering gjøres tilgjengelig og søkbar på en konsistent og standardisert måte.

Rapportering fra virksomhetene vil kunne være nyttig informasjon for offentlig forvaltning. Det er viktig at sektormyndighetene trekkes tett inn i arbeidet når en skal definere hvilken informasjon om naturrisiko som skal etterspørres i en slik rapportering og hvordan den standardiseres.

Videre støtter direktoratet utvalgets forslag om evaluering når nye krav til bærekraftsrapportering har fått virke noen år. Det er naturlig at det foretas en evaluering for å sikre at

virksomhetene samler inn og videreformidler informasjon/indikatorer som kan benyttes for å vurdere om en går i riktig retning for å nå målet om redusert naturrisiko over tid.

Litteratur

Anon., 2022a. Økosystemtjenester i Kystsonen Lofoten. Faggrunnlag for helhetlige forvaltningsplaner for norske havområder. M-2299. Miljødirektoratet,

<https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2022/juni/okosystemtjenester-i-kystsonen-lofoten--faggrunnlag-for-helhetlige-forvaltningsplaner-for-norske-havomrader/>

Anon., 2022b. Notat om havregnskap. Svar fra faglig forum på bestilling fra styringsgruppen for arbeidet med forvaltningsplaner for havområdene i Norge. 35 sider.

<https://havforum.miljodirektoratet.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2XRERNRFXFZIZBFL6YQ2SS2GCKD>

Anon., 2022c. FAIR for utvidet bruk av geografisk informasjon - Veileder for implementasjon gjennom aktiv bruk av eksisterende standarder. Kartverket, Havforskningsinstituttet og Norges geologiske undersøkelse. Versjon 2.0, februar 2022. 32 sider.

[https://register.geonorge.no/data/documents/veiledere_mareano-fair-veileder_v2_fair-veileder-geografiske-data-v2-0202-2022 .pdf](https://register.geonorge.no/data/documents/veiledere_mareano-fair-veileder_v2_fair-veileder-geografiske-data-v2-0202-2022.pdf)

Anon., 2024. Pilot marint naturregnskap – forprosjekt. Anbefalinger til gjennomføring. M-2767.

Miljødirektoratet <https://havforum.miljodirektoratet.no/kunnskapsgrunnlaget/siste-publikasjoner/pilot-for-kystsonen-lofoten---forprosjekt-2024/>

SSB, 2024. Nasjonalt program for offisiell statistikk. Statistikkprogrammets omfang og innhold.

<https://www.ssb.no/omssb/nasjonalt-program-for-offisiell-statistikk/statistikkprogrammets-omfang-og-innhold> . Hentet 06 juni 2024.

Ånestad, T.K. og Nickelsen, E. 2022. Satellittregnskap for hav. Dokumentasjon av metoder og kilder SSB

Notater 2022./12. 22 sider. https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/nasjonalregnskap/artikler/satellittregnskap-for-hav/_attachment/inline/62b4572e-1cd1-40fe-8f13-6786b8a3b297:11632f674a3a259ada066a9e691b4a0534542855/NOT2022-12.pdf

Nasjonale føringer for klima og natur må styrkes når kommunene skal planlegge i sjø

Utvalget kommer med en rekke anbefalinger for å sikre at natur- og klimahensyn blir ivaretatt på kommunalt nivå.

Fiskeridirektoratet legger til grunn at oppfølging av naturrisikoutvalgets anbefalinger blant annet skal ses i sammenheng med NOU 2023: 25 «Omstilling til lavutslipp — Veivalg for klimapolitikken mot 2050». I vår høringsuttalelse til klimautvalget 2050 skrev vi at

"Utvalget anbefaler klare nasjonale rammer for kommunenes ansvar i arealpolitikken. Utvalget anbefaler videre at de nasjonale rammene for lokal politikk legger til grunn at nedbyggingen av naturlige arealer skal begrenses vesentlig. Fiskeridirektoratet er enig i at det er behov for å vurdere virkemidler for å sikre at nasjonale rammer for klima og natur får innvirkning på kommunal arealpolitikk."

og

«Utvalget ønsker at det gjennomføres en analyse over samlede planlagte arealdisponeringer i Norge. Fiskeridirektoratet understreker at lav detaljgrad i kommunale arealplaner i sjø (kystsoneplaner) gjør en slik analyse utfordrende. Hovedformålet «Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone» inndeles i angitte underformål kun ved behov. Det lages i liten grad reguleringsplaner for sjøarealer.»

Kommunenes miljø- og naturkompetanse må styrkes i vesentlig grad

Utvalget foreslår at kommunenes miljø- og naturkompetanse styrkes, inkludert gjennom interkommunalt samarbeid og gjennom samarbeid mellom kommuner, fylkeskommunen og statsforvalteren.

Fiskeridirektoratets erfaring er at det er behov for både tydelige føringer og kompetanseheving for at landets kommuner skal kunne styrke sin miljø- og naturkompetanse. Dette gjelder ikke minst for marin arealforvaltning. Dagens situasjon gir også inntrykk av mye ulikhet langs kysten. Naturrisikoutvalget påpeker i kapittel 8.4.3 at størrelsen på fagmiljøene og attraktive fagmiljøer i kommunal sektor øker med kommunestørrelse. Fiskeridirektoratet er enig i at kommunenes størrelse ikke bør være utslagsgivende for ivaretagelsen av naturmangfoldet.

Å overlate ansvaret fullstendig til hver enkelt kommune synes unødvendig risikabelt. Om ikke Staten nødvendigvis skal overta hele ansvaret for naturmangfold, så anser Fiskeridirektoratet det som nødvendig at kommunene må tilbys nødvendig veiledning og annen støtte som trengs for å utjevne forskjellene. Det må også i større grad legges til rette for interkommunalt samarbeid for å høyne kvaliteten og dele på kunnskapen som de større prosjektene skaper. Etter Fiskeridirektoratets vurdering vil slike grep også gi større grad av langsiktighet og forutsigbarhet i den kommunale ivaretagelsen av natur- og klimahensyn i arealplanene.

Grunnet de vesentlige utfordringene knyttet til kommunenes arealplanlegging i sjø, så bør styrkingen av forvaltningssamarbeidet også omfatte statlige sektorforvaltere som Fiskeridirektoratet. Dette vil bidra til å redusere naturrisiko knyttet til mangelen på statlige føringer og kommunal kompetanse.

Vi sier oss helt enige med utvalget i at det er en viktig forutsetning at det foreligger et godt kunnskapsgrunnlag for at det skal være mulig å gjøre gode vurderinger av naturrisiko i relevante prosesser. Det er derfor vesentlig at konsekvensutredninger gjennomføres med relevant og tilstrekkelig kompetanse og kapasitet både hos bestiller, utreder og beslutningsmyndighet. Føringer eller veiledere som konsulentfirma eller kommunene selv må benytte seg av, er etter vårt syn helt nødvendig for at alle berørte parter skal kunne være sikre på at kunnskapsgrunnlaget er godt nok. Dette gir visshet om at en kvalifisert avgjørelse kan tas av beslutningsmyndighetene. Det må unngås at kommunene (eller andre) kan velge å gå til et annet konsulentfirma dersom resultatet ikke er helt som ønsket. Likeledes at kommunens egne ansatte skal føle seg presset til å gi en vurdering med en tilpasset konklusjon.

Fiskeridirektoratet ser, slik vi også nevnte i vår uttalelse til NOU 2023:25, fortsatt at det kan stilles spørsmål ved hvorvidt en legger opp til effektiv bruk av det offentliges ressurser, dersom det stilles krav om at konsekvensutredninger bestilles av myndighetene og ikke av tiltakshaver.

Nødvendig med tydeligere statlige føringer for å redusere naturrisiko

Utvalget mener at det er behov for tydeligere føringer, og støtte og veiledning, fra statlig myndighet for å redusere fysisk naturrisiko samtidig som forutsigbare prosesser reduserer overgangsrisiko. Herunder peker utvalget på at statlig innsigelsespraksis oppdateres for å sikre dette. Relevante myndigheter må aktivt ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet, blant annet ved vurdering av innsigelser i kommunale beslutningsprosesser. Utvalget mener videre at det må stilles økte krav til synliggjøring av naturrisiko og tydeliggjøring av kunnskapsgrunnlaget om konsekvenser av tiltak i plansaker og beslutningsgrunnlag.

Fiskeridirektoratet vil understreke behovet for klar fordeling av myndighet og ansvar mellom ulike nivåer og sektorer i den offentlige forvaltningen. Det er overordnet viktig å sikre likebehandling og nasjonale mål knyttet til klima og miljø, samtidig som det kommunale selvstyret sikrer helhetlig og deltakende planlegging. Utvalget mener at det er behov for at statlige myndigheter gir veiledning for hvordan hensyn til naturrisiko skal balanseres mot andre samfunnshensyn og innlemmes bedre i de ulike delene av et helhetlig beslutningsgrunnlag for offentlige tiltak, inkludert etter utredningsinstruksen og regelverket for samfunnsøkonomisk analyse, samordnet med tilhørende veiledning på klimarisiko og annen miljørelatert risiko og usikkerhet. Fiskeridirektoratet mener at det er et vesentlig og stort behov for denne typen veiledning fra statlige myndigheter.

Utvalget mener at statlige planretningslinjer bør oppdateres slik at de blir tydeligere på hvilke avveininger og prioriteringer som «skal» eller «bør» gjøres, og at naturrisiko skal inkluderes, og at dette tas hensyn til i statens innsigelsespraksis og i statens egne tiltak. Dette er Fiskeridirektoratet helt enig i.

Fiskeridirektoratet opplever i sitt arbeid at kommunene ikke prioriterer arealbruken i nødvendig grad (avsetter med underformål). I tillegg til at det er en omfattende mengde dispensasjoner som innvilges (Hauge og Undelstvedt, 2022). Det kan tenkes at dette tyder på at det er behov for et offentlig utvalg som vurderer revisjon av plan- og bygningsloven og andre relevante lovverk og vi støtter derfor utvalgets forslag om at det bør ses nærmere på lovverkene. Vi opplever at arealformål, som skal sikre ulike vernehensyn, settes hovedsakelig for at det skal ta seg godt ut, men at slik planregulering særlig i strandsonen i liten grad fungerer som en beskyttelse mot utbygging.

Relevante myndigheter må aktivt ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet, blant annet ved vurdering av innsigelser i kommunale beslutningsprosesser. Fiskeridirektoratet ser på det som viktig at ulike etater får reell medvirkning og benytter seg av sin innsigelseskompetanse. Vi ser det som viktig at innsigelsesmyndigheten ikke begrenses for mye uten at det av den grunn skal bety at man skal kunne fremme innsigelse ved mindre uenigheter. Etter vårt syn vil et økt krav til synliggjøring av naturrisiko og tydeliggjøring av kunnskapsgrunnlaget om konsekvenser av tiltak i plansaker og beslutningsgrunnlag, i seg selv redusere hvor ofte de ulike etatene vil føle at en innsigelse er nødvendig.

Fiskeridirektoratet viser ellers til vårt høringssvar på NOU 2023:23 (Havbruksutvalget):

"Fiskeridirektoratet bør ha en mer koordinerende rolle knyttet til akvakultur i forbindelse

med planlegging etter plan- og bygningsloven. Etter forvaltningsreformen i 2010 er det vårt inntrykk at ansvaret for å ivareta akvakultur i arealplanleggingen er blitt fragmentert.

[...]

Vi vurderer at innsigelsesmyndigheten knyttet til akvakultur bør tilbakeføres til Fiskeridirektoratet som fagmyndighet for akvakultur. Fylkeskommunen har i liten grad benyttet seg av muligheten til å gå til innsigelse. Samtidig har presset på arealene i kystsonen og behovet for egnede arealer til akvakultur vært økende de senere årene."

Kommunal og regional planlegging i sjø må ivareta naturrisiko på standardisert og systematisk vis

Utvalget slår fast at det er behov for systematisk vurdering og håndtering av naturrisiko på kommunalt og regionalt nivå. Det er nødvendig at alle kommuner utarbeider en plan for naturmangfold som grunnlag for kommuneplanens arealdel. Fylkeskommunene må ivareta kommuneoverskridende effekter på og avhengighet av natur. Det må utarbeides veiledning og standarder for kommunale naturregnskap, og veilederen for arealregnskap (Anon., 2023) må tas i bruk og videreutvikles. Slike regnskap må samles inn og sammenstilles på fylkeskommunalt nivå.

Etter Fiskeridirektoratets vurdering bør det i større grad stilles krav til at kommunene må prioritere arbeidet med kartlegging av sine naturområder slik at oppdaterte kartgrunnlag kan legges til grunn for behandling av søknader eller annen planlegging. Behovet for dette er spesielt stort i sjø. Dette anser vi som svært viktig for at vi som statlig sektormyndighet aktivt skal kunne ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet på en så god måte som mulig. I vårt arbeid med kommunale plansaker oppleves det jevnlig at det er sprik i hva som er registrert og hva som faktisk befinner seg i ulike tiltaksområder.

Fiskeridirektoratet ser også behovet for systematisk vurdering og håndtering av naturrisiko på kommunalt og regionalt nivå. Alle kommunene bør utarbeide en plan for naturmangfold i tillegg til kommuneplanens arealdel. Kommunene bør her, etter vårt syn, oppfordres til interkommunalt arbeid for å i større grad få til en bedre likebehandling og mer helhetlig forvaltning på regionalt nivå. Dette gjelder også natur- og arealregnskap som dokumenterer naturrisiko knyttet til kommuneplanens arealdel slik at det er mulig å få en regional oversikt som lettere muliggjør evaluering av samlet belastning regionalt og nasjonalt. Fylkeskommunene må gjerne koordinere dette arbeidet, men det bør da, også her gis føringer og stilles krav til, rett nok med rom for tilpasning til naturgeografiske forskjeller, slik at det ikke blir for store sprik nasjonalt. Det er vår mening at det bør vurderes i større grad å tilby kommunene veiledning til både utarbeidelse av de marine delene av både naturmangfoldsplan og naturkartlegging, eventuelt hvordan dette kan inkluderes i klima- og miljøplaner (kommunedelplan). Dette for å sørge for at arbeidet vil ligge på omtrentlig samme nivå. Det vil også lette direktoratets arbeid med å tilstrebe likebehandling i våre uttalelser, dersom kommunene generelt stiller mer likt i hvordan de vurderer og håndterer naturrisiko. Dette er for eksempel aktuelt når spredning av ulike former for forurensning og invaderende arter skal risikovurderes.

Kilder

Anon., 2023. Arealregnskap i kommuneplan. Veileder. Kommunal- og distriktsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/7b1e7130c0fc4d1993f2f7aac1a1a508/no/pdfs/arealregnskap-i-kommuneplan.pdf>

Hauge, I. og Undelstvedt, J.K., 2022. Flere tillatelser til bygging i strandsonen. Statistisk Sentralbyrå.

<https://www.ssb.no/natur-og-miljo/areal/statistikk/plan-og-byggesaksbehandling/artikler/flere-tillatelser-til-bygging-i-strandsonen>

Ansvarsdelingen for håndtering av naturrisiko må klargjøres mellom plan- og sektormyndigheter

Naturrisikoutvalget foreslår at det nedsettes et offentlig utvalg som vurderer revisjon av plan- og bygningsloven og andre relevante lovverk med henblikk på å sikre at hensyn til naturrisiko er ivaretatt.

Fiskeridirektoratet er ikke uenig at det kan være nyttig å se på plan- og bygningsloven og forholdet til sektorlovgivning for å sikre at hensynet til naturrisiko ivaretas. Fiskeridirektoratet vil understreke behovet for klar fordeling av myndighet og ansvar mellom planmyndighet og sektormyndigheter, det må være klart hvor langt planmyndighetens ansvar strekker seg og når sektorlover tar over. Det vil derfor være viktig at en utredning anlegges bredt.

Fiskeridirektoratet vil også minne om at plan- og bygningslovens geografiske virkeområde omfatter kystfarvannet ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene, og at det er viktig at hensynet til naturrisiko ivaretas også utenfor disse områdene. Både akvakulturloven og havressursloven har virkeområder i Norges økonomiske sone og på kontinentalsokkelen. Ivaretagelse av naturrisiko vil være viktig for fiskeri- og akvakulturnæringen også utenfor plan- og bygningsloven sitt virkeområde.

Fiskeridirektoratet legger til grunn at oppfølging av denne høringen skal ses i sammenheng med høring av NOU 2023: 25 «Omstilling til lavutslipp — Veivalg for klimapolitikken mot 2050».

Fiskeridirektoratet vil derfor vise til vårt høringssvar, hvor det innledningsvis står:

«Marine næringer gir i mange tilfeller andre konsekvenser som også kan være mindre arealspesifikke enn for landbaserte næringer. For å sikre at nasjonale mål for klima og natur blir ivaretatt bør det etableres nasjonale rammer for kommunenes handlingsrom i arealpolitikken.»

Fiskeridirektoratet er enig i at det er viktig at regelverket samlet sett ivaretar hensynet til naturrisiko for alle næringer og på alle nivå i offentlig sektor. Plan- og bygningsloven vil være viktig for å oppnå dette sammen med relevant sektorregelverk. Fiskeridirektoratet vurderer, som i vårt høringssvar til NOU 2023:25 «Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping»², at det er viktig å sikre at nasjonale rammer for klima og natur får innvirkning på kommunal arealpolitikk, herunder også at en helhetlig nasjonal arealpolitikk må ta høyde for økt bærekraftig bruk av sjøarealer til matproduksjon.

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-nou-2023-23-helhetlig-forvaltning-av-akvakultur-for-barekraftig-verdiskaping/id2996840/?uid=a8d56e82-5ecb-43db-ad2e-74eaab79330d>

Fiskeridirektoratet er enig i at forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen bør utredes nærmere, også når det gjelder naturrisiko. Som utvalget er inne på drøftes forholdet mellom plan- og bygningsloven og akvakulturloven også i NOU 2023:23 «Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping», hvor det pekes på at det er en uklar grense mellom hvilke vurderinger og avklaringer som gjøres mellom arealplaner og ved vurdering av enkeltsøknader om lokalitetsklarering.

Fiskeridirektoratet viser til vårt hørings svar på NOU 2023:23, hvor det blant annet kommer frem at Fiskeridirektoratet bør ha en mer koordinerende rolle knyttet til akvakultur i forbindelse med planlegging etter plan- og bygningsloven.

Fiskeridirektoratet uttalte også at:

«Areal-, miljø- og biosikkerhetshensyn tilsier at det er et behov for flere effektive virkemidler for arealstrukturering. Fiskeridirektoratet vurderer at dagens regelverk dekker behovene på lokalitetsnivå, men erkjenner at handlingsrommet kan utnyttes bedre. Samtidig vil strukturering gjennom tiltak overfor enkeltlokaliteter ofte være mindre egnet til å ivareta areal-, miljø- og biosikkerhetshensyn i større områder. Fiskeridirektoratet vurderer at helhetlig arealstrukturering best kan oppnås på plannivå.

Som utvalget peker på under punkt 7.4 er det utfordringer med utdaterte arealplaner for sjøområdene og et forbedringspotensial knyttet til synkroniserte planprosesser for tilstøtende sjøområder. Fiskeridirektoratet er enig med utvalget i at det innenfor dagens rammer for planlegging etter plan- og bygningsloven er flere eksisterende virkemidler som kan benyttes ved planlegging for akvakultur i større områder.

Tydeligere føringer gjennom eksempelvis statlige planretningslinjer kan bidra til å konkretisere regjeringens forventninger til regional og kommunal planlegging. I tillegg vil en styrket rolle for Fiskeridirektoratet i forvaltningen av akvakultur, både på plan- og tiltakssiden, kunne være en viktig støtte for kommuner med begrenset kapasitet og kunnskap. Vi viser for øvrig til vår omtale av en potensiell innretning av tematisk plan som også vil kunne legge til rette for bærekraftig akvakultur.

[...]

Fiskeridirektoratet er positive til å samle relevant kunnskapsgrunnlag for planlegging for akvakultur og utarbeidelse av en tematisk plan for akvakultur. Fiskeridirektoratet er enig med utvalget i at en tematisk plan vil bidra til å styrke beslutningsgrunnlaget i planprosesser, og legge til rette for helhetlig planlegging for akvakultur i større områder. Det er en svakhet ved dagens arealplanprosesser at administrative grenser setter begrensninger for helhetlig strategisk planlegging for akvakultur for ivaretagelse av areal-, miljø-, og biosikkerhetshensyn. En tematisk plan for akvakultur kan bidra til å løfte blikket fra kommune- og fylkesgrenser, og gi mulighet for å gjøre nasjonale strategiske grep for akvakulturplanlegging langs kysten.

Utvalget peker på at det er en ulempe at man i begrenset grad får veid andre hensyn opp mot akvakultur i en tematisk plan, og at avveininger av arealinteresser og samordning av ulike hensyn må ivaretas i en etterfølgende helhetlig arealplan. Fiskeridirektoratet er enig i

at kommunene i tråd med dagens planregelverk må ivareta bredden av samfunnsinteresser i planleggingen. Fiskeridirektoratet kan ikke se at en overordnet tematisk plan som bare tar stilling til akvakulturhensyn kan gjøres rettslig bindende overfor kommunenes arealplanprosess, ettersom områdene skal konsekvensutredes i forbindelse med kommuneplan.

Det er behov for nasjonale strategiske grep overfor akvakulturplanleggingen. Tematisk plan kan bidra til å oppnå dette. Fiskeridirektoratet vurderer at det er mest nærliggende at den tematiske planen er et nasjonalt kunnskaps- og strategidokument, ikke en rettslig bindende plan»

Offentlig sektor må gjøre gode avveininger mellom marine naturverdier og andre hensyn

Vedtak knyttet til fiskeri og akvakultur vil ofte ha betydning for naturrisiko, og Fiskeridirektoratet er enig med utvalget i at avveininger mellom naturverdier og andre hensyn må drøftes og begrunnes på alle forvaltningsnivå.

Akvakultur

Akvakulturloven slår fast et generelt vilkår om at tillatelse til akvakultur kun kan gis dersom det er «miljømessig forsvarlig», jf. akvakulturloven § 6 første ledd bokstav a. Dette innebærer at det er ikke mulig å gi tillatelse til akvakultur uten at det er foretatt vurderinger av miljø. I tillegg til dette oppstiller akvakulturloven § 10 en miljønorm, som slår fast at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte. Det er videre gitt eksplisitte forskriftsbestemmelser i tildelings- og driftsregelverk som også skal sørge for å ivareta generelle eller spesielle miljøformål.

Tradisjonelt har miljøvurderinger på saksnivå ofte vært begrenset til konkrete forhold på en lokalitet. Etter Fiskeridirektoratet sitt syn er det likevel hensiktsmessig at det i større grad enn i dag gjøres overordnede vurderinger av samlet påvirkning, og at det ikke noe i veien for at vurdering av naturrisiko tas inn i miljøvurderingene.

Som følge av at akvakulturtillatelser heller ikke kan tildeles i strid med arealplaner eller vedtatte vernetiltak, jf. akvakulturloven § 15, vil også naturrisikovurderinger på plansiden kunne være nyttig ikke bare for miljøet, men også for utviklingen av akvakulturnæringen. Hvorvidt det best legges til rette for denne type vurderinger på forskriftsnivå må utredes nærmere.

Fiskeri

Havressursloven etablerer et forvaltningsprinsipp som pålegger myndighetene å vurdere hvilke forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre en bærekraftig forvaltning av de viltlevende marine ressursene, jf. § 7.

Forvaltningsprinsippet innebærer at forskning og forvaltning overvåker de enkelte bestandene og med jevne mellomrom vurderer tilstanden. På bakgrunn av denne vurderingen, iverksettes

de reguleringene som anses nødvendig for å sikre en ansvarlig forvaltning av den enkelte bestand. Dette kan være kvotereguleringer, redskapsreguleringer eller andre former for reguleringer.

Forvaltningsprinsippet sier ikke noe om hvordan, når eller hvor ofte forvaltningen skal vurdere om det er behov for å iverksette tiltak for å sikre en bærekraftig forvaltning. Dette vil være opp til forvaltningen, men det skal likevel gjøres jevnlig. Vurderingene og beslutningene som gjøres skal bygge på en helhetlig tilnærming og være basert på faglig kunnskap. Ulike hensyn skal veies opp mot hverandre, og beslutningene skal ta hensyn til både en langsiktig forvaltning av ressursene og ulike nærings- og distriktshensyn.

Havressursloven § 7 annet ledd spesifiserer de grunnleggende hensynene som skal vektlegges i forvaltningen av viltlevende marine ressurser. Blant annet skal det legges vekt på en føre-vår-tilnærming i tråd med internasjonale avtaler og retningslinjer, en økosystembasert tilnærming som tar hensyn til leveområder og biologisk mangfold, samt at høstingsmetoder og redskapsbruk tar hensyn til behovet for å redusere mulige negative påvirkninger på levende marine ressurser. I oppfølgingen av forvaltningsprinsippet vil fiskerimyndighetene dermed måtte vurdere og håndtere naturrisiko som ledd i det løpende arbeidet.

Etatsstyringen må sikre reell håndtering av naturrisiko

Utvalget anbefaler at departementene setter håndtering av naturrisiko på dagsordenen i sin styringsdialog med statlige etater. Dette fordi utvalget mener at norske myndigheter bør ta et særlig ansvar for vurdering og håndtering av naturrisiko.

Utvalget viser i den forbindelse til at Nærings- og fiskeridepartementet i tildelingsbrevene for 2023 har en forventning til et flertall av sine ytre etater om at de blant annet skal benytte anerkjente standarder for rapportering av naturrisiko og påvirkning på naturmangfold og økosystemer³.

I direktoratets årsrapport for 2023 er det gjort en første beregning og rapportering av virksomhetens klimagassutslipp etter GHG-protokollen⁴.

Blant de overordnede føringene i tildelingsbrevet for 2024 pålegges Fiskeridirektoratet å *«vurdere hvordan klima- og naturhensyn kan inkluderes mer konkret i rådgivningen og i det faglige grunnlaget for hvordan kjerneoppgavene løses»*.

Som en del av prioriterte aktiviteter så forventes direktoratet

«i 2024 å systematisere arbeidet med klima- og naturrisiko, for bedre å forstå hvordan direktoratets virksomhet påvirker og bli påvirket av natur og klima. Direktoratet skal inkludere klima- og naturhensyn i sin rådgivning og forvaltningsutøvelse ellers med sikte på å redusere negative konsekvenser av klimaendringene for fiskeri- og havbruksnæringen og samtidig redusere klima- og naturfotavtrykket til næringene. Fiskeridirektoratet har en viktig rolle i å utvikle indikatorer for å rapportere på klima- og naturrisiko i fiskeri- og

³ Se side 247 med fotnote 52 i NOU 2024: 2

⁴ Se side 91 i <https://www.fiskeridir.no/Om-oss/Nyheter/2024/arsrapport-2023>

havbruksnæringen, og bidra til å utvikle standarder for bærekraftig bruk av naturressurser, i lys av EUs taksonomi [..]»

Dette kommer i tillegg til fellesføringene for alle statlige virksomheter.

Direktoratet har påbegynt arbeidet med klima- og naturrisiko etter tilsvarende metodiske hovedtrinn som utvalget foreslår⁵.

Fiskeridirektoratet har et tydelig ansvar for å levere på vårt samfunnsoppdrag tilpasset ny kunnskap om og forståelse av klima- og naturkrisen. Vi forvalter naturbaserte sjømatnæringer av stor nasjonal og global betydning. Nettopp derfor må direktoratet utvikle sin kompetanse, oppgaveforståelse og virkemidler. Konsekvensene av mangelfull forvaltning på dette området kan få betydelige miljømessige, økonomiske og sosiale konsekvenser. Dette var bakgrunnen for at Fiskeridirektoratet i 2023 fremmet satsingsforslaget «Bærekraftig sjømatforvaltning 2030».

For å sikre at norske myndigheter reelt tar ansvar for vurdering og håndtering av naturrisiko, er det også nødvendig at departementene forholder seg til de vurderinger og tilrådninger som kommer fra fagetatene. Utvalget har vist at naturrisiko kan ha store økonomiske konsekvenser, men også at finansielle virkemidler kan være særs effektive når det gjelder regulering av naturrisiko. At utvalget så tydelig viser sammenhengene mellom naturrisiko og finansiell stabilitet tilsier at også departementene må øke sin kunnskap og kompetanse på området.

Fiskeridirektoratet vil derfor understreke og si seg helt enig med utvalget i at departementene i styringsdialogen har et særlig ansvar for vurdering og håndtering av naturrisiko. Vi mener at dette bør få spesiell oppmerksomhet for sjømatforvaltningen, og at styringsdialogen bør utvikles på en systematisk måte. Departementene må som en del av styringsdialogen forsikre seg om at de statlige etatene har tilstrekkelige ressurser og relevant kompetanse til å følge opp styringssignalene.

Sektormyndighetene må stimulere til innovasjon som reduserer naturrisiko

Naturrisikoutvalget mener at norske myndigheter bør ta et særlig ansvar for vurdering og håndtering av naturrisiko. Fiskeridirektoratet slutter seg fullt ut til dette, og vil særlig peke på ansvaret som Norge har som en av verdens største havnasjoner for å vurdere og håndtere marin naturrisiko.

Utvalget foreslår at relevante sektormyndigheter bør stimulere til innovasjon som bidrar til redusert naturrisiko. Dette begrunner utvalget med at en effektiv og forutsigbar klima- og naturpolitikk vil bidra til å redusere overgangsrisikoen for næringer og sektorer i Norge. Det bidrar også til muligheter for virksomheter som ser verdien i å være tidligere ute med nye ideer, utvikling og bruk av ny teknologi, nye forretningsmodeller eller utvikling av nye markeder som bidrar til å redusere negativ påvirkning på natur.

⁵ Se Figur 1.1 på side 18 i NOU 2024: 2

Innenfor Fiskeridirektoratets forvaltningsansvar finnes det en rekke eksempler på at vi som myndighet kan stimulere kraftigere og mer direkte enn det utvalget mer overordnet har sett for seg.

Innenfor akvakulturregelverket har tildeling av særlige tillatelser til forskning og ikke minst utviklingstillatelser vist seg å være kraftige insentiver i den forstand at de har gitt fordelaktig tilgang på produksjonskapasitet for laks, ørret og regnbueørret i sjø.

Utviklingstillatelsene hadde en søknadsperiode fra 20.11.2015 til 17.11.2017. Ordningen utløste store og kostnadskrevende innovasjoner hvor ulike miljøformål utgjorde en vesentlig del av formålet (Fiskeridirektoratet, 2024a). Ordningen med utviklingstillatelser ble evaluert i en rapport fra Menon Economics i 2021 (Grünfeld m fl. 2021):

«Ordningen skaper langt sterkere bånd (involvering) mellom havbruksnæringen og de større teknologi- og ingeniørmiljøene i Norge enn det man hadde tidligere. Ordningen har ledet til et markant skifte i fokuset på teknologisk innovasjon i næringen med langt tettere koblinger mellom oppdretter og leverandør. Aktører innen verifikasjon, sertifisering og rådgivende ingeniører har kommet inn i næringen på en helt annen måte enn tidligere. Dette gir et viktig langsiktig bidrag til utviklingen i en næring som trenger nye løsninger og evne til å ta i bruk nye arealer på en bærekraftig måte».

Og videre:

«Det er enda for tidlig å vurdere de faktiske virkningene på miljøtilstand og arealtilgang. Fra vår drøfting av ordningens relevans har vi moderate forventninger til slike effekter som kan måles direkte. Rapportering fra næringsaktører trekker i retning av at næringen allerede har begynt å benytte mindre og inkrementelle innovasjoner fra prosjektene som inngår i de større konseptene som utvikles. Dette trekker i retning av at miljøtilstanden påvirkes gjennom litt andre kanaler enn det man primært har tenkt seg.»

En annen særtillatelsestype som tildeles fortløpende etter behov er akvakulturtillatelse til forskning. I forskningstillatelsene blir det utført forskning innenfor en rekke fagområder som fiskehelse, utvikling av fôr, avl og genetikk, teknologi og drift, samt økologi og velferd. En rekke av de aktive forskningstillatelsene ved utgangen av 2023 har som formål å redusere naturrisiko (Fiskeridirektoratet, 2023a).

Erfaring viser også at enkelte tildelingsbestemmelser kan gi sterke incentiver til utviklingen av akvakulturnæringen. Som eksempel kan nevnes da det i 2016 ble åpnet for at fylkeskommunen kunne tildele akvakulturtillatelser til matfisk med laks, ørret og regnbueørret på land løpende og vederlagsfritt. Dette var en stor kontrast til tildeling av kommersielle matfisktillatelser i sjø, som for disse artene både er antallsbegrenset og i tillegg har hatt en svært høy pris. Kombinert med høye laksepriser førte dette til svært mange søknader om akvakulturtillatelser med høy produksjonskapasitet. Produksjon av laks på land åpner for rensing og filtrering av vann, som kan være positivt med tanke på utslipp fra produksjonen. Samtidig kan akvakultur på land medføre uopprettelige arealinngrep som man ikke får i sjø. Fiskeridirektoratet viser i denne sammenheng til vår høringsuttalelse til NOU 2023:25 fra Klimautvalget:

“Akvakulturnæringen har i senere år hatt et sterkt fokus på anlegg på land, primært drevet av at slike tillatelser benyttet til matfiskproduksjon av laks mv. er vederlagsfrie. Landbaserte anlegg er kanskje sikrere mot rømming og sykdom, men slike anlegg er også ekstremt energikrevende og resulterer i irreversible naturinngrep. Slike store

konstruksjoner på land er også store forbrukere av betong og har dermed i byggefasen et meget betydelig klimaavtrykk. Så langt viser erfaring at også semilukkede og helt lukkede flytende anlegg i sjø med tilhørende slamhåndtering mv. kan være svært energikrevende.»

Tilsvarende vil også negative virkemidler kunne forme utviklingen av akvakulturnæringen, og gjør det mulig å ta grep for å fremme andre hensyn. Her er et eksempel innføring av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder⁶, som fikk stor betydning for eksisterende og fremtidig lokalitetsstruktur i akvakulturnæringen.

Innenfor fiskeriregelverket har Ordningen for fiskeforsøk og utviklingstiltak hatt som formål å fremme utvikling i norsk fiskerinæring som kan bidra til ressursvennlig og rasjonell beskatning av fiskeressursene. Ordningen er finansiert av fiskeriforskningsavgiften. Ett av hovedområdene innenfor ordningen er direkte miljørelatert, for eksempel opprensning av tapte fiskeredskaper (herunder tapte garn; Fiskeridirektoratet, 2024b) og beskyttelse av korallrev for å hindre ressursødeleggelse og miljøskadelige virkninger av fisket. Finansiert av denne ordningen har Fiskeridirektoratet siden 2021 blant annet gjennomført en omfattende handlingsplan mot marin forsøpling (Fiskeridirektoratet, 2021). Det er videre brukt offentlige midler på å utvikle fangstbegrensende tiltak for å hindre at fangstene bli for store i trål- og snurrevadfiske, slik at fangst tapes og redskap ødelegges (Fiskeridirektoratet, 2023b). Det er også utviklet selektive fiskeredskaper for å redusere mulige økosystemeffekter av fiske, og dette er noe fiskerimyndighetene vil arbeide videre med.

Fiskeridirektoratet har ansvar for forvaltning av tilskudd til fiskeriforskning som også er finansiert av fiskeriforskningsavgiften. Norske forskningsinstitusjoner utenom fiskeriforvaltningen og norskregistrerte private aktører som kan bidra med å innhente kunnskapsgrunnlag for en bærekraftig høsting av de viltlevende marine ressursene, kan søke.

Klima- og naturrisiko kan adresseres i langt sterkere grad enn i dag gjennom disse ordningene. Direktoratets tildeling av midler fra fiskeriforskningsavgiften (Ordningen for fiskeforsøk og utviklingstiltak og tilskudd til fiskeriforskning) samt tildeling av forskningstillatelser til laks, ørret og regnbueørret etter akvakulturregelverket har et potensial for å regulere klima- og naturrisiko. Disse ordningene kan eksempelvis brukes til tydeligere å adressere slik risiko, blant annet prosjekter som utforsker mer bærekraftige teknologier og driftsmåter.

Havbruksutvalget (NOU 2023: 23) peker på at de individuelle insentivene til å sikre tilstrekkelig god miljøtilstand ved hvert enkelt anlegg ikke er sterke nok i dagens trafikklyssystem. I tillegg til en handlingsregel for vekst (trafikklyssystemet), foreslår utvalget at driftsregelverket for akvakultur styres av en egen handlingsregel der miljøtilstand i hvert produksjonsområde avgjør regimet for drift. Utvalget anbefaler videre at aktørene gis mulighet til å øke produksjonen ved å velge produksjonsteknologi med lavere miljøpåvirkning enn konvensjonell teknologi. Dette er et eksempel på hvordan forvaltningen kan tenkes å stimulere til innovasjon. Denne typen incentiver kan bidra til å stabilisere naturrisiko fra økende næringsvirksomhet i et nullsumscenario, eventuelt redusere naturrisiko dersom den vurderes som uakseptabel. Slike ordninger vil kreve regelendringer og konkrete vurderinger av samlet naturrisiko.

⁶ St.prp. nr. 32 (2006-2007) Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder

Det er også mulig å prioritere tillatelser (fiskekvoter så vel som akvakulturtillatelser) til aktører som med teknologi og driftsmåter beviselig vil være mer natur- og klimasmarte enn minstekravene i gjeldende regelverk. I et langsiktig tidsperspektiv vil dette være med på å trygge ressursgrunnlag og øvrige økosystemtjenester som sjømatnæringene baserer sin virksomhet på. Også slike ordninger vil kreve regelendringer.

Litteratur

Fiskeridirektoratet, 2021. Fiskeridirektoratets handlingsplan mot marin forsøpling. Hentet fra direktoratets nettsider mai 2024. <https://www.fiskeridir.no/Areal-og-miljo/Marin-forsoepling/handlingsplan-mot-marin-forsopling>

Fiskeridirektoratet 2023a. Tillatelser til forskningsformål (oppdatert 15.12.2023). Hentet fra direktoratets nettsider mai 2024. <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Saertillatelser/Forskningstillatelser/Alle-forskningstillatelsene>

Fiskeridirektoratet, 2023b. Fangstbegrensning i pelagisk trål. Hentet fra direktoratets nettsider mars 2023. <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Nyheter/2023/fakta-fiske-etter-kolmule>

Fiskeridirektoratet, 2024a. Utviklingstillatelser. Hentet fra direktoratets nettsider mai 2024. <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Saertillatelser/Utviklingstillatelser>

Fiskeridirektoratet, 2024b. Kartoversikt over opprenskingstokt 2017-2023. Hentet fra direktoratets nettsider mai 2024. <https://portal.fiskeridir.no/portal/apps/webappviewer/index.html?id=9e35f133ef924d68bfa0455965230f5a>

Leo A. Grünfeld, Christine Mee Lie, Maren Nygård Basso, Oddbjørn Grønvik, Audun Iversen, Åsa Maria O. Espmark, Mikael Rossvoll Jørgensen. 2021. Evaluering av utviklingstillatelser for havbruksnæringen og vurdering av alternative ordninger for fremtiden. Menon-publikasjon nr. 150/2021. https://www.menon.no/wp-content/uploads/2021-150-Teknologiutvikling_havbruk_.pdf

NOU 2023: 23. Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-23/id2995224/>

Private aktører må vurdere egen virksomhet opp mot viktige mål på naturområdet

Fiskeridirektoratet er enige i utvalgets forslag om å vurdere mulige framtidige utfallsrom i alt arbeid med naturrisiko og at virksomheter bør vurdere sine strategier og forretningsmodeller opp mot relevante nasjonale og internasjonale mål på naturområdet.

Sjømatnæringene er i kraftig utvikling og den samlede belastningen på den marine naturen er økende. Samtidig er naturgrunnlaget og øvrige rammebetingelser i endring både nasjonalt og internasjonalt. Det vil derfor bli helt nødvendig at virksomheter vurderer sine strategier og forretningsmodeller opp mot mål på naturområdet.

Konsekvensene av å ikke tilpasse seg kan være betydelige, slik utvalget også skriver. Konsekvensene kan være tap av natur som er essensiell for virksomhetens drift, redusert tilgang til markeder som krever bærekraftig praksis, og svekket omdømme blant kunder og investorer som verdsetter miljøansvar. I tillegg kan manglende tilpasning føre til strengere reguleringer og mulige avgifter og andre kostnader. Aktører med forretningsmodeller og produksjonsmåter som

påvirker natur negativt, og ikke tar høyde for at det kommer endringer i reguleringer og rammevilkår, er utsatt for større overgangsrisiko og mindre mulighet for å lykkes med tilpasning.

EUs direktiv om bærekraftsrapportering (CSRD) innføres gradvis fra regnskapsåret 2024 og skal sikre en standardisert rapportering av bærekraftinformasjon fra virksomhetene, der naturrisiko er inkludert. I tillegg er en mer ressurseffektiv og sirkulær økonomi nødvendig dersom vi skal nå de klima- miljø- og bærekraftsmålene vi har forpliktet oss til (Klima og miljødepartementet, 2021.)

Fiskeridirektoratet bør aktivt medvirke til at bærekraftsrapporteringen blir tilstrekkelig fulgt opp, og kan påvirke og bidra med veiledning i overgangen mot en mer helhetlig risikostyring i virksomhetene. Vi må også påpeke mulighetene som ligger i en sirkulærøkonomisk forretningsmodell. Et eksempel på sirkulærøkonomi i praksis er oppsamling og resirkulering av slam fra akvakultur, som er den nest største kilden til gjenvinning av fosfor i Norge. Det vil bli større etterspørsel av fosfor i framtiden etter hvert som reservene av høykonsentrert fosformalm minker. Utvinningen av fosfor vil gå over til lavkonsentrert fosformalm og gjenvinning fra jord, vann og avfall. Ved å gjenvinne fosfor fra slam kan virksomhetene dekke noe av etterspørselen i framtiden i tillegg til å redusere påkjenningen på naturen (blant annet tap til vannresipienter og risiko for eutrofiering) og forvalte en ikke-fornybar ressurs på en bedre måte (Grønlund et al., 2015).

Kilder

Klima og miljødepartementet, 2021. *Nasjonal strategi for en grønn sirkulær økonomi*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-ein-gron-sirkular-okonomi.pdf>

Grønlund, A., Brod, E., Hanserud, O. S., 2015. *Potensial for gjenvinning og resirkulering av fosfor*. Vannforeningen. https://vannforeningen.no/wp-content/uploads/2015/06/2015_929351.pdf

Kort om sjømatsektoren og Fiskeridirektoratet

I 2023 eksporterte Norge 2,8 millioner tonn sjømat til en verdi av om lag 172 milliarder kroner (Norges Sjømatråd, 2024). Netto verdiskapningseffekter i 2020 utgjorde 112 milliarder kroner. Sjømateksporten dette året på 105,7 milliarder kroner stod for 23 % av fastlandseksporten. Sjømatnæringene stod samme år for en samlet direkte og indirekte sysselsetting beregnet til 83 000 årsverk (Johnsen med flere, 2021).

Akvakultur

Akvakulturnæringen er Norges nest største eksportnæring. Norge er verdens største produsent og eksportør av laks og regnbueørret.

Ved utgangen av 2023 var det utstedt 1 379 matfisktillatelser på 990 lokaliteter til laks og regnbueørret sammen med 1 178 til andre arter (inkludert tang og tare) fordelt på 320 lokaliteter (Fiskeridir, 2024a). Lakseeksporten hadde i 2023 en verdi på 122,5 milliarder kroner, dette er 71,3 % av den samlede eksportverdien av norsk sjømat (Norges Sjømatråd,

2024). Sysselsettingseffekten fra akvakultur er beregnet til 54 400 sysselsatte i 2020, av disse var om lag 8 000 direkte sysselsatt i oppdrettsselskapene (Johnsen med flere, 2021).

Fiske og fangst

Norge er Europas største fiskerinasjon, og niende størst globalt. De viktigste fiskeriene foregår på bestander som vi deler med andre nasjoner, i første rekke Russland i nord, EU og UK i sør, og Island og Færøyene i vest. I tillegg kommer fiskerier på en rekke fiskebestander langs kysten. Fiskebestandenes størrelse og utbredelse varierer. Endringer skyldes naturlig og menneskeskapt variasjon, herunder effekten av fiske. Den årlige fangstmengde (totalkvoten) fastlegges i fiskeriforhandlinger mellom de parter som høster på fiskebestanden og baseres på råd fra Det internasjonale råd for havforskning (ICES). I de samme forhandlingene fordeles totalkvoten mellom partene, og det gjøres avtaler om i hvilken grad en parts fiskeflåte kan fiske sin kvote i den annen parts farvann.

Det var 5 478 merkeregistrerte fiskefartøy i Norge i 2023. Samlet fangstkvantum (eksklusive tang og tare) landet av norske fiskefartøy var 2,356 millioner tonn rundvekt med en foreløpig førstehandsverdi på 30,8 milliarder kroner (2023). Målt i fangstverdi var de viktigste artene torsk (9,5 milliarder kroner), sild (4,7 milliarder kroner), makrell (3,8 milliarder kroner), sei (3,0 milliarder kroner) og hyse (1,5 milliarder kroner). Fangst pr fisker bosatt i Norge var 217 tonn, og det var 10 833 personer som hadde fiske som hoved- eller bierverv (Fiskeridirektoratet, 2024b, c). Sysselsettingseffekten fra fiske og fangst ble for 2020 beregnet til 39 000 (Johnsen et al., 2021).

I tilknytning til dette gir havressursene opphav til betydelig verdiskapning knyttet til turistfiske og havbasert opplevelsesturisme. I tillegg kommer fritidsfiske hvor en stor andel av befolkningen deltar. Norge er trolig det landet i Europa med høyest deltagelse av fritidsfiskere som fisker i saltvann (Hyder et al., 2018). Høsting eller utvinning av marine organismer til andre formål enn mat forvaltes også av Fiskeridirektoratet.

Fiskeridirektoratet

Direktoratet skal fremme lønnsom og verdiskapende næringsaktivitet gjennom bærekraftig og brukerrettet forvaltning av marine ressurser og marint miljø. Fiskeridirektoratet er det sentrale rådgivende og utøvende forvaltningsorganet for fiskeri- og akvakulturnæringen, og er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Direktoratet gir kunnskapsbaserte råd som bidrar til å utvikle og iverksette politikken innen akvakultur, fiskeri og marin arealforvaltning. Direktoratet utførte 383 årsverk med 425 ansatte i 2023. Direktoratet har 20 kontorsteder langs kysten, hovedkontoret ligger i Bergen. Sjømatsektoren og Fiskeridirektoratet er nærmere omtalt i Fiskeridirektoratets årsrapport for 2023 (Fiskeridirektoratet, 2024b).

Litteratur

Fiskeridirektoratet, 2024a. Nøkkeltall fra norsk havbruksnæring 2023. [nokkeltall-havbruk-2023.pdf](https://www.fiskeridir.no/nokkeltall-havbruk-2023.pdf) ([fiskeridir.no](https://www.fiskeridir.no))

Fiskeridirektoratet, 2024b. Fiskeridirektoratets årsrapport 2023. Hentet fra direktoratets nettsider mai 2024. <https://www.fiskeridir.no/Om-oss/AArsrapport/fdir-arsrapport-2023.pdf>

Fiskeridirektoratet, 2024c. Tall og analyse: Yrkesfiske. <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse>

Hyder, K., Weltersbach, M. S., Armstrong, M., Ferter, K., Townhill, B., Ahvonen, A., ... & Borch, T., 2018. Recreational sea fishing in Europe in a global context—Participation rates, fishing effort, expenditure, and implications for monitoring and assessment. *Fish and Fisheries*, 19(2), 225-243.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/faf.12251>

Johnsen, P.F.F., Erraia, J., Grønvik, O., Fjose, S., Blomgren, A., Fjelldal, Ø., Robertsen, R., Iversen, A., Nyrud, T., 2021. Ringvirkninger av sjømatnæringen i 2020. Menon publikasjon nr 105/21.
<https://www.menon.no/wp-content/uploads/2021-105-Ringvirkning-av-sjomatnaeringen-i-2020-1.pdf>

Norges Sjømatråd, 2024. Prisvekst og svak krone ga eksportrekord for norsk sjømat i 2023. Hentet fra sjømatrådets nettsider i mai 2024. <https://www.mynewsdesk.com/no/seafood/pressreleases/prisvekst-og-svak-krone-ga-eksportrekord-for-norsk-sjoemat-i-2023-3295360>

Vedlegg: Oversikt over hvor i Fiskeridirektoratets høringssvar utvalgets konkrete anbefalinger er kommentert

Hensikten med denne tabellen er å lette sammenstillingen av alle høringssvarene i KLD. Utvalgets anbefalinger er gjengitt i samme rekkefølge som i NOU 2024: 2 kapittel 1 sidene 26-30.

Utvalgets anbefaling	Fiskeridirektoratet kommenterer dette i sitt høringssvar under overskriften
Anbefalinger om metodikk og tilnærminger rettet mot alle aktører	
<i>Offentlige og private aktører tar i bruk og bidrar til å videreutvikle analyseverktøy for naturrisiko for å avgjøre hvor eksponert de er, og innretter seg for å redusere egen risiko.</i>	Den helhetlige risikobevisstheten må styrkes hos alle aktører og myndighetene i sjømatsektoren
<i>Vurderinger ser både på hvordan aktiviteter og aktører er avhengig av natur, og på hvordan de påvirker natur (dobbel vesentlighet)</i>	For sjømatsektoren er dobbel vesentlighet viktig
<i>Aktører og virksomheter bruker oppdaterte datagrunnlag og kunnskap, og trekker på tilgjengelig og relevant metodikk og veiledning</i>	Oppdaterte datagrunnlag og ny kunnskap forplikter alle aktører
<i>Vurderinger av naturrisiko integreres i etablerte prosesser for samlet risikostyring</i>	Den helhetlige risikobevisstheten må styrkes hos alle aktører og myndighetene i sjømatsektoren
<i>At alt arbeid med vurdering og håndtering av naturrisiko bør følge de fem metodiske hovedtrinnene som utvalget foreslår, se figur 1.</i>	
Anbefalinger rettet mot myndigheter på nasjonalt nivå	
<i>Konsekvenser for naturrisiko skal vurderes i alle relevante beslutninger på nasjonalt nivå</i>	Nasjonale myndigheter må gis reelle muligheter for å håndtere naturrisiko effektivt
<i>Naturrisikovurderinger på nasjonalt nivå må ta hensyn til mangfoldet av verdier vi får fra naturen, inkludert ikke-prissatte virkninger og langsiktige verdier for hele samfunnet og framtidige generasjoner.</i>	
<i>Vurderinger av fysisk naturrisiko tar hensyn til konsekvensene ved tap av natur og forringelse av naturens bidrag til mennesker i Norge og resten av verden.</i>	
<i>Vurderinger av overgangsrisiko anlegges bredt og tar hensyn til målkonflikter som kan oppstå på grunn av mulige endringer i rammevilkår både nasjonalt og internasjonalt, inkludert faren for at aktivitet kan flyttes ut av landet uten at samlet miljøpåvirkning reduseres.</i>	
<i>Sentrale nasjonale plandokumenter for Norge, for eksempel nasjonal- og statsbudsjettet, perspektivmeldingen, langtidsplanen for forsvarssektoren, den nasjonale transportplanen og de helhetlige forvaltningsplanene for de norske havområdene, vurderer, synliggjør, og foreslår tiltak for å redusere naturrisiko for Norge i et langsiktig perspektiv</i>	Norske myndigheter må trappe opp håndteringen av naturrisiko nasjonalt

Utvalgets anbefaling	Fiskeridirektoratet kommenterer dette i sitt høringssvar under overskriften
<i>Det legges til rette for at norske myndigheter og fagmiljøer deltar i og bidrar nasjonalt og internasjonalt til utvikling av kunnskap og metoder for arbeid med naturrisiko.</i>	Norske myndigheter må trappe opp håndteringen av naturrisiko nasjonalt
Anbefalinger rettet mot offentlig sektor (stat og kommune)	
<i>Det utvikles metoder og data som gir bedre kunnskap for å identifisere norsk naturs bidrag til mennesker (økosystemtjenester) i sektorer, næringer og samfunn for øvrig, og om bidragenes verdier, inkludert de bidragene som ikke er prissatt.</i>	Viktig å utvikle metoder og data som gir bedre kunnskap om den marine naturens bidrag til oss mennesker
<i>Det utvikles mer kunnskap om status og trender i norsk naturs bidrag til menneskelig velferd (økosystemtjenester), blant annet gjennom arbeidet med naturregnskap.</i>	Naturregnskap for kyst og hav bli viktig å bygge, formidle og bruke i offentlig forvaltning
<i>Det satses videre på utvikling av heldekkende naturkart og nye miljødata</i>	Viktig å utvikle metoder og data som gir bedre kunnskap om den marine naturens bidrag til oss mennesker
<i>Nye data og metoder utvikles blant annet basert på fjernmåling, modeller, analyser og kunstig intelligens som gir bedre kunnskap om økologiske sammenhenger og prosesser i naturen</i>	
<i>Arbeidet med etablering og utvikling av et naturregnskap for Norge utnyttes for bedre vurdering av naturrisiko, blant annet for å styrke grunnlag for samlede vurderinger og avveieinger i politikken.</i>	Naturregnskap for kyst og hav bli viktig å bygge, formidle og bruke i offentlig forvaltning
<i>Miljøinformasjon og data må gjøres tilgjengelige på ett sted og på en måte som tilrettelegger for bruk i analyser, modeller og prognoser på tvers av samfunnssektorene.</i>	
<i>Alle ikke-sensitive data som samles og genereres gjennom forvaltningen, forskning og ulike beslutningsprosesser, gjøres åpent tilgjengelig for allmenheten, forvaltningen, selskaper og forskning på en form som tillater kobling mot andre datakilder, og legger til rette for videre analyse av data, og som er i tråd med FAIR-prinsippene.</i>	
<i>Kommunenes miljø- og naturkompetanse styrkes, inkludert gjennom interkommunalt samarbeid og gjennom samarbeid mellom kommuner, fylkeskommunen og statsforvalteren.</i>	Nasjonale føringer for klima og natur må styrkes når kommunene skal planlegge i sjø
<i>Det må sikres at konsekvensutredninger gjennomføres med relevant og tilstrekkelig kompetanse og kapasitet både hos bestiller, utreder og beslutningsmyndighet.</i>	
<i>Det nedsettes et offentlig utvalg som vurderer revisjon av plan- og bygningsloven og andre relevante lovverk med henblikk på å sikre at hensyn til naturrisiko er ivaretatt. [..]</i>	Ansvarsdelingen for håndtering av naturrisiko må klargjøres mellom plan- og sektormyndigheter

Utvalgets anbefaling	Fiskeridirektoratet kommenterer dette i sitt høringssvar under overskriften
<i>Utvalget mener at det er behov for tydeligere føringer, og støtte og veiledning, fra statlig myndighet for å redusere fysisk naturrisiko samtidig som forutsigbare prosesser reduserer overgangsrisiko [...]</i>	Nasjonale føringer for klima og natur må styrkes når kommunene skal planlegge i sjø
<i>Konkrete avveininger mellom naturverdier og andre hensyn oppgis og begrunnes for vedtak som har betydning for naturrisiko på alle forvaltningsnivåer – kommune, fylkeskommune og stat, herunder ved statens behandling av innsigelser og dispensasjoner.</i>	Offentlig sektor må gjøre gode avveininger mellom marine naturverdier og andre hensyn
<i>Det stilles økte krav til synliggjøring av naturrisiko og tydeliggjøring av kunnskapsgrunnlaget om konsekvenser av tiltak i plansaker og beslutningsgrunnlag.</i>	Nasjonale føringer for klima og natur må styrkes når kommunene skal planlegge i sjø
<i>Norske myndigheter bør ta et særlig ansvar for vurdering og håndtering av naturrisiko, herunder a) departementene setter håndtering av naturrisiko på dagsordenen i sin styringsdialog med statlige etater</i>	Etatsstyringen må sikre reell håndtering av naturrisiko
<i>b) relevante myndigheter aktivt ivaretar nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet, blant annet ved vurdering av innsigelser i kommunale beslutningsprosesser</i>	Nasjonale føringer for klima og natur må styrkes når kommunene skal planlegge i sjø
<i>d) relevante sektormyndigheter bør stimulere til innovasjon som bidrar til redusert naturrisiko</i>	Sektormyndighetene må stimulere til innovasjon som reduserer naturrisiko
<i>Det er behov for systematisk vurdering og håndtering av naturrisiko på kommunalt og regionalt nivå, herunder a) At alle kommuner utarbeider en plan for naturmangfold, på egen hånd eller gjennom interkommunalt samarbeid, som grunnlag for kommuneplanens arealdel, alternativt kan planlegging for naturmangfold integreres i arbeidet med kommuneplanen b) fylkeskommunene vurderer hvordan hensyn til naturrisiko kan ivaretas i sin regionale planlegging, for å ivareta kommuneoverskridende effekter på og avhengighet av natur c) det utarbeides veiledning og standarder for hvordan kommunale areal- og naturregnskap kan brukes som kunnskapsgrunnlag i arealplanlegging, blant annet for å avdekke naturrisiko knyttet til kommuneplanens arealdel d) natur- og arealregnskap som dokumenterer naturrisiko knyttet til kommuneplanens arealdel, samles og sammenstilles på fylkeskommunalt nivå, slik at kommunenes arealregnskap kan ses i en regional sammenheng.</i>	Nasjonale føringer for klima og natur må styrkes når kommunene skal planlegge i sjø

Utvalgets anbefaling	Fiskeridirektoratet kommenterer dette i sitt høringssvar under overskriften
<i>Myndighetene bør bidra til at naturrelatert informasjon og rapportering blir tilgjengelig og standardisert, herunder</i> <i>a) at relevante myndigheter legger til rette for at naturrisikorelatert informasjon og rapportering gjøres tilgjengelig og søkbar på en konsistent og standardisert måte, jf. det felles europeiske rapporteringssystemet ESAP</i> <i>b) myndighetene, når nye krav til bærekraftsrapportering har fått virke noen år, evaluerer om naturrisiko vurderes og rapporteres i de sammenhengene der det er relevant, og er integrert i virksomhetenes risikostyring.</i>	Naturregnskap for kyst og hav bli viktig å bygge, formidle og bruke i offentlig forvaltning
Anbefalinger rettet mot privat sektor (virksomheter)	
<i>Utvalget mener at man bør vurdere mulige framtidige utfallsrom i alt arbeid med naturrisiko</i> <i>a) virksomheter vurderer sine aktiviteter mot mulige framtidige utfallsrom der det er relevant, inkludert muligheten for særlig farefulle utfall</i> <i>b) virksomheter bør vurdere sine strategier og forretningsmodeller opp mot relevante nasjonale og internasjonale mål på naturområdet</i>	Private aktører må vurdere egen virksomhet opp mot viktige mål på naturområdet