



DET KONGELIGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT

Høringsinstansene

Deres ref

Vår ref
201200887- /CGR

Dato

Forslag til endring av havbeiteforskriften

1. INNLEDNING

Fiskeri- og kystdepartementet foreslår nye bestemmelser om tildeling av tillatelser til havbeite. Forslaget til forskriftsendring omhandler:

- Tildeling av tillatelser til havbeite skal nå tildeles fortløpende fremfor gjennom tildelingsrunder
- Enkelte elementer ved nåværende forvaltningspraksis ved tildeling av tillatelser til havbeite blir forskriftsfestet
- Enkelte oppdateringer av henvisninger mv..

Forslaget til forskriftsendringer følger som vedlegg (./.).

Frist for merknader er satt til 31. desember 2012. Vi ber om at instansene selv legger høringsbrevet fram for underliggende etater og organer.

Høringsforslaget er også tilgjengelig på internettssidene til Fiskeri- og kystdepartementet www.regjeringen.no/fkd - under saker på høring.

2. BAKGRUNN

Havbeiteforskriftens formål er å legge til rette for en lønnsom og konkurransekraftig næring innenfor rammene av en bærekraftig utvikling og medvirke til verdiskapning langs kysten og god helse hos dyrene. Næringen skal tilpasses det marine biologiske

mangfoldet, noe som blant annet innebærer at økologiske effekter er vurdert og at omsøkt lokalitet er egnet.

Havbeitekonsesjoner er blitt tildelt etter såkalte saksbehandlingsrunder, jf. havbeiteforskriften § 5. Dette innebærer et unntak fra det alminnelige utgangspunktet om at akvakulturtillatelser til andre arter enn laks, ørret og regnbueørret tildeles løpende. Ordningen ble etablert fordi fiskeriforvaltningen på den måten ville få oversikt over tilfanget av søknader og kunne samordne behandling av disse.

I 2004 og 2006 ble det utlyst hhv. 40 og 10 konsesjoner for stort kamskjell og hummer. I 2008 gav Fiskeri- og kystdepartementet Fiskeridirektoratet instruks om å utlyse 10 konsesjoner, 5 hummer og 5 kamskjell inntil to ganger i året. Ved forskriftsendring 18. desember 2009 ble fylkeskommunene gitt kompetanse til å tildele tillatelser til havbeite, noe som innebar at departementets instruks til Fiskeridirektoratet ikke lenger var aktuell, og tildelingene av konsesjoner ble etter dette stanset. Departementet har også vært noe tilbakeholdne med å initiere en ny runde pga. utfordringer knyttet til 2008-runden, der saksbehandlingstiden ble svært lang. Dette skyldtes blant annet et høyt konfliktnivå mellom det tradisjonelle hummerfisket og de som ønsker å drive med havbeite. Fiskeridirektoratet kommenterte også i etterkant av runden at også andre sektormyndigheter, som Mattilsynet og Kystverket, syntes dårlig forberedt. Vi presiserer at tildeling av tillatelser til kamskjell har vist seg å være uten de store utfordringene.

Selv om det er lyst ut relativt mange tillatelser, er få av dem tildelt og i drift. Fiskeridirektoratets register viser at det i dag er tildelt 7 konsesjoner for havbeite av hummer og 11 for stort kamskjell. Dagens situasjon er at det generelt er liten etterspørsel etter – og interesse for – nye konsesjoner, både når det gjelder hummer og stort kamskjell. Mangelen på nye tillatelser er et hinder for å utvikle næringen videre. Både hummer og kamskjell er arter som betales godt for i markedet, og det kan derfor være markedsmessig rom for å utvikle en havbeitenæring av en viss størrelse. Hummer er en art som i Norge er underlagt strenge reguleringer, og hvor den naturlige bestanden er på et lavt nivå. Departementet antar derfor at det vil være relativt lite konkurranse i markedet mellom hummerfisket og havbeitenæringen.

Tildeling av tillatelse til havbeite med kamskjell synes å fungere bra, og genererer relativt lite arealkonflikter. Når det gjelder havbeite med hummer, har det vært betydelige lokale konflikter med hummerfiskeriet. Konflikter oppstår fordi havbeite fortrinnsvis søkes etablert i områder der det er gunstige naturlige forhold for hummer og følgelig der tradisjonelt fiske/fangst foregår. Mens innehaver av havbeitetillatelsen har eksklusiv rett til gjenfangst på sin lokalitet, er det forbudt for fiskere og andre å drive tradisjonelt fiske/fangst på lokaliteten. Etter departementets syn burde det imidlertid være mulig å håndtere disse utfordringene dersom søkere tydelig gjøres oppmerksom på at det må gjøres et godt forarbeid før søknaden sendes inn, herunder finne områder med et lavt konfliktnivå.

Å utlyse nye havbeitekonsesjoner vil kunne medføre en økning av havbeitevirksomhet i Norge. Havbeite innebærer at stedbundne arter blir satt ut i et naturlig habitat, og at det kan skje uten at det er annet enn naturlige barrierer for spredning og etablering av arten. Ved slikt utsett kan miljøet påvirkes, blant annet ved risiko for endring i den naturlige økosystembalansen. Det er gjort en rekke forsøk knyttet til dette, der det blir slått fast at havbeite vil være miljømessig forsvarlig dersom det blir etablert på den riktige måten. Havforskningsinstituttet har tidligere ikke hatt generelle innvendinger mot at det tildeles havbeitetillatelse, verken for stort kamskjell eller hummer. Noe annet kan være tilfelle for enkelte omsøkte lokaliteter og i forbindelsen med uttak av stamdyr.

Hvorvidt det er miljømessig forsvarlig å etablere havbeite på en gitt lokalitet blir vurdert av tildelingsmyndigheten i det enkelte tilfelle.

Fiskeri- og kystdepartementet tar nå sikte på å åpne for tildeling av nye tillatelse til havbeite.

3. TILDELINGSMÅTER

3.1 Gjeldende tildelingssystem

Havbeitekonsesjoner tildeles i dag etter saksbehandlingsrunder, jf. havbeiteforskriften § 5. Det følger videre av § 5 annet ledd at det er Fiskeri- og kystdepartementet som beslutter hvor mange havbeitekonsesjoner som skal utlyses og den geografiske fordelingen av disse. Etter forvaltningsreformen er det fylkeskommunene som tildeler konsesjoner.

Ved tildeling av konsesjon skal det legges stor vekt på samfunnsmessig nytte- og skadevirkninger av tiltaket, blant annet om

- virksomheten bidrar til å realisere potensialet som ligger i havbeitenæringen
- virksomheten vil avgrense utøvelsen av allemannsretten, fiske, næringsvirksomhet mv. i området

Er det flere kvalifiserte søkere enn tillatelse som skal tildeles, må det prioriteres mellom søkerne. Prioriteringen skjer ved at tildelingsmyndigheten vurderer hvilken søknad som best oppfyller de kriteriene det skal legges vekt på ved tildelingen.

Departementet har nå vurdert om tildelingsmåten bør endres, slik at det i stedet for saksbehandlingsrunder legges opp til fortløpende tildeling etter hvert som søknadene kommer inn. Nedenfor følger en kort redegjørelse for de ulike tildelingsmåtene.

3.2 Nærmere om tildeling etter saksbehandlingsrunder

Tildeling etter saksbehandlingsrunder innebærer at det lyses ut visst antall tillatelser, og at det settes en frist for å søke. Tildelingsmyndigheten vurderer søknaden opp mot tildelingskriteriene, og avslår eller gir tillatelse. Dersom det er flere som oppfyller kriteriene enn tillatelser som er lyst ut, må tildelingsmyndigheten prioritere mellom søkerne. Dagens system er at dette skjer etter en vurdering av hvem som oppfyller tildelingskriteriene best (skjønnsmessig vurdering), se ovenfor i pkt. 4.1.

En skjønnsmessig vurdering innebærer at fylkeskommunen må velge ut den beste blant flere kvalifiserte søkere. En skjønnsmessig vurdering kan være ressurskrevende hvis det er mange søkere. Under henvisning til den interessen det har vært for havbeitekonsesjoner så langt, har det formodningen mot seg at det vil være mange havbeitesøkere.

Prioriteringen mellom søkerne kan skje på andre måter, der den mest nærliggende er loddtrekning. Loddtrekning er enklere prosess, men det vil da ikke være mulig å velge den som ansees å være best kvalifisert.

Uavhengig av om det velges loddtrekning eller skjønnsmessig vurdering som prioriteringsmetode, kan det settes ulike kriterier til søkerne.¹ Dette kan være samarbeid mellom yngelprodusenter og havbeiteinnehavere, samarbeid med lokale fiskere, kommuner mv.. For havbeitenæringen vil det imidlertid kunne være fordelsaktig med så få byrdefulle vilkår som mulig, særlig i en startfase. Departementet foreslår derfor at det ikke skal settes slike vilkår.

Tildelingsrunder innebærer at forvaltningen må vurdere hvor tillatelsene skal tildeles, uten at departementet har gode forutsetninger for å vurdere hvor interessen for tillatelsene er. Sannsynligvis vil det, i alle fall i en periode fremover, være så liten interesse for tillatelsene at selv en tildelingsrunde av begrenset omfang vil være uhensiktsmessig omfattende. Er det eksempelvis bare noen helt få aktører som er interessert i tillatelsene, vil selv én tillatelse i hvert av de relevante fylkene kunne være for mange. Er det i tillegg for eksempel to søkere i et fylke og ingen i et eller flere andre, vil det kunne oppstå en situasjon der tillatelser ikke blir tildelt samtidig som det (et annet sted i landet) er kvalifiserte søkere som ikke blir tildelt tillatelse. For å bøte på en slik konsekvens kan det ev. legges til rette for en ordning der utdelte tillatelser fordeles der det er interesse for dem. Uansett fremstår tildelingsrunde som lite effektivt og et lite treffsikkert virkemiddel for å legge til rette for utviklingen av havbeite med hummer og stort kamskjell slik situasjonen er i næringen i dag.

¹ Ved loddtrekning som prioriteringsmetode, vil kriteriene måtte være oppfylt for å kunne delta i loddtrekningen om tillatelsene.

3.3 Fortløpende tildeling

Fortløpende behandling innebærer at søknadene behandles etter hvert som de kommer inn. Dette er den alminnelige metoden for tildeling av akvakulturtillatelser for andre arter enn laks, ørret og regnbueørret (som er antallsbegrenset og tildeles i tildelingsrunder). Fiskeridirektoratet har ved evaluering av tidligere konsesjonsutlysninger for havbeite uttalt at fortløpende tildeling bør vurderes. Direktoratet viste i den forbindelse til få søknader på landsbasis og at regionkontorene har god oversikt i sin region, vil kunne se søknadene i sammenheng og luke vekk useriøse søkere.

Etter forvaltningsreformen er det ikke regionkontorene, men fylkeskommunene som skal tildele nye konsesjoner. Avdelingen legger til grunn at fylkeskommunene ved fortløpende tildelinger ikke vil få like god oversikt over søknadene, og det vil også være mer utfordrende å se søknader i sammenheng, da de ikke nødvendigvis kommer inn på samme tidspunkt.

Fortløpende behandling gjør imidlertid at konsesjoner kan tildeles når behovet er der, noe som gir et jevnere arbeidspress på aktuelle kommuner og sektormyndigheter og muligens også raskere behandling. Videre vil fortløpende tildeling gi forutsigbarhet for næringsutøverne, og ettersom de ikke trenger å forholde seg til en søknadsfrist, vil det i større grad gjøre det mulig for søkerne til å inngi gode søknader.

3.4 Departementets vurdering

Selv om næringen bør utvikles forsiktig, er interessen såpass liten at det er lite sannsynlig med noe "rush" av nye søknader. At tillatelsene i dag tildeles i runder, som det hefter usikkerhet med når blir utlyst, gir også lite forutsigbarhet for ev. virksomheter som vurderer å starte med havbeite. Dagens system innebærer med andre ord lite incentiver for å satse på denne næringen.

Fiskeri- og kystdepartementet mener derfor det nå bør legges opp til regelmessig tildeling av tillatelser over et visst tidsrom. Det er ulike fordeler og ulemper ved de to metodene for tildeling, men departementet mener det er mest hensiktsmessig for både forvaltningen og næringen er at tillatelsene tildeles fortløpende, jf. drøftingen ovenfor. Det gir god forutsigbarhet for næringen, samtidig som forvaltningen slipper å vurdere hvor og hvor mange tillatelser det bør utlyses til havbeite. Antall søknader som kommer inn vil antakelig også være så få at det mest sannsynlig vil være liten gevinst å hente på å samordne saksbehandlingen.

4. NÆRMERE OM DEPARTEMENTETS FORSLAG

4.1 Endringer i havbeiteforskriften § 5

Endringen i tildelingsregime, jf. pkt. 3.4, skjer ved at nåværende § 5 endres til at fylkeskommunen kan behandle og innvilge søknader som er kommet inn til fylkeskommunen før 31. desember 2015. Søknadene kan da behandles fortløpende etter hvert som de kommer inn etter de reglene som ellers gjelder for tildeling av tillatelser til havbeite.

Bestemmelsen innebærer at søknader som kommer inn etter 31. desember 2015 ikke skal behandles av fylkeskommunen. At søknaden har kommet inn til fylkeskommunen betyr at den skal være mottatt av fylkeskommunen. Dersom søknaden er sendt elektronisk eller per faks vil neppe være praktiske problemer med å fastslå når søknaden er kommet inn. Dersom søknaden sendes per brev, må søker ta høyde for postgangen, da brevet fysisk skal ha kommet frem til fylkeskommunen for at søknaden skal tas under behandling.

Departementet gjør oppmerksom på at dersom det mot formodning skulle komme inn svært mange søknader frem mot 2016, slik at målet om en forsiktig utvikling av næringen kan bli skadelidende, vil departementet vurdere å sette en midlertidig tildelingsstans med hjemmel i akvakulturloven § 6 siste ledd.

4.2 Havforskningsinstituttets rolle og områdeavgrensning

Fordi havbeite er en særskilt form for akvakultur der dyrene kan holdes uten innhenging, har departementet ved tidligere bestemt at Havforskningsinstituttet skal gi råd til tildelingsmyndigheten om økologiske konsekvenser av å gi tillatelse. Etter departementets syn vil en slik ordning bidra til å sikre et forsvarlig miljømessig avgjørelsesgrunnlag for tildelingsmyndigheten, og vi foreslår derfor at denne ordningen forskriftsfestes i § 7 annet ledd. Vi gjør for øvrig oppmerksom på at det ved tildeling av tillatelse til havbeite stilles krav om bruk av stedegen stamme, jf. havbeiteforskriften § 7 fjerde ledd.

Det fremgår av forslaget til § 7 tredje ledd at det av hensyn til konsekvenser for miljøet og biologien til artene ikke skal tildeles tillatelse til etablering nord for Vestfjorden og ikke tillatelse til havbeite med kamskjell sør for Jæren. Dette er i tråd med tidligere praksis.

4.3 Tidsavgrensning av tillatelse

Havbeitevirksomhet er fremdeles en næring i startfasen og forvaltningen trenger å skaffe seg nødvendig kunnskap og erfaring i forhold til den videre utviklingen av næringen. Det er derfor formålmessig at havbeitetillatelsene gis for en bestemt

periode. Det følger av havbeiteforskriften § 11 at tillatelser til havbeite skal tidsbegrenses, men det følger ikke av forskriften hvilken tidsbegrensning som skal gjelde. Hittil har konsesjonene blitt gitt med en varighet fra 5 til 10 år.

Fiskeri- og kystdepartementet foreslår at dette videreføres, men at 10 år er normen. 5 år vil antakeligvis innebære at innehaveren av tillatelsen kan høste i ett eller to år (pga lav vekstrate hos havbeitedyrene), noe som etter vårt syn er for kort tid til å kunne forsvare den økonomiske investeringen som er nødvendig for å drive havbeite. 10 år gir da etter vårt syn et bedre økonomisk grunnlag. Det kan for øvrig søkes om forlengelse, og det vil være naturlig å innvilge søknaden dersom driften har skjedd i samsvar med tillatelsen og det ikke er andre vesentlige forhold som taler mot en forlengelse. Vi tilføyer at dette er i samsvar med hvilke tidsbegrensninger som gjelder for blant annet undervisningstillatelser til oppdrett av laks og ørret, jf. forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret § 23 første ledd.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å endre havbeiteforskriften § 11 slik at hovedregelen er at havbeitetillatelser gis for 10 år, med mindre det foreligger særskilte grunner til at tillatelsen bør gis for et kortere tidsrom. Bruken av ordet "særskilte" innebærer at det skal foreligge helt spesielle forhold for at tidsavgrensingen på 10 år skal fravikes.

4.4 Andre endringer

I § 7 foreslår departementet å endre flere henvisninger til lovverk, som nå er opphevet og erstattet med nytt lovverk. Departementet foreslår å endre § 9 for å rette opp en inkurie i forskriften. Riktig henvisning i bestemmelsen skal være § 32.

Med hilsen

Vidar Landmark
ekspedisjonssjef

Martin Bryde
avdelingsdirektør