



KYSTVERKET

NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Deres ref	Vår ref	Arkiv nr	Saksbehandler	Dato
	2023/4417-6		Guttorm Tomren	21/12/2023

Høring av NOU 2023: 23 Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping

Havbruksutvalget har lagt frem sin utredning om Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping (NOU 2023:23). Utvalget ble oppnevnt høsten 2021 og har hatt i oppdrag å se på hvordan tillatelsessystemet for akvakultur bør innrettes for fremtiden. Utvalget foreslår nå at det gjøres justeringer i tillatelsessystemet på flere sentrale områder.

Kystverket gir herved sine innspill, som respons på mottatt høringsbrev.

Overordnet

Et grunnleggende moment i utredningen er at samhandlingen mellom Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og andre relevante forvaltningsorganer som Kystverket, bør styrkes og at det bør legges til rette for forenkling, tydeliggjøring av ansvarsområder og bedre samordning.

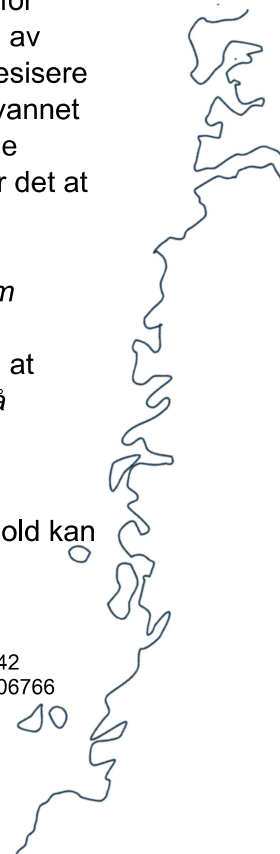
Kystverket er i utgangspunktet ikke negative til at det gjøres endringer i regelverket for akvakultur. Slik vi tolker utvalget legges det imidlertid i praksis opp til en forfordeling av akvakultur på bekostning av andre viktige hensyn i farvannet. Vi vil derfor tydelig presisere at nytt regelverk må innrettes slik at hensynet til sikkerhet og fremkommelighet i farvannet ivaretas. At dette er et viktig og høyt prioritert hensyn følger av blant annet Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027. Under pkt. 37 fremgår det at *«Det legges til rette for videre utvikling av havner og sjøtransport, og lokalisering og nødvendige arealer vurderes i et regionalt perspektiv.»* Dette er utdypet i pkt. 4.3 *«Næringslivet er avhengig av god infrastruktur og effektive logistikknutepunkter, som godsterminaler, farleder for skipstrafikken og havner.»* Det følger videre av Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging (2014) pkt. 4.6 at *«Effektiv og sikker trafikkavvikling og god framkommelighet for næringstransport må vektlegges i planleggingen.»*

En forutsetning for effektiv og sikker sjøtransport og bruk av havn er at det finnes tilstrekkelig sjøtrafikkareal. Manglende hensyntagen til sjøsikkerhet og nautiske forhold kan

Sentral postadresse: Kystverket, postboks 1502,
6025 ÅLESUND

Telefon: 07847
E-post: post@kystverket.no
Internett: <https://kystverket.no>

Org.Nr.: 874783242
Bankgiro: 7694 05 06766



føre til redusert konkurransekraft for sjøtransporten, men kan også gi økt risiko for uhell som kollisjon eller grunnstøting.

Sjøtrafikkarealet er det arealet som sjøtrafikken har behov for til sikker ferdsel og navigering. I hoved- og billed er dette som oftest overflatearealet pluss nødvendig dybde og høyde, mens for ankringsområder er det i tillegg viktig at bunnen og hele vannsøylen sikres.

Sjøtrafikkareal er ikke nødvendigvis sammenfallende med den geografiske avgrensningen av hoved- og bild som er gjort i farledsforskriften. For å beregne nødvendig sjøtrafikkareal må det bl.a. tas hensyn til dimensjonerende fartøy (størrelse, manøvreringsegenskaper, vindfang mv.), trafikk tetthet, trafikkbilde, naturgitte og bygde begrensninger i farvannet, seilingsmønster, miljørisiko og personrisiko.

Det å vurdere hvilke virkninger akvakultur kan ha for sikker og effektiv ferdsel krever ofte omfattende kompetanse innenfor sjøsikkerhet og nautikk, og dette er også årsaken til at slike anlegg alltid skal vurderes av Kystverket etter havne- og farvannsloven.

Kommentarer til kapittel 5 Akvakulturlovens formål og saklige virkeområde

Kommentarer til pkt. 5.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget har i pkt. 2 tredje strekpunkt foreslått følgende:

«Akvakulturlovens saklige virkeområde bør endres og presiseres slik at akvakultur også omfatter: [...] levendelagring av villfanget fisk [...]»

Anlegg for levendelagring påvirker langt på vei sjøverts ferdsel på samme måte som tradisjonell akvakultur, den praktiske forskjellen er først og fremst at anlegg for levendelagring beslaglegger et mindre areal. Det fremstår som fornuftig at anlegg som har mye til felles med tradisjonell akvakultur, behandles på samme måte. Forslaget støttes.

Kommentarer til kapittel 7 Arealplanlegging og -forvaltning

Kommentarer til pkt. 7.6 Utvalgets vurderinger

Utvalget har i 2 foreslått følgende:

«All kunnskap som skal benyttes i arealplanlegging skal samles i én felles og lett tilgjengelig infrastruktur. Eventuelle tolkinger av dataene skal være tydelig kommunisert fra dataeierne slik at en unngår innsigelser i planprosesser.»

Det fremstår som krevende å skulle samle «all kunnskap som skal benyttes» i en felles infrastruktur. Gode vurderinger forutsetter god kunnskap om det aktuelle området, og lokale forhold som f.eks. vind, vannstrømmer, trafikkmengder, dimensjonerende fartøy og fremdriftsmuligheter for fartøy som ferdes i området. Deler av denne kunnskapen er kurant å samle og fortolke i en felles infrastruktur, mens andre deler av kunnskapen vil være mer erfaringsbasert «ferskvare», f.eks. fra losere som har erfaring fra det aktuelle farvannet. Det vil derfor etter vårt syn som hovedregel alltid være behov for en konkret vurdering hvor kunnskapen som er statisk suppleres med konkrete vurderinger.

Utvalget har i 3 foreslått følgende:

«Ansvaret for å koordinere kunnskapsgrunnlag og metodikk for utredninger bør plasseres tydelig i forvaltningen, og det må lages systemer som fremmer gjenbruk av data i større grad.»

Kystverkets vurdering er at ansvaret for å skaffe tilveie kunnskap og for å se all kunnskapen i sammenheng i dag er tydelig plassert i forvaltningen, ved at kommunen har ansvar for planlegging etter plan- og bygningsloven. Når vi allerede har et etablert system for samordning, bør det i utgangspunktet ikke opprettes et særlig samordningsspor for én type tiltak. Dersom omfanget av tiltak som er unntatt planlegging etter plan- og bygningsloven økes, kan det føre til uthuling av loven som samordningslov og at man taper helheten.

Økt mulighet for gjenbruk av data er positivt. Kystverket vil bemerke at Barentswatch er en eksisterende portal for sammenstilling/gjenbruk av data fra flere offentlige etater. Blant annet er Barentswatch sitt arealverktøy en viktig portal som inneholder kartgrunnlag som viser naturressurser, miljøtilstand, næringsaktiviteter, planer og reguleringer og diverse referansedata. Dette ble etablert på bakgrunn av Stortingsmelding 37 (2012-13) hvor Regjeringen tok initiativ til å utvikle et arealverktøy for å understøtte arbeidet med helhetlige forvaltningsplaner for havområdene. Kystverket deler gjerne erfaringer og kunnskap om deling og gjenbruk av data, og etter vår vurdering vil Barentswatch være en naturlig aktør å vurdere som samarbeidspartner inn i et slikt arbeid som skisseres her.

Utvalget har i 4 foreslått følgende:

«Statlige myndigheter bør stille tydeligere krav enn i dag om faste intervaller og samordnet revidering av kommuneplanens arealdel for kommuner i tilstøtende sjøområder.»

Forslaget fremstår som fornuftig. En mulig innretning på dette, kan være å gjøre noe tilsvarende det som i dag gjøres når det vedtas vannforvaltningsplaner etter plan- og bygningsloven kapittel 8.

Utvalget har i 5 foreslått følgende:

«Statlige myndigheter bør fastsette avgrensning av planområdene i sjø, eksempelvis ved pålegg om interkommunalt plansamarbeid i nærmere bestemte geografiske områder eller gjennom statlige planretningslinjer for planlegging i sjøområdene.»

Forslaget fremstår i utgangspunktet som fornuftig, men det bør i så fall defineres tydelig hvilke kriterier som skal til for å avgrense områdene. Ulike hensyn eller fokus kan tilsi ulik avgrensning. Et fast intervall på revidering som gjelder likt for hele landet kan være et alternativ, altså at alle må samordne seg samtidig.

Utvalget har i 6 foreslått følgende:

«En statlig myndighet bør overta større deler av ansvar og myndighet for å utarbeide og vedta arealplaner for sjøområdene. Det må sikres at kommunene er tilstrekkelig involvert i prosessene.»

Hvilket forvaltningsnivå som skal stå for arealplanleggingen fremstår som et politisk spørsmål.

Kystverkets vurdering er at det i forhold til sjøtransport og havn ikke er avgjørende hvem som planlegger eller har ansvaret, men at planleggingen blir gjort skikkelig og at det forvaltningsorgan som har ansvaret for planleggingen i tilstrekkelig grad har forståelse for planlagte tiltak sine virkninger for sikker og effektiv ferdsel.

Vel så viktig som fordeling av ansvar er også det å etablere tydelige standarder for hva slags kunnskap som trengs, når den skal innhentes og hvem som skal sørge for innhenting.

Utvalget har i 7 foreslått følgende:

«Statlige myndigheter bør stille tydeligere krav og gi bedre veiledning om kunnskapsgrunnlag og konsekvensutredninger i planprosesser.»

Dette støttes. Vår erfaring er at regelverket i dag er tilstrekkelig, men at det er praktiseringen eller etterlevelsen det skorter på. I akvakultursaker er vår opplevelse at konsekvensutredninger (KU) ofte unngås. Det kan i praksis være vanskelig å vite om KU bør utarbeides og hva som bør være tema. I tillegg til å gi bedre veiledning om kunnskapsgrunnlaget, bør det derfor vurderes å gi veiledning og eventuelt også utarbeide standarder e.l. for hvordan vurderingene skal gjøres.

Utvalget har i pkt. 8 foreslått følgende:

«Statlige og regionale myndigheter bør være sterkere og tidligere involvert i planprosesser og bidra til tilgang på areal og en hensiktsmessig lokalitetsstruktur for akvakultur.»

Kystverket støtter dette forslaget. Tidlig og tydelig interesseavklaring vil være positivt.

Utvalget har i pkt. 9 foreslått følgende:

«Ansvaret for å ivareta akvakulturinteresser i arealplaner bør tydeliggjøres i forvaltningen.»

Forslaget fremstår i utgangspunktet som positivt. Det er imidlertid viktig at vurderingen av akvakultur opp imot andre interesser også i fremtiden bygger på en helhetsvurdering, der akvakultur er ett av flere hensyn.

Utvalget har i pkt. 10 foreslått følgende:

«Akvakulturmyndighetene bør i større grad enn i dag gis adgang til å fremme innsigelse dersom det ikke er satt av tilstrekkelig egnet areal til akvakulturformål.»

Kystverket er i utgangspunktet positive til at større areal avsettes til akvakultur så lenge dette ikke går på bekostning av hensynet til sikker og effektiv ferdsel. En ordning med mulighet for innsigelse dersom den etaten som «representerer» akvakultur mener at for små arealer er avsatt til dette formålet fremstår for så vidt som fornuftig, siden det vil bidra til en balanse med innsigelsesrett dersom både for mye eller for lite avsettes til dette formålet.

Utvalget har i pkt. 11 foreslått følgende:

«Statlige myndigheter bør utarbeide og vedta tematisk plan for akvakultur med involvering av kunnskapsinstitusjoner, kommuner, fylkeskommune, regionale statlige myndigheter, berørte organisasjoner og andre interessenter. Ansvaret for å utarbeide og vedta tematisk plan kan for eksempel legges til Nærings- og fiskeridepartementet og delegeres til underliggende etat.»

Vi tolker forslaget slik at det i praksis tas sikte på å skille ut akvakultur fra ordinær kommunal arealplanlegging. Kystverker erfarer at kampen om sjøarealene tiltar, akvakultur er et viktig hensyn, men det er flere andre viktige hensyn som også må ivaretas når sjøarealer «fordeles», særlig når det fordeles til en bruk som ikke er forenelig med annen bruk.

Ved å løfte akvakultur ut fra ordinær planlegging vil arealinteressene også løftes ut fra den helhetlige samordningen som i dag skal skje gjennom vedtakelse av kommuneplanens arealdel. Vi tror det er generelt uheldig om særinteresser skal tas ut av helhetsvurderingen og gis et særlig planleggingsspor. Dette kan i praksis føre til at områder for akvakultur planlegges først, og at andre interesser deretter må avfinne seg med å planlegge innenfor det arealet som blir igjen. Det kan også bli utfordrende å fange opp forhold som endrer seg underveis, ettersom endringen kan føre til at flere planverk må endres.

Utvalget har i pkt. 12 foreslått følgende:

«Det må sikres at den tematiske planen for akvakultur er forpliktende for kommunens arealplanlegging.»

Dersom statlig temaplan for akvakultur er aktuelt bør ikke denne gjøres bindende, men inngå som ett av flere hensyn som må vurderes når kommuneplanens arealdel utarbeides jf. kommentaren til utvalgets pkt. 11.

Utvalget har i pkt. 13 foreslått følgende:

«Det bør vurderes nærmere hvordan en tematisk plan for akvakultur skal knyttes opp mot plansystemet og akvakulturtillatelsen.»

Dersom det er aktuelt med bindende tematisk plan for akvakultur vil det isolert sett være fornuftig å samordne temaplan med øvrig regelverk, siden det kan bidra til en bedre helhet.

Kystverket har merket seg at utvalget på s. 88 tar til orde for følgende:

«Det vil blant annet bidra til økt forutsigbarhet og mer helhetlig planlegging om akvakulturtiltak er avklart i arealplaner og unntas fra krav om tillatelse etter havne- og farvannsloven. Et unntak for akvakulturanlegg i sjø vil også kunne bidra til en mer effektiv prosess for lokalitetsklarerings. Andre krav av betydning for sikkerhet og ferdsel antas å kunne ivaretas i direkte regulering, eksempelvis forskriftsfestede krav til merking og forankring av akvakulturanlegg.»

Utvalget synes å legge til grunn at akvakulturanlegg vil være uproblematisk etter havne- og farvannsloven dersom det foreligger tilstrekkelig avklaring etter arealplan, og videre at krav til merking mv. kan inntas i forskrift.

Kystverket er sterkt uenig i dette. Plassering av akvakulturanlegg har stor innvirkning på sikkerhet og fremkommelighet i farvannet, og generer også ny trafikk i forbindelse med etablering og drift av anleggene. Trafikkmønsteret for denne trafikken avviker fra den ordinære allmenne trafikken. For å kunne vurdere virkningen trengs god nautisk kompetanse og kunnskap om hvor det konkrete anlegget skal ligge. Uten å vite plassering blir det f.eks. umulig å vite hvordan anlegget plasserer seg i forhold til trafikken i farvannet og viktige navigasjonsinnretninger. Dersom slike vurderinger skal gjøres på planstadiet, vil mulige akvakulturområder i praksis måtte gjøres mindre enn de kanskje trenger å være for

å være sikker på at de f.eks. ikke medfører økt ulykkesrisiko. Konsekvensen av utvalgets «obiter dictum» kan i praksis bli at det blir mindre og ikke mer fleksibilitet og forutsigbarhet.

Kystverket har i dag mulighet til å endre på en gitt tillatelse dersom det i ettertid viser seg at det som ble tenkt tidlig er uheldig og bør endres. Et eksempel på dette kan være at merking i samsvar med standardkrav i ettertid viser seg å ikke fungere etter hensikten, og bør endres. Dette ble gjort med Havfarm 1-anlegget. Anlegget ble først godkjent merket som fartøy, dette viste seg å være uheldig og tillatelsen ble endret slik at anlegget måtte merkes som oppdrettsanlegg. Et annet eksempel kan være at selve anlegget bør flyttes dersom praktiske erfaringer viser at dette kan være nødvendig for å redusere risikoen for uhell.

Standardkrav til merking av akvakulturanlegg følger i dag av forskrift gitt med hjemmel i havne- og farvannsloven og vilkår i vedtak om tillatelse. Vilkår i vedtak er stort sett standardvilkår. Unntaksvis gis det mer individuelt tilpassede vilkår.

Krav til merking må utarbeides i tråd med internasjonale standarder og av folk med god nautisk kompetanse, uavhengig av om kravet fremgår av forskrift eller tillatelse.

Utvalget har i pkt. 14 foreslått følgende:

«Akvakulturmyndighetene bør gis tydelig adgang til å fremme innsigelse til kommunale og regionale planer som er i strid med tematisk plan for akvakultur eller som på annen måte ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til helhetlig planlegging for akvakultur.»

Dette støttes, jf. kommentaren til pkt. 10.

Kommentarer til kapittel 10 Om tillatelsesregulering av akvakultur

Utvalget har i pkt. 3 foreslått følgende:

«Det bør legges til rette for mindre justeringer i akvakulturanleggs utforming og plassering ved å sette en geografisk avgrensning av lokalitetstillatelsen som er større enn selve akvakulturanlegget, så langt det er mulig.»

Dette kan i utgangspunktet fremstå som en idé som åpner for fleksibilitet, men som i praksis kan resultere i det motsatte. Vår erfaring er at plassering tidvis beror på svært konkrete vurderinger av beliggenheten, trafikkbilde, endring i trafikkbilde grunnet utplassert anlegg, basert på type anlegg, farvannets kompleksitet, sektorlys, avstand til hvit sektor mv. Dersom man ikke har en konkret plassering å vurdere kan det føre til at den fleksibiliteten som i dag finnes i systemet går tapt, og at mulige områder blir mindre enn det som strengt tatt er nødvendig.

Kommentarer til kapittel 15 Organiseringen av akvakulturforvaltningen

Utvalget har i pkt. 1 gitt uttrykk for følgende:

«Samhandlingen mellom Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og andre relevante forvaltningsorganer må styrkes, og det må legges til rette for forenkling, tydeliggjøring av ansvarsområder og bedre samordning. Blant annet bør en vurdere en mer helhetlig driftsforvaltning av akvakulturnæringen, herunder en klargjøring av grensegangen mellom det som er basert på akvakulturloven mot generelle miljøreguleringer, samt en mer helhetlig risikoforvaltning og sikkerhetsstyring.»

Kystverket støtter forslaget om styrket samhandling, forenkling og tydeliggjøring av ansvarsområder. Vi vil også bemerke at samordning ikke minst vil være viktig utenfor territorialfarvannet. Det varierer i dag i hvilken grad de forskjellige sektorlovene har virkeområde utenfor territorialfarvannet. Uten en god samordning kan en da risikere at ikke alle relevante hensyn får den oppmerksomhet som de fortjener. En naturlig forlengelse av dette er å utvide de tekniske krav til merking av akvakulturanlegg utenfor territorialfarvannet, tilsvarende som en har utvidet virkeområdet til forskrift for merking av fornybar energi til hele norsk økonomisk sone.

Vi støtter også forslaget om en klargjøring av grensegangen i forhold til miljøvurderinger, slik at det blir tydelig hvilke organ som gjøre hvilke vurderinger og på hvilket tidspunkt.

Utvalget har i pkt. 2 gitt uttrykk for følgende:

«Statlige myndigheter bør tildele alle akvakulturtillatelser. Det bør vurderes andre modeller enn nåværende system for å samordne tildeling av akvakulturtillatelser.»

Om staten eller fylkeskommunen skal tildele tillatelser er et politisk spørsmål. Kystverket er åpen for at det vurderes andre modeller enn dagens system. Det viktige i forhold til sjøtransport og havn er at disse interessene får den plassen de fortjener i et fremtidig system.

Kommentarer til kapittel 16 Utvalgets forslag for bærekraft og vekst

Utvalget har i pkt. 16.1 gitt uttrykk for følgende:

Utvalget ønsker mer statlig styring i forkant av tildeling av areal/tillatelser. De er opptatt av størst mulig verdiskapning innenfor bærekraftige rammer. En tolker dette slik at de ønsker en sterkere fokusering, og mulig favorisering av egen næring. Det overordnede målet for Kystverket er å bidra til et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem. I dette ligger beredskap mot akutt forurensing, å fremme sjøtransport som transportform og bygge opp under et konkurransedyktig næringsliv, samt en fremtidsrettet forvaltning som utvikler norske kyst- og havområder til verdens sikreste og reneste. For samfunnet er det den samlede totale verdiskapning som er interessant å optimalisere.

Kystverket vurderer at det å implementere en sterkere statlig styring på enkelte punkt kan virke mot sin hensikt. Det vil kreve omfattende og grundige prosesser i forkant før statlige planer kan vedtas, noe som kan hindre effektiv bruk av areal (i alle fall på kort og mellomlang sikt). Det kan på lang sikt medføre at feil arealer avsettes til akvakultur, da en statlig plan ikke alltid kan forutse alle former for utvikling av teknologier, klimaendringer med videre. Med tydelig prioritering i kommunale planer, hvor de enkelte lokasjoner gis en god konkret vurdering, vil en ha en større grad av fleksibilitet. Dette mener Kystverket kan gi like gode resultater på kort og lang sikt.

Med hilsen

Einar Vik Arset
kystdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Sven Martin Tønnessen
direktør transport, havn og farlei

