



Postmottak NFD
e-post: postmottak@nfd.dep.no

Deres ref.
21/8830

Vår ref.
2022/160-3

Saksbehandler
Jan Henrik Sandberg, 976 82 469

Dato
10.05.2022

Etablering av et tillatelsesregime for havbruk til havs – Høringsuttalelse fra Norges Fiskarlag

Bakgrunn for saken

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høring et forslag til [Etablering av et eget tillatelsesregime for lakseoppdrett til havs](#). Bakgrunnen for dette forslaget er ikke minst at Hurdalsplattformen slår fast at det skal utvikles et eget konsesjonsregime for oppdrett til havs, «med strenge krav til bærekraft og sameksistens mellom ulike havnæringer».

Havbruk til havs har i utgangspunktet vært definert som oppdrett utenfor 1 nautisk mil av grunnlinja, men defineres nå som havbruk utenfor produksjonsområdene («trafikklyssystemet»). Høringsforslaget omfatter utkast til nytt kapittel 4 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften). Det foreslås også endringer i yttergrensene for produksjonsområdene, samt en forskriftsteknisk revisjon av laksetildelingsforskriften. Kommende tildelingsrunder for havbruk til havs foreslås å skje gjennom egne forskrifter, og er ikke en del av denne høringen.

Norges Fiskarlag har hatt saken på intern høring blant aktuelle medlemslag, og innspill herfra er inkludert i denne uttalelsen. Vi viser også til dialog med departementet om saken.

Norges Fiskarlags syn på sameksistens til havs

Fiskerne er grunnleggende avhengige av et rent og rikt hav, samt intakte gyte-, oppvekst- og fiskeområder. Dersom vi forvalter våre fiskerier på en bærekraftig måte, vil høstingen av sjømat kunne foregå i et evighetsperspektiv. Ny havbasert virksomhet må derfor ikke bygges ut på bekostning av havmiljøet, eller på bekostning av ressursgrunnlaget for norsk fiskerinæring.

Norges Fiskarlag ønsker en god og kunnskapsbasert sameksistens med andre næringer, ikke minst med oppdrettsnæringa. Samtidig stiller vi krav om at havbruk – også til havs – ikke må ødelegge for havmiljøet, gyte- og oppvekstområder, viltlevende marine ressurser eller driftsgrunnlag og lønnsomhet for norske fiskere. Der oppdrettsvirksomhet først er etablert, oppfattes områdene tapt for fiskeflåten i et «evighetsperspektiv».

Norske fiskere har lenge opplevd en stor og økende konkurranse om sjøareal, og har måtte avse mange fiskeområder til nye formål, ikke minst til oppdrett. De siste årene har det kommet stadig sterkere politiske signaler om økt satsning på havbruk til havs, marin gruvedrift og ikke minst en storstilt utbygging av vindkraftverk til havs. Dersom disse nye marine satsingene ikke bygger på tilstrekkelig god kunnskap, og myndighetene heller ikke legger bedre til rette for samordning av arealbruken til havs, mener Fiskarlaget at utviklingen kan bli til skade for både havmiljøet, fiskerinæringa og samfunnet ellers.

Utenfor en nautisk mil av grunnlinja finnes det heller ikke noe tverrsektorielt lovverk som samordner arealbruken. I stedet er det utarbeidet havforvaltningsplaner, i form av meldinger til Stortinget. Disse planene har ikke formelle koplinger til sektorlovgivningen, og er i utgangspunktet ikke veldig godt egnet til å regulere forholdet mellom etablerte næringer og nye planlagte aktiviteter. Norges Fiskarlag mener derfor det i utgangspunktet må utarbeides en ny dedikert Stortingsmelding om arealbruk og sameksistens til havs. Sist gang dette ble gjort var for over 20 år siden (Meld. St. 12 (2001-2002) - Rent og rikt hav).

Hurdalsplattformen slår fast at det skal sørges for god sameksistens mellom de ulike havnæringene, blant annet gjennom å utarbeide næringsplaner for Nordsjøen, Barentshavet og Norskehavet. I denne sammenhengen er det avgjørende at fiske-, gyte- og oppvekstområder gis konkret og god beskyttelse.

Innspill til forslag til tillatelsesregime for havbruk til havs

Kap. 4 – Areal og områder for overordnet konsekvensutredning

Det er antydning at havbruk til havs kan innebære å flytte oppdrettsproduksjonen til områder med lavere konfliktpotensial. Også i åpne havområder er det stor konkurranse om plassen. Det er derfor ingen garanti for at forholdet til fiskerinæringa og andre automatisk blir enklere, selv om tilgjengelig areal i teorien kan virke større til havs.

Anlegg for havbruk til havs vil bli svært arealkrevende. Ut fra søknaden til SalMar Ocean AS, om klarering av lokalitet til «Smart Fish Farm», vil et slikt anlegg med forankringer i praksis beslaglegge om lag 10 km² (10 000 daa) i forhold til utøvelse av fiske. Vi har erfart at enkelte næringsaktører ser for seg lokaliteter for havbruk til havs på inntil 200 km² (200 000 daa). Det er også allerede foreslått at det innføres en sikkerhetssone på 500 meter rundt oppdrettsanlegg til havs. Dette er noe Norges Fiskarlag tidligere har valgt å støtte, jf. Fiskarlagets høringsuttalelse til forslag til endringer i akvakulturregelverket, datert 30. mars 2021.

Fiskerinæringa vil være den parten som i størst grad direkte vil berøres ved etablering av oppdrettsanlegg til havs. Fiskerne har også en form for «hevd» på bruken av sine fiskeområder, samtidig som viktige fiske-, gyte- og oppvekstområder heller ikke uten videre kan flyttes. Nye næringer og aktiviteter, med usikker lønnsomhet og samfunnsnytte, må derfor ikke fortrenge disse verdiene. En forutsetning for etablering av havbruk til havs vil derfor være at slike anlegg, inkludert fortøyninger, legges utenom slike områder. Det må også sikres at kabler for strømforsyning til aktuelle anlegg ikke blir til nevneverdig hinder for fiskeriaktiviteten. Etter Fiskarlagets oppfatning er det også avgjørende at det ikke åpnes større arealer for havbruk til havs enn det som reelt sett er behovet.

Det har allerede vært foreslått å åpne fem større områder for havbruk til havs (Norskerenna Sør, Frøyabanken Nord/Frøyabanken Sør, Tromsøyflaket, Sklinnabanken og Trænabanken, slik disse er avgrenset i Områderapporten). Her har Fiskeridirektoratet lagt sporingsdata til grunn for å forsøke å ivareta hensynet til fiskerinæringa. Det er i positivt. Fiskeriaktiviteten til norske fartøy under 15 meter, og mange utenlandske fartøy under 24 meters lengde, vises imidlertid ikke alltid gjennom slik sporing. Spøringsdata viser også kun der hvor fiskeredskapet er i aktiv bruk, og ikke leting og utsett. De faktiske områdene som benyttes kan derfor ofte være betydelig større. Å kartlegge og hensynta slike områder må derfor også gjennomføres i nær dialog med fiskerne. Selv om en ofte bruker uttrykket «tradisjonelle fiskeriinteresser», så er det viktig å huske at også fiskeriene er en næring i utvikling og endring.

I høringsnotatets kap. 4.1 står det at «*havbruk til havs forutsetter at myndighetene foretar en overordnet vurdering av hvor aktiviteten skal foregå*». Samtidig står det i kap. 4.2: «*Den foreslåtte prosessen legger opp til høy grad av medvirkning og det skal tas hensyn til sameksistens med andre næringer*». Den sistnevnte formuleringen er langt svakere enn det som er slått fast i Hurdalserklæringen, som det er vist til innledningsvis i høringsdokumentet. Her står det at det ved utvikling av dette konsesjonsregimet for havbruk til havs skal stilles «*strenge krav til bærekraft og sameksistens mellom ulike havnæringer*» (vår understreking). I Hurdalsplattformen slås det også fast at regjeringen vil: «*Sikre sentrale norske gyteområder og fiskefelt mot ødeleggende påvirkning fra annen næringsvirksomhet*.» Etter Fiskarlagets oppfatning må derfor hensynet til god og reell sameksistens med fiskerinæringa vektlegges enda tyngre i det videre arbeidet med å etablere et tillatelsesregime for havbruk til havs.

For å sikre at arbeidet med å identifisere mulige arealer for havbruk til havs skjer på en ryddig måte, og i god sameksistens med fiskerinæringa og andre, må det allerede fra starten av legges til grunn klare prinsipper for utvelgelse av disse områdene. At etablering av havbruk til havs ikke må gå ut over hensynet til havmiljø, eller etableres i viktige fiskeområder, er et slikt prinsipp.

I høringsnotatets kap. 4.3 – Utarbeidelse av program for offentlig overordnet konsekvensutredning, står det: «*Større vurderinger knyttet til for eksempel sameksistens med andre næringer og miljøverdier i områder kan derimot være aktuelt å utrede allerede i den offentlige overordnede konsekvensutredningen.*» Norges Fiskarlag mener god sameksistens med fiskeriene må inkluderes allerede i den overordnede offentlige konsekvensutredningen, og ikke overlates til de etterfølgende prosjektspesifikke konsekvensutredningene.

En konsekvensutredning, herunder også den offentlige overordnede konsekvensutredningen, skal normalt basere seg på allerede tilgjengelig kunnskap. Av den grunn er det avgjørende at tilstrekkelig kunnskap er etablert allerede før nye områder skal konsekvensutredes. Potensielle områder for havbruk til havs må også detaljkartlegges, fortrinnsvis gjennom MAREANO-programmet, før konsekvensutredning og evt. åpning og tilrettelegging.

På bakgrunn av det som er vist til ovenfor foreslår Norges Fiskarlag et tillegg (nytt 3. ledd) til § 4-2 i utkast til nytt kapittel 4 i laksetildelingsforskriften (jf. kap. 7 i høringsnotatet), nærmere bestemt: «*Avgjørelse i Kongen i statsråd om eventuell utlysning av område for havbruk til havs skal bygge på strenge krav til bærekraft og sameksistens med fiskeri og andre havnæringer.*»

Kap. 5.3 – Prekvalifiseringskrav

I høringsnotatet foreslås det at departementet kan fastsette prekvalifiseringskrav for å delta i konkurranse om oppdrettstillatelser til havs. I den sammenhengen bør det ikke minst stilles krav til at søker har kompetanse og økonomi, som sikrer at kommende anlegg blir dimensjonert og utrustet til å kunne driftes sikkert i åpent hav. Siden lønnsomheten knyttet til oppdrett til havs fortsatt er usikker bør det også vurderes å stille krav om økonomisk garanti for fjerning/opprydding av anlegg med forankringer når de blir utrangert, jf. akvakulturloven § 13 og akvakulturdriftsforskriften § 17.

Kap. 6.1 – Miljømessige konsekvenser.

Det framgår av kapittel 6 i høringsnotatet at «*Akvakultur til havs vil i prinsippet gi de samme typer påvirkning som kystnær akvakultur... I likhet med kystnært oppdrett vil det fra havbruk til havs kunne være utslipp av organiske partikler, næringssalter, medisinerester og eventuelt kobber eller andre typer antibegroingsmiddel*». Når det gjelder havbruk til havs vil imidlertid påvirkningen på havmiljøet kunne få et annet omfang. Det både fordi det enkelte anlegget trolig vil bli langt større enn dagens anlegg, og fordi arter og naturtyper som påvirkes kan være andre enn ved kystnært oppdrett.

Det har lenge vært enighet om at miljømessig bærekraft må være den viktigste forutsetningen for videre vekst i oppdrettsvolumet. Det må også omfatte oppdrett til havs. Når det gjelder mulighet for god sameksistens, så er det også viktig å sikre at utslipp av fôr, næringssalter og ikke minst legemidler mot lakselus, ikke vil påvirke det marine miljøet og fiskeriene negativt. Plassering av oppdrettsanlegg til havs må derfor unngås i viktige fiske-, gyte- og oppvekstområder, samt i viktige vandringsruter.

Siden høringen av havbruksmeldingen har så godt som alle kjemikalier/legemidler mot lakselus vist seg å være langt mer problematiske for livet i sjøen enn fryktet. Det er nå sannsynliggjort at slike utslipp kan ta livet av marine krepsdyr, som bl.a. raudåte, krill, reke og hummer, flere kilometer unna utslippsstedet. Mer langsiktige effekter av dette er det fortsatt svært lite kunnskap om. Det er derfor positivt at utslippene av kjemikalier/legemidler mot lakselus har gått ned de senere årene. Vi konstaterer at rekefangstene i disse områdene nå er bedre enn på lenge. Samtidig er vi bekymret for at nedgangen i utslippene av kjemikalier/legemidler nå ser ut til å ha stoppet opp, og at utslippene er i ferd med å øke igjen.

Norges Fiskarlag har gjennom mange år vist til hensynet til miljømessig bærekraft ikke ivaretas godt nok av det såkalte «trafikklyssystemet», som skal regulere veksten i norsk oppdrett. Fortsatt er det kun lusenivå og risiko for lakselusindusert dødelighet, som brukes som indikator for framtidig kapasitetsøkning. Denne ensidige vektleggingen av lusenivået kan paradoksalt nok føre til at økt bruk av legemidler mot lakselus samtidig gir økte muligheter for vekst.

I tidligere dialog med SalMar Ocean AS er det vist til at evt. kjemisk avlusning i deres havbaserte anlegg (Smart Fish Farm) skulle skje lukket, og at avlusningsvannet i så fall skulle kunne renses/uskadeliggjøres. Dette bør etter vår oppfatning bli førende for alt havbruk til havs. Det er også viktig at havbaserte oppdrettsanlegg til havs driftes slik at de i minst mulig grad bidrar til økt smittepress i kystnære områder, samt økt legemiddelbruk her.

Det framgår av kap. 2.3 i høringsnotatet at selve driftsregelverket (akvakulturdriftsforskriften) ikke er omfattet av denne høringen, men at det skal gjøres et regelverksverksarbeid på området. Etter Norges Fiskarlags oppfatning må akvakulturdriftsforskriften §§ 15 (bruk av legemidler og andre kjemikalier), 15a (vilkår for bruk av kitinsyntesehemmere) og 15b (særskilte vilkår knyttet til badebehandling) også gjøres gjeldende for oppdrett til havs.

Kap 6.2 – Økonomiske konsekvenser

Vi konstaterer at evt. kostnader og ulemper for fiskerinæringa, som følge av etablering av havbruk til havs, ikke nevnes i dette kapittelet. Vi forutsetter at det er fordi det vil være et grunnleggende prinsipp at havbruk til havs at ikke skal lokaliseres i viktige fiske-, gyte- eller oppvekstområder, eller i vandringsruter for viktige bestander.

Avsluttende merknader

For mer utfyllende informasjon viser vi til Fiskarlagets tidligere oversendte innspill til høring av vilkår for havbruk til havs. Det omfatter:

- Havbruk til havs - Innspill fra Norges Fiskarlag, datert 20. nov. 2019.
- Havbruk til havs - Tre områder. Høringsuttalelse fra Norges Fiskarlag, datert 26. nov. 2021.
- Havbruk til havs - Nye områder (Sklinnabanken og Træenabanken). Høringsuttalelse fra Norges Fiskarlag, datert 4. mars 2022.
- Forslag til endringer i akvakulturregelverket - Høringsuttalelse fra Norges Fiskarlag, datert 30. mars 2021.
- Merknader til oppdrettslokalitet i Norskehavet (SalMar Ocean AS) - Høringsuttalelse fra Norges Fiskarlag, datert 8. feb. 2021.
- Oppdatert søknad om klarering av lokalitet i Norskehavet (SalMar Ocean AS) - Høringsuttalelse fra Norges Fiskarlag, datert 2. juli 2021.

Vi vil være tilgjengelige for å gi utfyllende opplysninger dersom det er ønskelig fra departementets side.

Med hilsen
Norges Fiskarlag

Sverre Johansen

Jan Henrik Sandberg

Kopi til: Medlemslag, Fiskeridirektoratet, Kystverket, Miljødirektoratet, Mattilsynet og Havforskningsinstituttet.

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskrevet signatur.