

Innspill til gjennomgang av tillatelsessystemet i havbruksnæringen.

Havbruksutvalget har oppfordret til å komme med innspill til sitt arbeid. Vårt innspill er basert på flere forskningsprosjekt som omhandler havbruksforvaltning. Vi takker for muligheten til å bidra med vår kunnskap til det pågående arbeidet.

Oppsummering

I dette innspillet kommer vi med flere forslag som havbruksutvalget kan vurdere. Vi har lagt til grunn tre fundamentale premisser som bør være til stede i en videre utvikling og utforming av forvaltningssystemet. Utviklingen bør baseres på et prinsipp om teknologinøytralitet, en helhetlig tilnærming til bærekraft, og muliggjøre en effektiv forvaltning.

Konkret foreslår vi:

- Incentiver til å variere mellom teknologier slik at oppdretter kan velge den teknologi som til enhver tid er mest effektiv for samfunnet, medregnet konsekvenser på miljøet.
- Incentiver til uttesting og verifikasjon av teknologi, med låneordning for biomasse (biomassepool) prioritert utstyrsleverandører.
- Tildeling, oppfølging og fornyelse av tillatelser må ha en funksjon og innretning som er effektiv å saksbehandle og kontrollere for forvaltning, og forutsigbar for næringslivet.
- Krav tilknyttet tildeling av tillatelser må tydelig kommuniseres ved utlysning og følges opp i etterkant. Dette gjelder blant annet krav om kunnskapsdeling i enkelte typer særtillatelser.
- Økt økonomisk transparens om regnskapsmessige forhold ved særtillatelser, og tilhørende driftsavtaler
- Trafikklyssystemet bør videreutvikles m.h.t. til kunnskapsstatus, og hensiktsmessig forvaltning av systemet.
- Uavhengig av hvorvidt ulike fagmyndigheter omorganiseres i et samlet direktorat eller ikke, bør systematisk og tidlig involvering i utforming av virkemidler og samordnet innsats i myndighetsutøvelse hensyntas. Sikre tilstrekkelig faglig kompetanse og kapasitet i alle ledd.

Utgangspunkt for innspillet

Norsk havbruksforvaltning har over mange år bidratt sterkt til at Norge i dag har en internasjonalt ledende akvakulturnæring. Forvaltningen har på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå samspilt godt med industrien, og medvirket til at næringen har utviklet seg. Samtidig er det klart at det på enkelte områder er et potensial for forbedringer. Noen av disse bunner i at forvaltningssystemet, og herunder spesielt tillatelsessystemet, over tid og som en respons på nye utfordringer, har blitt et komplekst system. Det er vanskelig å orientere seg i systemet, og det krever store ressurser fra både offentlige og private aktører. Per i dag er en vedvarende utfordring også å utforme et tillatelsessystem med gode nok insentiver til å investere i teknologier som gir mindre smittepress og miljøavtrykk.

Overordnede prinsipper

Overordnet, søker våre innspill å bidra til en større grad av forenkling i tillatelsessystemet, samtidig som det legges til rette for teknologinøytralitet, en helhetlig bærekraftig utvikling og en effektiv offentlig forvaltning av havbruksnæringen.

Teknologinøytralitet

Vi ser et behov for et sterkere fokus i retning funksjonskrav og effektmålinger som grunnlag for tildeling og oppfølging, og mindre detaljering fra myndighetshold på hvilken form for teknologi som anbefales brukt. Det er følgelig et behov for at ansvar og valg av teknologiske løsninger (herunder driftsmessige løsninger) fortsatt og i større grad ligger hos selskapene og industrien. Det vil si et tydeligere prinsipp, også i utformingen av tillatelser, om teknologinøytralitet, men som samtidig motiverer utvikling og bruk av teknologi som gir best mulig og ønsket effekt.

Helhetlig bærekraft

En helhetlig tilnærming til bærekraft må være et grunnleggende premiss for forvaltning- og næringsutvikling. Dette innebærer en videreføring av miljømessige hensyn som bestemmende for utviklingen, men krever også en tydeligere vurdering av hvilke føringer økonomiske og sosiale forhold har for utviklingen, og mer eksplisitt kommunikasjon om hvilke politiske valg man velger å ta med hensyn til avveininger og prioriteringer.

Dette inkluderer også ivaretagelsen av diversitet i næringen (eierskap, størrelse og geografisk plassering) som er av betydning for flere dimensjoner man ofte inkluderer i bærekraftbegrepet, herunder evne til innovasjon. Sosial bærekraft, i både sentrale og mer gravgrendte strøk, er avhengig av at mange og ulike bedrifter i hele verdikjeden har gode betingelser for sin utvikling.

Effektiv forvaltning

En effektiv forvaltning innebærer at man sikrer at relevante offentlige aktører bidrar i utforming og gjennomføring av virkemidler slik at nødvendige hensyn blir ivarettatt. Men også at utforming av virkemidler hensyntar og søker å redusere unødvendig stor ressursbruk forbundet med blant annet kompleks saksbehandling. Erfaringene med både de grønne tillatelsene og utviklingstillatelsene er eksempler på ordninger som viste seg å bli langt mer omfattende for forvaltningen å saksbehandle og følge opp, enn først antatt.

Tillatelsessystemet

Utforming og tildeling av tillatelser

Tillatelsessystemet for havbruk er et omfattende og komplekst system. Kommersielle tillatelser utgjør den største delen av tilgjengelig biomasse, men biomassevolumet gjennom særtillatelser er heller ikke ubetydelig. Særtillatelsene, inkludert utviklingstillatelsene, er tidsavgrenset og begrenset etter behov, men utgjør likevel en forholdsvis stor andel av produksjonskapasiteten. I tillegg er det ventet nye grupper av tillatelser, i hovedsak knyttet til lokaliteter til havs, og til produksjon med bruk av lukket teknologi (miljøteknologitillatelser).

De forskjellige typene av tillatelser svarer på samfunnets ulike behov, og har over tid blitt brukt som et politisk virkemiddel for å styre utviklingen av næringen i ønskede retninger. Det

siste eksemplet er utviklingstillatelsene som har ført til et enormt teknologiske sprang inn i en mulig fremtid, ikke minst gjennom en stadig sterkere leverandørindustri.

Visningstillatelsene bidrar til å spre kunnskap om lakseoppdrett til barn og ungdom, turister og publikum generelt. Undervisningstillatelsene gir elever tilgang på reelle anlegg i opplæringen og muligheter for å drette laks, gjøre forsøk, og lære hvordan anleggene teknisk sett fungerer. Selv om det er mange særtillatelser og disse utgjør en god andel av den stående biomassen, bidrar disse tillatelsene til at samfunnet har mulighet for å motivere næringen til å prioritere ulike behov. Tillatelsene har vært og er et viktig politisk virkemiddel som gir mulighet for å definere og motivere satsing på prioriterte områder. Men det krever en utforming som evner å kombinere politikk og næringsutvikling på en god måte, det vil si slik at de får en funksjon som både er effektiv å saksbehandle og følge opp for forvaltning, og som er forutsigbare for næringslivet.

Innovasjon

Vi er opptatt av hvordan man kan legge til rette for innovasjon og teknologiutvikling som kan løse eksisterende og nye utfordringer.

Vi ser at flere teknologiske løsninger og anleggskonsept som utvikles som følge av utviklingstillatelsene kan være krevende å videreføre innenfor dagens tillatelsessystem. Et pågående løp for å etablere havbruk til havs er relevant for flere av konseptene, og dette bør kobles tettere på arbeidet som havbruksutvalget gjør.

Tillatelsessystemet må bidra med incentiver til å velge teknologier – åpne, lukkede og semi-lukkede - som er de mest effektive for samfunnet når også eksterne effekter på miljøet inkluderes. Tillatelsessystemet bør bidra til å redusere kostnadene ved å bytte mellom ulike teknologier med ulik påvirkning på miljøparameter. Det er to grunner til at dette er viktig. Over tid skjer det innovasjoner i ulike teknologier og næringsaktører lærer mer om funksjonaliteten til nye teknologier. Tillatelsessystemet må ta høyde for innovasjoner og læring. Videre vil den mest effektive sammensetningen av produksjonsteknologier i produksjonsområdene langs kysten variere. For eksempel kan produksjonsområder med høy lusepåvirkning ha behov for en større andel produksjonskapasitet i teknologier uten utslipp av lakselus. Dette kan endre seg over tid for det enkelte produksjonsområde, og da er det viktig at tillatelsessystemet gir muligheter og incentiver til å investere i ny teknologi. Virkemidler kan for eksempel være prising av MTB og MTB-konverteringsfaktor for å bytte fra teknologi med utslipp av lus til teknologi som ikke har utslipp av lus, eller har lave utslipp. Med dagens teknologiske løsninger er det flere muligheter også for det man kan referere til som "lavutslippsanlegg". Det er altså ikke enten lukket eller åpen teknologi som er de relevante kategoriene, men i økende grad anlegg som kan redusere sine utslipp betydelig, uten at de nødvendigvis er såkalte lukkede anlegg. Disse teknologiene bidrar også til lave utslipp og høyere miljømessig bærekraft på andre indikatorer, i tillegg til lus.

Gjennom utviklingstillatelsene har leverandørsiden i havbruk vokst seg stor. Fremover vil det derfor bli større behov for incentiver til reell uttesting av teknologi fra leverandørsiden. Testing av teknologi er en flaskehals i dag, fordi havbruksselskapene som eier og drifter de etablerte tillatelsene ikke alltid har mulighet til å gi rom for testing av teknologi, eller at innretning av testing hos havbruksselskaper ikke gir godt nok grunnlag for

dokumentasjon/verifikasjon av teknologien. En mulighet er å etablere en biomassepott ("biomasse pool") for testing av ny teknologi, hvor i hovedsak utstyrslleverandører kan søke om midlertidige lån av biomasse for å teste ut ny teknologi og annet som det kan være vanskelig å få mulighet for hos havbrukselskaper som eier og drifter de etablerte tillatelsene.

Trafikklyssystemet bør videreutvikles

Det etablerte utgangspunktet for tildeling av produksjonstillatelser er trafikklyssystemet med MTB. Selve strukturen (produksjonsområdene) som er etablert og behovet for en handlingsregel som sikrer forutsigbarhet for næringsaktørene er langt på vei akseptert, og fungerer etter hensikten.

Det er rimelig enighet om at kollektiv vekst, slik trafikklyssystemet legger til rette for, ble godt mottatt som et bedre alternativ til regulering av produksjonen enn tidligere praksis med konsesjonsrunder. Da trafikklyssystemet og vekst basert på handlingsregelen ble innført representerte dette en omfattende endring av forvaltningen av havbruksnæringen i Norge. Både formelle og uformelle praksiser måtte endres for å innplassere tillatelser i produksjonsområder, i tråd med nye forskrifter og geografiske oppdelinger. Høringsvarene fra høringsrunden om trafikklysmodellen viste at det var bred støtte til en endring i forvaltningen, med oppdeling i geografiske produksjonsområder og mulighet til kollektiv vekst basert på vurderinger av miljøtilstanden. Særlig viste støtten at man så det som fordelaktig med et system som kunne svare på behovet for større forutsigbarhet, og et ønske om mindre skjønnsmessige vurderinger ved tildeling av tillatelser, inkludert mindre bruk av politiske virkemidler ved vurdering av vekst. Imidlertid var det større uenighet om hvordan vurderinger av miljøtilstanden skulle gjøres, den forvaltningsmessige oppfølgingen av de nye reguleringene, og systemets egnethet til å vurdere helhetlig påvirkning fra havbruksnæringen. Beregningsmodellen for lusepåvirkning på villfisk og det at indikatoren for lus skulle være eneste vurderingsgrunnlag fikk mye kritikk, og advarsler om kunnskapsmangler og konsekvensene ved kollektiv avstraffelse (ved rødt lys) var i høringsrunden særlig fremhevet som svakheter i systemet.

I ettertid har systemets svakheter ført til rettslig konflikt og mindre legitimitet. Det er imidlertid ikke systemet i seg selv, men de modeller og (mangel på) kunnskap som blir brukt som begrunnelse for å sanksjonere miljøpåvirkning fra næringen som er gjenstand for kritikken. Trafikklyssystemet har flere svakheter og er heftet med noen kunnskapsmangler. Det er uenighet om hvorvidt luseindikatoren er basert på tilstrekkelig kunnskap om lokale forhold og forholdet mellom stående biomasse og dens påvirkning på villfisk. Dette er et stort og komplekst temaområde, og vi ønsker å fremheve at motivasjonen bak en slik ordning også er å gi aktørene incentiver til selv-regulering. Dette er et formål som i prinsippet kan være både effektivt og formålstjenlig. Det er derimot problematisk at indikatoren som brukes per i dag gjør at man ikke selv har full kontroll på belastningen systemet bygger på, noe som skaper usikkerhet.

Det har lenge vært en ambisjon og forventning om at trafikklyssystemet skal bygges på med flere indikatorer. Det fremstår derimot som svært uklart hvor dette arbeidet står i dag, og om dette fortsatt er en ambisjon.

Alle tillatelser bør kunne kreve at oppdretter kan dokumentere f.eks. lav dødelighet, høy fiskevelferd, høy beredskap, lav personskadefrekvens, og lave utslipp eller biologisk spredning til lakseelver og naboanlegg. I utformingen av nye tillatelser er det også uheldig at det innføres tillatelser både utenfor og innenfor trafikklyssystemet. Den tildelte biomassen i utviklingstillatelsene har vært, og er fortsatt, en uforutsigbar økning i produksjonen i flere produksjonsområder. Det gjør at den samlede biologiske belastningen i et område blir uforutsigbar. Utformingen av evt. nye tillatelser bør derfor som et minimum spesifisere hvordan den tillatte biomassen forholder seg til trafikklyssystemet.

Tidsbegrensning av tillatelser

Tidsbegrensning av tillatelser har fått større fokus de senere år, både gjennom at særtillatelsene i større grad har blitt tidsbegrenset, og ved at dette i økende grad har blitt tematisert. Tidsbegrensning av tillatelser bidrar til større sosial legitimitet. En tidsbegrensning av også kommersielle tillatelser, med en lang tidshorison, vil kunne videreføre den pengemessige verdien tillatelsene utgjør, bidra til forutsigbarhet for næringen, og styrke legitimiteten.

Økonomisk transparens

Det er behov for økt økonomisk transparens og åpenhet rundt avtaler på tillatelsesnivå. Dette gjelder spesielt regnskap tilknyttet særtillatelser slik som visning, undervisning og forskning, men også hvilke samarbeidsavtaler som inngås mellom tillatelsesinnehaver og private selskaper som gjerne drifter tillatelsene. Dette er informasjon myndighetene og offentligheten bør ha tilgang til, ettersom spesielt særtillatelsene tildeles uten vederlag og representerer en potensiell stor subsidie.

Krav som følger tillatelsene

Tillatelsesregimet har vært gjenstand for svært mange ulike politiske prioriteringer i årenes løp, gjerne uttrykt som krav som følger tillatelsene. Ofte har disse kravene endt opp som kun gyldige ved tildelingstidspunktet, og har i ettertid ikke blitt forstått som krav tilhørende tillatelsene, og/eller ikke blitt kontrollert. Ved utforming av nye tillatelser er det svært viktig for legitimiteten til forvaltningssystemet at krav som følger tillatelsene blir tydelig kommunisert ved utlysning, og følges opp i etterkant. På samme vis er det viktig at forutsetningene for tildeling ikke endres underveis, slik tilfellet har vært ved enkelte tidligere utlysninger. Dette skjedde for eksempel ved tildeling av utviklingstillatelsene hvor verdien av en tillatelse som ble lagt til grunn for vurdering av risikoavlastning ble endret underveis i tildelingsprosessen.

Krav og kriterier som legges til utlysning av nye tillatelser bør i størst mulig grad ha form av tydelig kommuniserte effektmål som er mulige å vurdere i innsendte søknader, rapportere i drift, samt evaluere i oppfølging/fornyelse av tillatelser. Det er viktig å videreføre ordninger som bidrar med gode insentiver til teknologiutvikling for å møte miljøutfordringer og skape vekst også på tradisjonelle oppdrettslokaliteter, men disse insentivene må også ses i sammenheng med den helhetlige forvaltningen av næringen, herunder trafikklyssystemet, og vurderinger av utilsiktede konsekvenser bør synliggjøres.

Kunnskapsdeling

Kunnskapsdeling har i flere tildelingsrunder vært et krav til aktørene. De ulike selskapene har derimot tolket dette kravet svært ulikt. Der enkelte har vært svært åpne om erfaringer og kunnskap akkumulert i de ulike prosjektene, har andre vært tilbakeholdne og kun rapport resultater, uten at det er mulig å forstå forutsetninger og betingelser som ligger til grunn. Det er et behov for at forvaltningen blir tydeligere på hva som forventes av aktørene, og hvilken informasjon som skal formidles.

Samordning mellom sektormyndigheter

Organiseringen av havbruksforvaltningen har lenge vært vurdert som kompleks og uoversiktlig. Kompleksiteten ved å ha mange offentlige aktører og tilhørende regelverk involvert gjør at forenkling og samordning, f.eks. i retning av et Havbruksdirektorat, låter forlokkende, spesielt for næringsaktørene. Samtidig er det flere styrker ved dagens organisering som bør hensyntas om man velger å gå i retning av en slik omorganisering. Frittstående og uavhengige offentlige etater bidrar til at vurderinger, tilsyn og kontroll, samt beslutninger har større legitimitet i offentligheten enn om en og samme enhet skal gjøre beslutninger på hele spekteret av problemstillinger som oppdrettsproduksjonen berører. Tilsvarende så er enkeltstående aktører med et særskilt ansvar viktig for å sikre faglig god forankring. Det er derimot helt nødvendig at de ulike etatene har tilstrekkelig ressurser til å sikre oppdatert faglig kompetanse, at de har den nødvendige kapasiteten til å ivareta sitt ansvarsområde og samordne egne vurderinger med andre etater. Dagens organisering betinger også at ved utforming av virkemidler fra forvaltningen, eksempelvis nye tillatelser, involveres relevante enheter på en systematisk måte tidlig nok i prosessen, slik at ulike hensyn blir ivaretatt.

Med vennlig hilsen,

Tonje Osmundsen, forskningssjef, NTNU Samfunnsforskning
Marit Schei Olsen, forsker 2, NTNU Samfunnsforskning
Ragnar Tveterås, professor, Universitet i Stavanger
Kristine Størkersen, seniorforsker, SINTEF Ocean
Trine Thorvaldsen, seniorforsker, SINTEF Ocean
Heidi Moe Føre, seniorforsker, SINTEF Ocean
Andreas Misund, master i sosiologi, SINTEF Ocean