

Til: Nærings- og fiskeridepartementet

## Høringsuttalelse til NOU 2023:23

Av Lena Schøning og Mathilde Morel, Norsk senter for havrett, UiT Norges arktiske universitet, 3. januar 2024.

Det vises til NOU 2023:23 – "Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskapning" (utredninga) som ble sendt på høring i september med frist til å gi innspill 2. januar 2024. Vi fikk tilsagn av departementet til å sende inn våre innspill selv om fristen i utgangspunktet er utløpt.

Vi jobber til daglig som hhv. førsteamanuensis og stipendiat innenfor rettsvitenskap hvor vi begge forsker på bærekraftig omstilling av norsk havbruksnæring. Vår høringsuttalelse konsentrerer seg om utvalgte deler av utredninga – nemlig utvalgets fortolkning og redegjørelse for begrepet bærekraft og utvalgets vurderinger og virkemiddelbruk knyttet til oppdrett på andre, herunder lavtrofiske marine arter.

### 1. Bærekraftbegrepet

Denne delen av høringsuttalelsen setter søkelys på en sentral premiss for hele utredninga: Hva som regnes som bærekraft. I utredninga har man valgt en tilnærming til bærekraft som er forskjellig fra den som følger av akvakulturloven, og dermed skiller seg fra den som forvaltning av norsk akvakultur er bundet av. Dette rokker ved hele utredninga.

Begrepet bærekraft kan man tilnærme seg på ulike vis, men i noen sammenhenger kan man ikke fritt velge hva man vil legge i begrepet. Kartlegging av rammene for norsk forvaltning av akvakultur er en slik sammenheng. Det følger av akvakulturloven § 1 bl.a. at loven «skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling.» Når man skal kartlegge hva som ligger i bærekraftbegrepet slik det brukes når det er med på å angi den rettslige ramme og sammenheng som akvakulturforvaltninga må forholde seg til, må man benytte juridisk metode.

For å tolke bærekraftbegrepets nærmere innhold er den naturlige språklige forståelsen av ordlyden «rammene av bærekraftig utvikling» utgangspunktet. Denne ordlyden kan forstås på flere måter. Forarbeidene til loven er den neste naturlige rettskilde, iht. den juridiske metoden. Ordlyden til formålsbestemmelsen er omfattende og sier bl.a. følgende om begrepet «bærekraft»:

Loven skal fremme næringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. Dette vil si at forvaltningen av næringen skal skje på en måte som sikrer at næringen tilpasses hensynet til det marine biologiske mangfoldet og havmiljøet. Miljøhensynet i loven er vidt og dekker både forurensing og økologiske effekter. Grunnlaget for næringens langsiktige lønnsomhet og verdiskaping er en forsvarlig og samfunnsnyttig forvaltning av de marine økosystemene. (...)

Bærekraftig utvikling innebærer at næringens vekst skal skje innenfor de grenser som naturen setter. Dette betyr at også den videre utviklingen av næringen skal skje slik at naturens struktur,

funksjon og produktivitet bevares, blant annet som grunnlag for å ivareta framtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstille sine behov. Forvaltningen etter loven skal sikre miljøet på en slik måte at det legger grunnlag for langsiktig næringsutvikling. Dette gjelder både en langsiktig forvaltning av vannressurser, lokaliteter og biologiske ressurser. (Ot.prp. 61 (2004-2005) s. 53, våre understrekninger)

Det skulle etter dette være liten tvil om at det er *miljømessig bærekraft* som formålsbestemmelsen henviser til, her kan særlig fremheves uttrykket «innenfor de grenser som naturen setter samsvarer også med slik bærekraftbegrepet var brukt i debatt og litteratur i Norge på begynnelsen av 2000-tallet.) Etter akvakulturloven innebærer dermed bærekraftig forvaltning av akvakultur at forvaltninga skal skje innenfor de grenser som naturen setter.

Utredninga tar derimot på side 55 utgangspunkt i økonomisk litteratur når de definerer hva som forstås med begrepet bærekraft. Det er derimot akvakulturloven og ikke økonomisk litteratur som definerer rammene for norsk akvakulturforvaltning. Videre beskriver utvalget akvakulturlovens formål på side 68-69, samt gjengir noen utdrag fra forarbeidene til akvakulturloven (Ot.prp. 61 (2004-2005)). Her har utredninga utelatt avsnittene fra forarbeidene som beskriver innholdet i bærekraftbegrepet. Utredninga påstår at «Dagens formålsbestemmelse tydeliggjør imidlertid ikke de ulike dimensjonene av bærekraft eller koblingene mellom disse» (på side 68). Videre vises det til senere utarbeidede stortingsmeldinger og lover vedtatt etter akvakulturloven. Denne diskusjonen er dermed ikke en diskusjon av formålet til -og hva som ligger i bærekraftbegrepet etter akvakulturloven. Diskusjonen vurderer ikke rettskildene iht. juridisk metode. Det er et magert utgangspunkt for å påstå at man trenger en ny formålsbestemmelse (side 69) og en klargjøring av prioriteringer i akvakulturloven (side 71).

For å komme med slike påstander vil vi foreslå at man trenger en rettslig vurdering av ikke bare formålsbestemmelsen, men også hvordan denne er reflektert i lovens øvrige bestemmelser (som f.eks. miljønormen i § 10) og i tillegg hvordan andre internasjonale forpliktelser, EØS-forpliktelser, Grunnloven og andre lover griper inn og sammen setter de miljørettslige rammene for forvaltning av norsk akvakultur. Det er innenfor disse at myndighetene kan klargjøre sine prioriteringer.

Resten av utredninga bærer sterkt preg av at den viktige dimensjonen i formålsbestemmelsens bærekraftbegrep («innenfor de grenser som naturen setter»), samt hvilke begrensninger som følger av miljønormen og andre miljømessige forpliktelser, er utelatt. Hva som utgjør naturens grenser, sentrale miljømål og miljøpåvirkninger (f.eks. klimagassutslipp) er ikke diskutert. Akvakultur har mange miljøpåvirkninger langs hele verdikjeden. Utredninga beskriver derimot bare utvalgte miljøpåvirkninger, uten at utvalget av disse er nærmere diskutert.

Med forbehold om at vi ikke kjenner til grensesnittet mellom departement og utredningsutvalg, er det interessant at departementet ikke har veiledet utredningsutvalget bedre om de rettslige rammene for akvakulturforvaltninga. Disse rammene bør være et sentralt spørsmål for departementet fremover. Uten at de rettslige rammene for forvaltning av norsk akvakultur er klargjort, er det vanskelig å sikre etterlevelse både etter nåværende system og det endrede system som utredninga foreslår, på bristende grunnlag.

## **2. Produksjon av andre arter**

Av havbruksutvalgets mandat fremgår det innledningsvis at utvalget er bedt om å:

vurdere målsettingene som ligger til grunn for tillatelsesreguleringen av akvakulturnæringen, helheten i tillatelsessystemet og hvordan systemet ev. kan tilpasses for å møte både nåværende og fremtidige utfordringer. Dette gjelder også ivaretagelse av og tilrettelegging for en bærekraftig utvikling av oppdrett av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret (jf. utredningens s. 16).

I lys av utvalgets øvrige mandat er det klart at vilkår knyttet til oppdrett på atlantisk laks spiller en nøkkelrolle i utvalgets arbeid og mandat, men mandatet legger altså opp til en «grunnleggende gjennomgang av hele tillatelsessystemet for akvakulturnæringa som sådan» (jf. s. 16), herunder også fremtidsrettet bærekraftig produksjon av andre arter. Dette synes også å ligge til grunn for utvalgets tolkning av sitt eget mandat på s. 17. Til tross for mange gode innspill og forslag (f.eks. handlingsregelen for miljøtilstand, fokuset på arealforvaltning, tydeligere statlig styring i planprosesser, styrking av individuelle incentividninger og fokus på lav- og nullutslippsteknologi) mener vi en gjennomgående svakhet er at utredningen i for liten grad har vurdert eller redegjort behovet for og mulige virkemidler for tilrettelegging av oppdrett på andre arter enn atlantisk laks.

Med andre arter i denne sammenheng sikter vi spesielt til arter med lavere miljøpåvirkning (f.eks. lavtrofiske arter som tang og tare, sekkyr eller skjell) enten alene eller i samproduksjon med veletablerte (kommersielle) arter, f.eks. laks og regnbueørret, for oppnåelse av synergieffekter og økosystemtjenester. Det eksisterer omfattende forskning innenfor denne tematikken, hvor oppdrett på slike arter både kan både benyttes til klimatiltak og spille en nøkkelrolle i den grønne omstillingen.

I denne høringsuttalelsen har vi bare rukket å trekke frem noen eksempler på forhold hvor vi mener utredningen er mangelfull:

- Det stilles spørsmål ved hvorfor utvalget bare har drøftet behovet for ulike typer tillatelser til særlige formål for laks, ørret og regnbueørret og ikke gjort noen vurdering opp mot andre arter.
- Utvalget synes gjennomgående å ha et stort søkelys på innhenting av kapital fra grunnrente og fellesskapets økonomiske interesser og har derimot lite søkelys på behovet for rask samfunnsmessig omstilling som følge av f.eks. klimaendringer, klimatilpasning, samt behov for økt bærekraftig lokal matproduksjon.
- Under utvalgets forslag for utvikling og bruk av null- og lavutslippsteknologi er det ikke sett på muligheten for å differensiere hvilke krav man kan stille til oppdrettsformer som er miljøpositive som sådan og oppdrett som har større negative miljøeffekter.
- Det stilles spørsmål til sammenhengen mellom utvalgets ønske om investering og den tydelige anbefalingen om tidsbegrensning i tillatelsene til akvakultur med andre arter (dette bør også sees i sammenheng med allerede foreslåtte endringer til Forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret).

Vi støtter videre forslagene som er fremsatt av blant annet Akvaplan-Niva og Norwegian Seaweed Association, og viser spesielt til førstnevntes høringsuttalelse under punktet knyttet til andre arter:

Forslaget mangler helt insentiver for å fremme diversifisering og utvikling og av nye akvakulturarter som er nødvendige for en langsiktig økt og mer bærekraftig verdiskaping fra havet. Vi vil derfor anbefale at Nærings- og Fiskeridepartementet utarbeider en overordnet nasjonal strategi for utvikling av nye marine arter, som også ivaretar perspektiver knyttet til biodiversitet, sirkulær produksjon og mulig samlokalisering av arter som både kan gi effektiv arealbruk og ivareta hensynet til klima og miljø.

Avslutningsvis vil vi fremheve at vi er enig i at produksjon av atlantisk laks spiller en betydelig økonomisk rolle i norsk havbruksnæring som sådan og naturlig nok vil være en viktig satsning fremover. Vi mener

imidlertid at den virkemiddelbruk som utvalget her foreslår vil legge opp til en systematisk prioritering av atlantisk laks fremfor artsdiversitet som er et viktig ledd i en bærekraftig omstilling av hele den norske havbruksnæringen, både for å møte bærekraftsmålene, men også for å tilrettelegge for biodiversitet, sirkulærøkonomiske løsninger, samt robust og lokalforankret verdiskapning. Vi undres spesielt over de prioriteringene som er gjort når oppdrett på andre arter en uttalt målsetning å skape vekst i, særlig ettersom disse er i en «tidlig fase» og «på et prøvestadium», jf. f.eks. s. 21 og 26. Sett i lys av våre merknader overfor under punkt 1., synes det fraværende søkelyset på produksjon av andre arter å utgjøre et eksempel på at utvalget prioriterer økonomisk bærekraft til fordel for miljømessig bærekraft.