



Linda Simensen,
Akvaplan-niva



Trude Borch,
Akvaplan-niva

Lokalitetsklarering for havbruk – veien mot større forutsigbarhet

Fakta om ÅRSAK-prosjektet

Fullt navn: Kartlegging av årsaker til avslag på søknad om akvakulturlokalitet og kunnskapsbehov ved behandling av disse (ÅRSAK)

Formål: Kartlegge dagens praksis for behandling av lokalitetssøknader og årsakene til avslag. Prosjektet skal også identifisere områder der manglende kunnskap skaper usikkerhet og behov for bruk av føre-var-prinsippet.

Mål: Bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag og mer treffsikker, forutsigbar og ensartet behandling av lokalitetssøknader.

Prosjektperiode: 1. november 2024 – 30. juni 2026

Ansvarlig organisasjon: Akvaplan-niva AS

Prosjektleder: Linda Simensen, seniorrådgiver i Akvaplan-niva

Budsjett: 2,1 millioner kroner

Vi har over flere tiår gjennomført mye havbruksforskning på tema som samspillet mellom havbruk og natur, fiskehelse og smittespredning. Forvaltningen har i tillegg tilgang til omfattende databaser, kartverktøy, modeller, overvåkingsdata og veiledere. Likevel finner vi, i en studie av alle søknadsavslag i perioden 2020-2024, at kunnskapsmangel eller kunnskapsusikkerhet er omtalt i 125 av 139 avslag på søknader om nye eller endrede akvakulturlokaliteter.

Hvorfor får mangel på kunnskap og usikkerhet likevel betydning når kunnskapsgrunnlaget er så omfattende?

Dette spørsmålet står sentralt i nevnte studie, det nylig avsluttede FHF-prosjektet ÅRSAK. Akvaplan-niva, Nofima og NIVA har her undersøkt hva som ligger bak avslag på lokalitetssøknader, og hvilken betydning kunnskapsmangel, usikkerhet og føre-var har for beslutningene om avslag.

Studien viser at det finnes reelle kunnskapshull, men vi ser også at utfordringene ikke kan løses med mer forskning alene. Kunnskapen må også tilgjengeliggjøres og brukes av forvaltningen i deres saksbehandling.

Årsakene til avslag varierer

Årsakene til avslag varierer mellom oppdrettsarter, type søknad og geografi. Fiskehelse og smittespredning er klart vanligste årsak til avslag i materialet som er gjennomgått. For laksefisk var dette årsak til avslag i 60 prosent av sakene. Naturmangfold og miljøpåvirkning i resipienten var også viktige årsaker.

For torsk var bildet annerledes. Ved søknader om nye lokaliteter var fiskeriinteresser og andre brukerkonflikter, herunder genetisk påvirkning på villfisk, de vanligste årsakene, etterfulgt av fiskehelse og smittespredning.

Avslag gis sjelden av én enkelt årsak. En lokalitet skal vurderes i sammenheng med naturverdier og annen bruk av området. For miljøpåvirkning er også den samlede belastningen viktig: Hvor mye ekstra påvirkning tåler egentlig et område som allerede er belastet? Kunnskapsgrunnlaget gir ikke alltid et entydig svar.

Fra generell kunnskap til lokalkunnskap

En lokalitetssøknad handler til slutt

om ett bestemt sted og stedsspesifikk kunnskap er derfor viktig. Hvordan er strømforholdene akkurat her? Hvilke naturverdier finnes i området? Hva betyr en ny lokalitet for smitterisikoen? Og hva vet vi om bruken av området til fiskeri?

Statsforvalteren vurderer for eksempel undersøkelser av lokale resipientforhold, naturtyper og arter. Mattilsynet kombinerer generell kunnskap om smitte og fiskevelferd med lokale opplysninger om blant annet anleggsetthet, strømforhold og smittesituasjon. Fiskeridirektoratet bygger blant annet sin uttalelse om en søknad på kartfestet kunnskap om fiskeriaktivitet, gytefelt og gyteområder.

ÅRSAK viser at det finnes kunnskapshull på flere områder. Men utfordringen er ikke kun knyttet til eksisterende kunnskap. For flere av temaene som går igjen i avslagssakene er det også behov for bedre metodikk for å studere miljøpåvirkning, terskelverdier for hva som kan regnes som akseptabel påvirkning og tydeligere kriterier for hvordan kunnskap skal tas i bruk.

Det kan for eksempel finnes data om miljøtilstand eller forekomst av sårbare arter på en lokalitet, men uten klare akseptkriterier er det vanskelig å vite når påvirkningen blir for stor. Følgelig er det vanskelig å omsette kunnskapsgrunnlaget til en konkret beslutning.

Vi trenger ny kunnskap der denne faktisk mangler, men det er også behov for bedre bruk av den kunnskapen vi allerede har. Eksisterende kunnskap er ikke alltid lett tilgjengelig, sammenstilt eller tilpasset de spørsmålene forvaltningen skal besvare.

Når usikkerhet får betydning for utfallet

Kunnskapsmangel eller kunnskapsusikkerhet omtales som nevnt

i 125 av 139 avslagssaker. Det betyr ikke at usikkerheten var avgjørende for alle avslagene. Men i nesten én av fire saker vurderte vi at føre-var-prinsippet hadde avgjørende betydning for avslaget.

Bruken av føre var varierer mellom arter, type søknad og geografi. Geografisk variasjon betyr imidlertid ikke nødvendigvis at like saker behandles ulikt i nord og sør. Sakene og de lokale forholdene varierer mellom regionene, og materialet vårt gir ikke grunnlag for å konkludere om hva som ligger til grunn for regionale forskjeller.

Veien mot mer forutsigbare beslutninger

Intervjuene som ble gjennomført i ÅRSAK viser at både næringen og forvaltningen opplever søknadsprosessen som kompleks og ressurskrevende. Næringen peker på uklare forventninger til dokumentasjon og usikkerhet rundt hvordan kunnskapsgrunnlaget vil bli vurdert. Forvaltningen understreker behovet for tilstrekkelig kunnskap til å fatte faglig forsvarlige beslutninger.

Disse hensynene står ikke nødvendigvis i motsetning til hverandre. Tidlig dialog mellom søker og saksbehandler og bedre avklaringer kan tydeliggjøre hva som forventes, og bidra til at vesentlige kunnskapsbehov og konflikter identifiseres før det er brukt store ressurser på en søknadsprosess.

ÅRSAK peker på 27 prioriterte forskningstema og andre tiltak som kan bidra til mer forutsigbar søknadsbehandling. Blant disse er bedre metoder for å vurdere samlet belastning og tåleevne, mer operasjonelle akseptkriterier og indikatorer, bedre dokumentasjon av sammenhengen mellom modellert påvirkning og faktisk effekt, og bedre tilgjengeliggjøring og sammenstilling av eksisterende kunnskap.

Lokalitetsutvikling er i dag en flaskehals for bærekraftig utvikling av havbruksnæringen. Det er ikke mulig å fjerne all usikkerhet i søknadsbehandlingen. Det bør imidlertid være tydeligere for både forvaltning og oppdrettere hvilken kunnskap som kreves, hvordan den skal vurderes og når kunnskapsgrunnlaget er godt nok til å fatte en beslutning. Målet må være bedre og mer forutsigbare beslutninger, enten utfallet blir ja eller nei.