

Fiskeridirektoratet

Sendt elektronisk

DERES REF.: 23/5184

VÅR REF.: 327890

DATO: 24. mai 2023

Høring - Forslag til utredningsprogram for havbruk til havs

1 Innledning

Advokatforeningens tillitsvalgte advokater utfører et omfattende frivillig og ulønnet arbeid for å ivareta rettsstaten, rettssikkerheten og menneskerettighetene. En del av dette arbeidet består i å utarbeide høringsuttalelser.

Advokatforeningens høringsarbeid er organisert i 27 lovutvalg og 13 faste utvalg, oppdelt etter særskilte rettsområder og rettslige interesseområder. Om lag hundre høringsuttalelser utarbeides av Advokatforeningens tillitsvalgte advokater hvert år.

Alle våre høringsuttalelser er forfattet av advokater med ekspertise innenfor det rettsområdet som lovforslaget gjelder. En ekspertise som ikke er hentet kun fra juridisk teori, men fra advokatenes praktiske erfaring med å bistå sine klienter – i den norske rettsstatens hverdag. Denne høringsuttalelsen er skrevet ut fra Advokatforeningens ønske om å bidra til gode lovgivningsprosesser, og gode lover.

2 Sakens bakgrunn

Vi viser til høringen til Fiskeridirektoratet, publisert den 12. april 2023, med høringsfrist den 24. mai 2023.

Høringen gjelder forslag til et utredningsprogram for havbruk til havs for områdene Norskerenna sør, Frøyabanken nord og Trænabanken.

Denne høringsuttalelsen er i hovedsak utarbeidet av Advokatforeningens lovutvalg for fangst, fiskeri og havbruk. Lovutvalget består av Gerd Aaland Fagerli (leder), Tore Fjørtoft, Kenneth Mikkelsen, Erik Staurset Andresen og Ask Økland, som alle har lang erfaring og god kompetanse innenfor det aktuelle rettsområdet.

3 Kommentarer

3.1 Innledning

Advokatforeningen har tidligere gitt innspill til høringen¹ som gjaldt etableringen av et tillatelsesregime for havbruk til havs og endringer i yttergrensene for produksjonsområdeforskriften.

Fra disse merknadene vil Advokatforeningen fremheve følgende:

«Tilrettelegging av areal innebærer tidkrevende og ressurskrevende prosesser som krever avveining av ulike interesser. Etter Advokatforeningens syn vil det være viktig for næringens rammevilkår at de arealene som etter en interesseavveining tilrettelegges av myndighetene, er tilstrekkelig store. Dette for å unngå tidkrevende prosesser i den innovasjonsfasen næringen må gjennom i oppstarten. Om områdene som avsettes er for små, vil det kunne være hemmende for utviklingen av de teknologiske løsningene som er nødvendig for å kunne lykkes med ordningen.»

Det er sentralt at arealene som tilrettelegges faktisk kan brukes. Det kan tilsi at departementet bør etablere et system som hindrer at sektormyndigheter som ikke fikk gehør for sitt syn i arealprosessen, ikke bør kunne stanse søknader i klareringsprosessen.

Advokatforeningen mener at de interesseavveiningene som skal gjøres i tilknytning til et havområde, primært bør inngå i den offentlige konsekvensutredningen. Dette betyr at avveiningen av de ulike næringsinteressene bør gjøres der. Tilsvarende bør også konsekvensene for miljøet bli utredet der.

Bakgrunnen for dette standpunktet er at det vil være en fordel så tidlig som mulig i prosessen å avklare om et område er egnet for havbruk eller ikke. Det kan fremstå som en løsning av ressurser dersom det først ved klarering av lokalitet bli avdekket at oppdrett ikke vil kunne skje grunnet f.eks. rødlistede arter eller korallrev eller på grunn sterke interessemotsetninger til andre næringsinteresser.

På denne måten vil også omfanget at den konsekvensutredningen som oppdretteren skal foreta på neste trinn i prosessen, bli mindre. Dette er sentralt for å oppnå forenkling og innovasjon gjennom aktiv næringspolitikk, jf. de opplistede punktene i Hurdalsplattformen, se punkt 2.1 i høringsnotatet. Det er også en fordel at denne type vanskelige avveininger i havområdene blir løftet opp et høyt politisk nivå slik som det er foreslått i første del av prosessen. Skal formålet oppnås, er det videre avgjørende at de vanskelige avveiningene mellom ulike næringsinteresser og konsekvensene for miljøet, blir tatt så tidlig som mulig i prosessen. Dette er i samsvar med følgende uttalelse i høringsnotatet, se side 19 andre avsnitt siste setning:

«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.»

Advokatforeningens syn er at slike vurderinger bør være obligatoriske i den offentlige konsekvensutredningen og at den offentlige konsekvensutredningen ikke bare er forbeholdt «større» og mer overordnede vurderinger.

¹ Advokatforeningens høringsuttalelse av 2. mai 2022: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-etablering-av-et-tillatelsesregime-for-havbruk-til-havs-og-endringer-i-yttergrensene-i-produksjonsomradeforskriften/id2899323/?uid=c8138b09-96f2-4374-9676-93eff07633f1>

Videre er det Advokatforeningens syn at det er fornuftig at det er det offentlige som tar kostnaden ved den offentlige konsekvensutredningen. På den måten antas de nevnte punktene i Hurdalsplattformen å bli best ivaretatt.

Advokatforeningen vil følge høringsnotatets systematikk og gi innspill i samsvar med rekkefølgen for tematikken i høringsnotatet.

3.2 Målsetning

Det følger av høringsnotatet at formålet med utredningsprogrammet er å danne grunnlag for gjennomføringen av en offentlig, overordnet konsekvensutredning av områdene Norskerenna Sør, Frøyabanken nord og Trænabanken.

Advokatforeningen forstår derfor høringsnotatet dit hen at utredningsprogrammet er ment å være en redegjørelse for hvilke hensyn og interesser som gjør seg gjeldende i de utvalgte områdene. De vanskelige avveiningene mellom ulike næringsinteresser og konsekvensene for miljøet etc., vil komme i den offentlige konsekvensutredningen på et senere tidspunkt.

Advokatforeningen mener at Fiskeridirektoratet i utredningsprogrammet har gjort en grundig utredning av de ulike interesser og hensyn som gjør seg gjeldende i de ulike områdene, og at utredningen vil kunne fungere som et nyttig kunnskapsgrunnlag for både den offentlige og den private (prosjektspesifikke) konsekvensutredningen.

Advokatforeningen setter imidlertid spørsmålstegn ved at fysiske befaringer og innsamling av nye måledata først vil bli foretatt i forbindelse med de prosjektspesifikke konsekvensutredningene. Med bakgrunn i det Advokatforeningen har gitt uttrykk for tidligere, bør dette vurderes på nytt. Hensynet til forenkling og effektivitet tilser at kunnskapsgrunnlaget bør være best mulig allerede i den offentlige konsekvensutredningen.

3.3 Overordnede føringer og regelverk

Med henvisning til laksetildelingsforskriftens bestemmelser blir det i høringsnotatet fremhevet at det er grenser for hvor detaljert en overordnet (offentlig) konsekvensvurdering kan være. Advokatforeningen fastholder sine synspunkter fra forrige høring, og mener at det meste bør avklares i den offentlige konsekvensutredningen. På den måten vil det langt på vei bli avgjort før områdene lyses ut om de er egnet for havbruk eller ikke.

Advokatforeningen er enig i at vurderinger knyttet opp mot spesifikk valgt anleggsteknologi og driftsform må gjøres i den prosjektspesifikke (private) konsekvensvurderingen. Videre at fiskehelse, fiskevelferd og risiko for rømming typisk er hensyn som også må vurderes opp mot den konkrete anleggsteknologien og driftsformen som velges.

3.4 Problemstillinger for utredning

Advokatforeningen støtter at myndighetene må vurdere om det er aktuelt å utlyse hele eller deler av områdene basert på en helhetsvurdering av følgende hensyn:

- Miljø
- Andre næringsinteresser
- Fiskehelse og fiskevelferd
- Helse, miljø og sikkerhet for arbeidstakere

- Samfunnsmessige virkninger
- Kulturmiljø og kulturminner

Under andre næringsinteresser er det positivt at det også skal utredes muligheter for sambruk og sameksistens med andre nærings- og arealinteresser.

3.5 Avbøtende tiltak på overordnet nivå

Fiskeridirektoratet åpner opp for at dersom det avdekkes uakseptable konfliktnivåer på ett eller flere tema, så kan det foreslås konkret justering av utredningsområdets utstrekning og yttergrenser. Advokatforeningen forstår dette slik at dersom utredningsområdet blir innskrenket i en retning, kan det utvides i en annen retning såfremt det ikke oppstår et uakseptabelt konfliktnivå der.

Der hvor kunnskapshull avdekkes, skriver Fiskeridirektoratet at det kan gis råd om utredning, kartlegging eller forskning som kan fylle disse. Senere i høringsnotatet under redegjørelsen for Norskerenna Sør, skriver Fiskeridirektoratet f.eks. følgende, se punkt 2.1.5 om Rømming:

«I hvilken grad rømt oppdrettslaks fra anlegg til havs vil overleve, og kunne senere krysse seg med eller ta med seg smitte til laksebestander, er i stor grad ubesvart. Det mangler også kunnskap om hvilke områder og vassdrag rømt oppdrettslaks fra anlegg til havs eventuelt vil vandre til.»

Advokatforeningen mener at dersom myndighetene ønsker å tilrettelegge for innovasjon og satsning i havområdene, bør det offentlige ta kostnadene med å tette kunnskapshullene. Dette fordi det antas at søkere vil utbli dersom denne betydelige kostnaden må tas i forbindelse med den prosjektspesifikke konsekvensutredningen.

3.6 Felles for utredningsområdene

Det er for alle områdene presentert en tabell 2 som er kalt «Generisk kategorisering av utslippstyper (påvirkningsfaktorer) for oppdrett av laks i åpne anlegg i sjø». Den første kategoriseringen «Operasjonelle utslipp/påvirkninger» kan leses som utslipp som alltid vil oppstå ved oppdrettsvirksomhet. Advokatforeningen antar at det ikke er ment slik, men som en liste over utslipp som kan oppstå. For eksempel antas utslipp fra fremmedstoffer og miljøgifter i fôr ikke å være vanlige utslipp fra oppdrettsvirksomhet. Dersom søker opplyser at en type utslipp aldri vil være aktuelt fra lokaliteten, f.eks. fordi det skal brukes miljøsertifisert fôr, antas det at det ikke er nødvendig å konsekvensutrede for mulige miljøgifter i fôret. Da kan det heller knyttes vilkår i tillatelsen til hvilken type fôr som skal benyttes på lokaliteten.

Advokatforeningen vil i tråd med sin tidligere høringsuttalelse oppfordre til at man i den offentlige konsekvensutredningen sier noe om hvilke utslipp som vurderes som uakseptable. Alternativt kan det sies noe om at fiskemengde over en viss biomasse ikke kan aksepteres grunnet for høy risiko. Det vil kunne medføre økt forutsigbarhet i den senere søknadsprosessen.

3.7 Norskerenna Sør

Det er funnet bambuskorallskogbunn som er rødlistet helt sør i Norskerenna Sør, jf. 2.1.2. Det er også avdekket at deler av det samme området er beiteområde for sild, makrell, øyepål, kolmule og skolest. Advokatforeningen antar at dersom det innebærer at deler av Norskerenna Sør ikke er egnet for havbruk grunnet miljøhensyn, bør det vurderes i den offentlige utredningen om området kan utvides i en annen retning, jf. punkt 3.5 over.

3.8 Frøyabanken Nord

Det er også funnet koraller og svamper i ytterkanten av Frøyabanken Nord, jf. punkt 2.1.2. Tilsvarende gjelder for grensene i sør hvor det er et gyteområde for uer. Også her bør det undersøkes hvorvidt deler av området grunnet miljøhensyn vil være uforenlig med havbruk. I så fall bør vurderes i den offentlige utredningen om området kan utvides i en annen retning, jf. punkt 3.5 over.

Videre bør det klarlegges i den offentlige konsekvensutredningen om skipsfarten i det nord-østlige delen av området er forenlig med at det kan etableres havbruk der. Tilsvarende gjelder for de aktive utvinningstillatelsene for petroleum innenfor området og Oljedirektoratets tidligere frarådning, jf. punkt 2.2.3. Også konsekvens knyttet til allerede etablerte gassledninger bør vurderes i den offentlige konsekvensutredningen, se punkt 2.2.6.

3.9 Trænabanken

Det er avdekket noen funn av koraller og svamper helt i ytterkanten av Trænabanken, jf. punkt 2.1.2 og figur 7. Videre er deler av Trænabanken benyttet som beiteområde for en del truede og sårbare sjøfuglarter. I nordvest er det et gyteområde for uer. Dette innebærer at det bør undersøkes i den offentlige konsekvensutredningen hvorvidt deler av området grunnet miljøhensyn kan være uforenlig med havbruk. I så fall bør vurderes i den offentlige utredningen om området kan utvides i en annen retning, jf. punkt 3.5 over.

Tilsvarende gjelder for fiskeriinteressene (sild) og de aktive utvinningstillatelsene for petroleum innenfor området, jf. punkt 2.2.1 og 2.2.3.

4 Avslutning

Advokatforeningen mener Fiskeridirektoratet har gjort en grundig jobb med å kartlegge de ulike interessene som gjør seg gjeldene innen de tre valgte områdene for havbruk til havs. Det er viktig at mest mulig av den interesseavveiningen som skal foretas for å beslutte hvorvidt hele eller deler av området kan nyttes til havbruk, blir tatt i den offentlige konsekvensutredningen. Blir de valgte områdene innskrenket som følge av det konkluderes med at deler av området ikke kan nyttes til havbruk, bør det i den offentlige konsekvensutredningen utredes og vurderes om området kan utvides i en annen retning.



Jon Wessel-Aas
leder

Vennlig hilsen



Merete Smith
generalsekretær

SAKSBEHANDLER: Hedda Emilie Berntsen
heb@advokatforeningen.no