

Til: Næringskomiteen

Fra: Sjømat Norge

Dato:

Emne: Innspill til høring Fremtidens havbruk Bærekraftig vekst og mat til verden – Meld. St. 24 (2024 – 2025)

Sjømat Norge takker for muligheten til å gi skriftlig innspill til Næringskomiteens behandling av Meld 24 (2024 – 2025) Fremtidens havbruk – Bærekraftig vekst og mat til verden.

Innledning

- Sjømat Norge stiller seg bak regjeringens ønske om en bærekraftig havbruksnæring og likeså målet om en bærekraftig vekst. Bærekraftbegrepet hviler på tre søyler: miljø- og klimamessig bærekraft, sosial bærekraft og økonomisk bærekraft. Havbruk, og særlig norske havbruksselskaper, er rangert som den mest bærekraftige, industrielle produksjonen av animalske proteiner i verden når produksjonen måles opp mot FNs bærekraftsmål.
- Norsk havbruk representerer et vesentlig bidrag til produksjon av bærekraftig og sunn mat til verden, med en produksjon som er arealeffektiv, ferskvannseffektiv, ressurseffektiv og med lavt klimaavtrykk. Norsk havbruksnæring er avgjørende for sosial og økonomisk bærekraft for store deler av lokalsamfunn og kommuner langs den norske kysten. Næringen vil også kunne spille en sentral rolle i en beredskapssituasjon, både ved å sikre en spredt bosetning og som matleverandør.
- Ny utstyrsteknologi, nye driftsformer og medisinske fremskritt har bidratt til å bedre fiskevelferden og redusert risikoen for rømming. Nye reguleringer må bidra til å forsere og ikke hemme disse positive utviklingstrekkene. I utredninger må det analyseres nærmere hvordan det fremtidige regulerings- og driftsregimet kan stimulere til en ytterligere positiv utvikling av næringen
- Sjømatnæringen har fått stadig større betydning for Norge og norsk industriutvikling. Næringen er landets nest største eksportnæring. I de kommende tiårene må Norge bygge opp eksportnæringer fra fastlandsindustrien. Stortinget bør ha ambisiøse mål og treffsikre virkemidler for utviklingen av havbruksnæringen.
- Stortingsmeldingen har et sterkt fokus på lakselus og mulig påvirkning på ville laksebestander. Tiltak for å redusere lusepåvirkning kan føre til målkonflikt med andre bærekraftsmål som sysselsetting, samfunnsbygging, energibruk, ressursutnyttelse og klimagassutslipp. Tiltakene må være forholdsmessig målt mot andre viktige mål.
- Det er avgjørende at Stortingets vedtak sørger for forvaltningsmessige, miljømessige og økonomiske rammevilkår som sikrer at Norge ikke bare kan fortsette å være verdensledende, men også styrke konkurransevilkårene for en ytterligere forsterkning av norsk havbruksnærings posisjon.
- Sjømat Norge støtter regjeringens mål om størst mulig verdiskaping innenfor bærekraftige rammer i havbruksnæringen. Våre medlemmer investerer

allerede tungt i kompetanse og ny teknologi for å nå målene om styrket biosikkerhet, fiskevelferd og bærekraftig vekst.

- Vi må være sikre på at eventuelt nytt havbruksregime er faglig kvalitetssikret og praktisk gjennomførbart slik at det ikke gir utilsiktede negative konsekvenser for produksjon og sysselsetting i næringen, for vertskommunenes økonomi, eller for fiskens velferd. Slik den foreligger, er det vanskelig å forutse konsekvensene fullt ut.

Hovedbudskap

- I stortingsmeldingen presenterer regjeringen nye og radikale forslag for regulering av den norske havbruksnæringen som kan få store konsekvenser for sysselsetting og verdiskaping langs hele kysten.
- De samfunnsøkonomiske, næringsmessige eller markedsmessige konsekvensene av forslagene er ikke utredet. Det er derfor nødvendig med grundigere utredninger og vurderinger for å sikre opplyste retningsvalg før nye modeller innføres, og det forutsettes at utredningsinstruksen følges. Havbruksmeldingen gir, etter Sjømat Norge sitt syn, ikke Stortinget grunnlag for å treffe opplyste retningsvalg. Fiskeridirektoratet (som har deltatt aktivt i å utarbeide underlagsdokument til Havbruksmeldingen) gir klart uttrykk for at de – på det nåværende tidspunkt – ikke er i stand til å vurdere konsekvensene av omleggingen i rammebetingelsene. Vi mener næringen og Stortinget i denne prosessen må få mulighet til å vurdere de ulike forslag opp mot hvilke direkte effekter disse har. Sjømat Norge forutsetter at utredningsinstruksen følges.
- Gode beslutningsgrunnlag bidrar til at Stortinget får kunnskapsbaserte, gjennomsiktede og sammenliknbare beslutningsgrunnlag for vurdering av ulike tiltak.

Anbefalinger

- Sjømat Norge mener at Stortinget bør fatte vedtak om at det må gjennomføres ytterligere utredninger av alternativer og konsekvenser før prinsippbeslutninger om retningsvalg tas av Stortinget.
- Sjømat Norge anbefaler at det gjøres en utredning av både regjeringens forslag til reguleringsregime og det foreslåtte reguleringsregimet i NOU 2023:23 (Havbruksutvalget), før valg av reguleringsmodell velges.
- Sjømat Norge anbefaler at det nedsettes et bredt sammensatt utvalg som ser på og kvantifiserer den faktiske påvirkningen fra havbruksnæringen på den norske villaksbestanden og samtidig havbruksnæringens relative betydning i forhold til andre påvirkningsfaktorer, og at VKM med sin brede tillit, gis dette oppdraget.
- Sjømat Norge ber om at det gjennomføres grundige analyser av samfunnsøkonomiske konsekvenser og effekter på sysselsetting, ikke minst for kommunene langs kysten.

- Det vil ta flere år før det blir avklaringer rundt rammebetingelsene i havbruksnæringen. Stortinget bør derfor be regjeringen så raskt som mulig iverksette en bred midlertidig miljøfleksibilitetsordning iht. anmodningsvedtak nr. 606 (2023-2024). Dette er viktig for å stimulere leverandørnæringen til å fortsette sin utvikling av ny teknologi samt for at denne teknologien lettere kan tas i bruk i de områdene hvor tradisjonell drift ikke er optimalt med tanke på miljø og fiskevelferd
 - I perioden inntil et eventuelt nytt reguleringsregime er på plass, må det være rammevilkår som ikke fryser nyinvesteringer. Stortinget må derfor være tydelige på at det skal være mulig å etablere og utvide produksjon i denne perioden. Landbasert havbruk og torskeoppdrett har opplevd frys i ny behandling i påvente av avklart regime. Ettersom det vil være mange år før nytt regime er på plass, er det påkrevd at det gis tilgang på lokaliteter til alle former for havbruk, og at det er en aktiv og positiv håndtering av søknader om tillatelser.
-

Sentrale punkter

- **Godt dyrehold og god fiskevelferd er essensielt for næringen.** Havbruksbedriftene har sterke incitament for å sikre god fiskehelse og velferd. I motsetning til annet dyrehold er det ikke erstatning ved sykdom og dødelighet. Bedriftene bærer selv kostandene. Omdømmetap og også målrettede virkemidler bidrar ytterligere. Sjømat Norge deler Stortingets mål om bedret fiskevelferd, som vedtatt i den nylig behandlet Dyrevelferdsmeldingen (Meld. St. 8 2024-2025). Meldingen og flertallsmerknader angir et mål om høy overlevelse for alt dyrehold. For å innfri dette mener Stortingsflertallet at beregnings- og vurderingsgrunnlaget for overlevelse i de ulike produksjonsfasene må være enhetlig, korrekt og faglig forankret og tilpasset det spesifikke biologiske risikobildet for hver dyreart. Sjømat Norge støtter denne tilnærmingen. Stortinget har sluttet seg til regjeringen om at det ikke bør settes en øvre grense for dødelighet i havbruket. Sjømat Norge mener derfor at dette ikke gir grunnlag for å innføre egne avgifter knyttet til dødelighet eller rømming fra havbruket. Tiltakene må være mer treffsikre og sikre at Mattilsynet skal ha verktøy til oppfølging av uansvarlig drift og uaktsomme hendelser som fører til unødvendig lidelse. Dette må gjelde likt for alt dyrehold.
- **Partssamarbeidet er viktig.** Norge har en lang og god tradisjon for tett samarbeid mellom forskning, forvaltning og partene i arbeidslivet. Partsamarbeid, også kalt den norske modellen, har fremmet utviklingen av et godt arbeidsliv og nærings- og samfunnsutvikling. Den utfordres av krav om økt armlengdes avstand og svekket dialog. Sjømat Norge ønsker å være god og konstruktiv part i oppfølgingen av meldingen.

- **Konsekvenser må utredes før retning bestemmes.** I Stortingsmeldingen foreslår regjeringen radikale endringer i reguleringsregimene rundt Norges nest største eksportnæring. Regjeringen foreslår å avvikle ordningen med tillatelser på selskapsnivå, og erstatte disse med utslippskvoter. Regjeringens målsetting er å åpne for bærekraftig vekst ved at lusekvotene skal være begrensning for veksten. Sjømat Norge noterer oss at flere fagmiljøer har stilt kritiske spørsmål ved om målet innfris ved dette grepet. Det har ikke vært tid til å gjøre mer faglige tunge analyser av forslaget ettersom det kun har vært kjent i kort tid. Regjeringens forslag avviker vesentlig fra Havbruksutvalgets (NOU 2023:23 Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping) forslag. Ekspertutvalget foreslo å videreføre selskapstillatelsene. De ønsket en utvikling i samme retning som regjeringens forslag, men mente at dette best gjøres ved å erstatte MTB på lokalitetsnivå med utslippstillatelser.
- **Selskapenes verdier må sikres og grunnlaget for verdifastsettelse ikke røkkes ved.** Selskaps-MTB er i dag avgjørende for selskapenes investeringer og næringens finansielle sikkerhet. Usikkerhet rundt selskapstillatelsene og verdiene disse representerer vil kunne få vidtgående konsekvenser for investeringskapasiteten i næringen, verdiskaping og dermed sysselsetting, utvikling av kystsamfunnene og bidrag til å sikre velferdsstaten. Tillatelsene, og de verdiene disse utgjør som pant, er viktig ved innhenting av kapital. Utredning av konsekvensen for finansiering av ny aktivitet må gjennomføres før Stortinget beslutter endelig reguleringsmodell. Selskapene har kjøpt selskapstillatelser for mange milliarder kroner fra staten på auksjon og i det frie markedet. Senest i 2024 ble det solgt kapasitet for nesten 5,4 milliarder kroner. Hverken de bedriftsøkonomiske eller samfunnsøkonomiske konsekvensene av de foreslåtte endringene er kjent. Dette må derfor belyses grundig i utredninger og i dialog med næringen. Det er avgjørende at selskapenes verdier sikres og at grunnlaget for verdifastsettelse ikke røkkes ved. Regjeringen mener at verdien av selskaps-MTB vil bli overført til lusekvotene, og viser til at bedriftene kan øke produksjonen ettersom lokalitets-MTB avvikles. Regjeringen foreslår om å innføring av lusekvoter vil, ut fra regjeringens forslag, komme på toppen av andre miljøreguleringer og utslippsreguleringer. Dette kan svekke muligheten for vekst ettersom andre sektormyndigheter kan sette krav om begrensninger i biomasse.
- **Fastsetting av lusekvoter - behov for et mer presist kunnskapsgrunnlag.** Forslaget innebærer at det vil bli en umiddelbar tilpasning til grønt lys ved fastsettelse av lusekvoter. Det er ikke gjort kvantifiserbare analyser av konsekvensen av dette i meldingen. Konsekvensen kan bli at næringen mister økonomisk evne til å tilpasse seg krav om redusert utslipp av lakselus. I dag gjøres fargeleggingen av produksjonsområdene ut fra modeller hvor det estimeres et regionalt lusepress, uavhengig av hvor lusen stammer fra, og ikke faktisk påvirkning. Den internasjonale evalueringskomiteens rapport og i fagfellevurderte, vitenskapelige artikler har påpekt at modellene må bli mer presise og kvantifisere usikkerhet. Næringen opplever at modellen er feilkalibrert og overestimerer lusepåvirkningen på vill laksefisk. I meldingen skapes det usikkerhet om hvorvidt også sjøørett skal tas inn som grunnlag for lusekvotene. En slik endring kan føre til sterk nedbygging av produksjonen. I praksis videreføres disse beregningsmodellene i regjeringens forslag. En regulering

basert på faktisk påvirkning forutsetter god kunnskap om graden av påvirkning, og effekten på resipienten. I dag er det blant annet en faglig uenighet om spesielt havbrukets påvirkning på de ville laksebestandene, og faglig diskusjon om i hvilket omfang lakselus påvirker den norske bestanden av villaks. I alle tilfeller påvirkes vill laksefisk av en rekke påvirkningsfaktorer. Med et for ensidig fokus på havbrukets påvirkning kan vi få nedbygging av havbruksproduksjonen uten at dette gir styrking av ville laksebestander. Det er viktig både for villaksen og for havbruket at begge reguleres ut fra best mulig kunnskap. Det bør nedsettes et bredt sammensatt utvalg som ser på og kvantifiserer den faktiske påvirkningen fra havbruksnæringen på den norske villaksbestanden, og at VKM med sin brede tillit, gis dette oppdraget. Utvalgsarbeidet må skje i nær dialog med næringens- og arbeidstakernes organisasjoner.

- **Videreføre varige rettigheter.** Regjeringen åpner for at utslippstillatelser skal kunne tidsbegrenses. Disse kvotene er basert på kjøp selskapene har gjort i varige tillatelser. Sjømat Norge ber derfor Stortinget avvise forslaget om å innføre slik tidsbegrensning. En slik omlegging av eksisterende eller konverterte tillatelser vil være i strid med anbefalingen fra et enstemmig havbruksutvalg, og bety konfiskasjon av eiendom som kan være i strid med Grunnloven og utløse omfattende rettslige prosesser. Inndragning av tillatelser til Staten etter noen år vil dessuten bidra til en usikkerhet og uforutsigbarhet for næringen som vil kunne redusere bæringens evne og vilje til å investere i ny utstyrsteknologi jo kortere tid som gjenstår før tillatelsene utløper og inndras.
- **Behov for egen havbruksforvaltning.** Havbruksnæringen er en av få næringer som ikke har eget statlig direktorat. I stedet er næringen underlagt en fragmentert og kompleks forvaltning, der ulike interesser og konsekvenser av reguleringer ikke vurderes opp mot hverandre i tilstrekkelig grad. Sjømat Norge mener det bør være eget direktorat som har ansvaret for havbruksforvaltningen på lik linje med det andre viktige næringer har i Norge. Et Fiskeri- og havbruksdirektorat bør gis en næringspositiv formålsparagraf, sikre en mer helhetlig forvaltning gjennom muligheten til å overprøve sektormyndighetene. Direktoratet må gis fullmakter til å fatte vedtak som reduserer annet sektorbyråkrati, og gir raskere og mer effektiv saksbehandling. Uavhengig av om det etableres et eget direktorat for havbruket, er det behov for sterkere styring med de ulike etatene som har ansvar for havbruket. Varierende praksis mellom ulike Statsforvaltere og manglende vektning av interesser er eksempel på behov for bedre koordinering og styring. Havbruket er underlagt flere departement. Sjømat Norge mener at det vil være positivt hvis det i meldingen adresseres et behov for økt interdepartementalt samarbeid, og at næringsutviklingsperspektivet løftes frem i tildelingsbrev og annen etatsstyring.
- **Fleksibilitet – biosikkerhet.** Fleksibilitet er viktig for god utnyttelsene og organisering av lokalitetene. En god sonestruktur med brakkleggingssoner basert på reell smittekontakt er av avgjørende betydning for å redusere smittepress i havbruket. Interregionalt biomassetak muliggjør i dag en optimalisering av brakkleggingsstruktur og bør søkes utvidet heller enn begrenses. Sjømat Norge jobber målrettet med å bedre smittesikring og har etablert overordnet målbilde og biosikkerhetsnettverk langs hele kysten. Noen av forslagene i meldingen kan motvirke de gode tiltakene

under implementering. Fjerning av selskapstillatelsene vil segmentere lokalitetsstrukturen. Vi viser til erfaringene fra Chile som har en slik regulering. Det har der blitt mer krevende å gjøre nødvendige endringer i lokalitetsstrukturen. Etablering av flere aktører i samme biosikkerhetssone vil medføre større behov for koordinering, mer transport, mindre koordinert brakklegging - med fare for smittespredning. Omgjøring av produksjon fra laks til andre arter kan medføre utfordringer med tanke på smittesikring. De fleste sykdomsagens er artsspesifikke, og hvilken art som driver på hvilken lokalitet vil være en viktig faktor i optimalisering av lokalitetsstruktur med tanke på biosikkerhet. Det vil også kunne være utfordrende å konvertere anlegg for laks og ørret som ligger nært en anadrom elv, og områder hvor det i dag er stengt for oppdrett for laks og ørret vil kunne være godt egnet for oppdrett av andre arter.

- **Fleksibilitet – videreføring.** En ny regulering må oppfylle Stortingets forutsetninger ved innføring av trafikklyssystemet, nemlig en høy andel bearbeiding i Norge, med den betydning dette har for klima og miljø, samt verdiskaping og sysselsetting på norskekysten.
- **Mulighet for samdrift og samlokalisering må videreføres.** For mange mindre havbruksbedrifter er samdrift helt avgjørende. Det må uavhengig av fremtidig reguleringer sikres mulighet for samdrift og samlokalisering.
- **Særtillatelser.** Både stamfisktillatelser, forskningstillatelser, undervisningstillatelser og visningstillatelser spiller i dag en viktig rolle for en bærekraftig videreutvikling av næringen. I et fremtidig forvaltningssystem må det sikres at funksjonene til disse tillatelsene videreføres innenfor et hensiktsmessig rammeverk.
- **Nye arter.** Det er store planer for utvikling av oppdrett på nye arter, og for tiden en stor satsing på torskeoppdrett. Stortinget må ikke senke ambisjonene om at Norge også må bli sterke på andre arter. Konsekvensen av å fjerne at tillatelser er knyttet til art kan gjøre det vanskelig å etablere nye former for oppdrett som en følge av lavere inntjening i oppstartsfasen. En annen mulig negativ effekt, er at det kan bli vanskeligere å eksempelvis legge til rette for torskeoppdrett i områder hvor det ikke er aktuelt å drive med lakseoppdrett (f.eks. laksefjorder), eller lakseoppdrett hvor det ikke er aktuelt å drive med torskeoppdrett (eks. gyteområder for torsk).
- **Målet om bærekraftig havbruk kan ikke nås uten bærekraftig utvikling av fiskefôr.** Regjeringen arbeider for en omstilling til et lavutslippssamfunn. Regjeringen har i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning, igangsatt et samfunnsoppdrag om bærekraftig fôr, med mål om at innen 2034, skal alt fôr til oppdrettsfisk og husdyr komme fra bærekraftige kilder. Fiskefôret bidrar med mer enn 75 % av klimafotavtrykket til laksen. Dødfisktapet bidrar med 9 % av klimafotavtrykket. Målsettingene er å redusere det miljømessige fotavtrykket fra bruken av fôr både i landbruket og i havbruket. Sjømat Norge støtter regjeringens mål. Sjømat Norge mener at det ikke vil innfris uten bruk av virkemidler for reduksjon av økonomisk risiko i overgangsfasen, herunder videreføring av særskilte FoU-tillatelser for fôrutvikling.
- **God fiskehelse forutsetter tilgang på nok areal.** Tilgang på areal er et viktig verktøy for å sikre at havbruksnæringen driftes på en måte som gir redusert smittepress og best mulig miljømessig drift. Det vil være behov for at bedrifter skifter lokaliteter, og

for endringer i lokalitetsstrukturen, for å nå regjeringens og næringens mål. Sjømat Norge støtter at hovedansvaret for kystsoneplanlegging fortsatt skal ligge hos kommunene, men foreslår at tildelingsmyndigheten for akvakulturtillatelser får konkret innsigelsesrett overfor kommuner som ikke avsetter tilstrekkelige arealer til akvakultur. Sjømat Norge er enig med regjeringen i at det vil være formålstjenlig med statlige retningslinjer for planlegging i kystnære områder. Sjømat Norge ber om at dette ansvaret tillegges Nærings- og fiskeridepartementet, og at Fiskeridirektoratet som et nytt Fiskeri- og havbruksdirektorat gis det helhetlige forvaltningsansvaret. Mange kystkommuner har små fagmiljø. Kystsoneplanlegging bør ofte også skje på tvers av kommunegrensene. Sjømat Norge anbefaler at det stimuleres til interkommunalt samarbeid, og også at et Fiskeri- og havbruksdirektorat bør ha ressurser til å rådggi kystkommunene, og slik sikre at de får tilgang på plankompetansen. God kystsoneplanlegging forutsetter også oppdatert og god kompetanse om sjøarealene. Kartverket og andre relevante statlige myndigheter bør gis ressurser til kartlegging av undersjøiske forhold.