



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Høringsnotat – Implementering av Meld. St. 16 (2014-2015)

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING OG BAKGRUNN	4
2	SAMMENDRAG AV FORSLAGET	5
3	INDELING AV KYSTEN I PRODUKSJONSOMRÅDER	6
3.1	Produksjonsområder	8
3.2	Høringsforslag - inndeling av kysten i produksjonsområder:	9
3.2.1	Område 1: Svenskegrensen til Karmøy	12
3.2.2	Område 2: Karmøy til Sotra	13
3.2.3	Område 3: Nordhordland til Stadt	15
3.2.4	Område 4: Stadt til Hustadvika	16
3.2.5	Område 5: Nordmøre og Sør-Trøndelag	17
3.2.6	Område 6: Nord-Trøndelag og Bindal	18
3.2.7	Område 7: Helgeland og Salten (uten Skjerstadfjorden)	19
3.2.8	Område 8: Vestfjorden og Vesterålen	20
3.2.9	Område 9: Andøya til Senja	21
3.2.10	Område 10: Kvaløya til Loppa	22
3.2.11	Område 11: Vest-Finnmark	23
3.2.12	Område 12: Øst-Finnmark	24
4	INNPLASSERING I PRODUKSJONSOMRÅDER	24
4.1	Innledning	24
4.2	Formålet og virkeområdet for forskriften	25
4.3	Nærmere om innplassering i produksjonsområder	25
4.3.1	Hovedregler om innplassering i produksjonsområder	25
4.3.2	Unntak fra hovedregelen om innplassering	27
4.4	Forbud mot flytting av tillatelser	28
5	JUSTERING AV KAPASITET	29
5.1	Uakseptabel miljøpåvirkning	31

5.1.1	Nedjustering av kapasitet	31
5.1.2	Nedjustering – forskrift eller enkeltvedtak.....	31
5.2	Moderat miljøpåvirkning	34
5.3	Akseptabel miljøpåvirkning.....	34
6	PRODUKSJONSOMRÅDER OG FLEKSIBILITET	36
6.1	Innledning	36
6.2	Videreføring av selskaps- og konsernbiomasse.....	37
6.3	Utnyttelse av tillatelser på tvers av regiongrenser	37
6.3.1	Videreføring av interregionalt biomassetak	37
6.3.2	Videreføring av midlertidige interregionalt biomassetak.....	39
6.3.3	Ytterligere forslag for å sikre fleksibilitet	39
6.4	Forslag om anledning til å flytte tillatelser inn i andre produksjonsområder	41
6.5	Deling av tillatelser mellom produksjonsområder.....	42
7	UNNTAK FRA HANDLINGSREGELEN.....	42
7.1	Mål for en ordning for unntak fra handlingsregelen.....	43
7.1.1	Unntaksordningen skal oppfattes som rettferdig og gi mulighet for unntak for aktører som i vesentlig mindre grad enn andre bidrar til å påvirke smittepresset av lakselus 43	
7.1.2	Unntaksordningen skal bidra til ytterligere å stimulere til miljøvennlig drift... 44	
7.1.3	Unntaksordningen skal være teknologinøytral og basert på objektive kriterier 45	
7.1.4	Unntaksordningen skal være troverdig	45
7.1.5	Unntaksordningen skal ikke uthule prinsippet om regulering på områdenivå.. 47	
7.2	Unntaksordning basert på lave nivåer av lakselus/lavt utslipp av lakseluslarver - vurdering av ulike alternativer opp mot målene for unntak	48
7.2.1	Alternativ 1 – Ingen voksne hunnlus påvist uten medikamentell behandling mot lakselus 48	
7.2.2	Alternativ 2 – Færre enn 0,1 voksne hunnlus uten medikamentell behandling mot lakselus.....	49
7.2.3	Alternativ 3 – Færre enn 0,1 voksne hunnlus og én medikamentell behandling mot lakselus.....	49
7.2.4	Alternativ 4 – Færre enn 0,2 voksne hunnlus og to medikamentelle behandlinger mot lakselus.....	50
7.2.5	Departementets vurdering	51
7.3	Hva skal skje dersom kriteriene for unntak ikke lenger overholdes?	53
7.4	Oppsummering	53
7.5	Nærmere om reglene.....	54
8	DELING AV KUNNSKAP OG ERFARINGER.....	55
9	ALTERNATIVE MODELLER SOM ER VURDERT.....	55
9.1	Forslag fra Sjømat Norge.....	55
9.2	Departementets vurdering av forslaget	56
10	ANDRE ENDRINGER I REGELVERKET.....	57
10.1	Endringer i akvakulturdriftsforskriften § 47	57
10.2	Opphevelse av Hardangerfjordforskriften.....	58
10.3	Gjennomgang av regelverket for forebygging og bekjempelse av lakselus.....	58
11	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER.....	58

11.1	Innføring av produksjonsområder	59
11.2	Justering av kapasitet	60
11.3	Rapport av SINTEF Fiskeri og havbruk og Kontali Analyse	62
11.4	Distriktmessige konsekvenser	64
11.5	Administrative konsekvenser	64

1 INNLEDNING OG BAKGRUNN

Regjeringen vil føre en framtidsrettet næringspolitikk som bidrar til størst mulig samlet verdiskaping. Dette innebærer også å legge til rette for de næringene hvor vi har gode forutsetninger for å lykkes, og hvor det er gode muligheter for vesentlig verdiskaping. Regjeringen ønsker derfor vekst i oppdrettsnæringen.

Det kreves i dag tillatelse for å drive med oppdrett av laks, ørret og regnbueørret, og slike tillatelser er etter gjeldende regelverk antallsbegrenset og blir normalt tildelt mot vederlag. Dette innebærer at myndighetene reelt sett kontrollerer hvor stor produksjonskapasiteten maksimalt kan være. [I Meld. St. 16 \(2014-2015\) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett](#) (også omtalt som havbruksmeldingen) drøftes og redegjøres det for grunnlaget for hvorfor og hvordan myndighetene bør regulere produksjonskapasiteten, og et forslag til nytt system for regulering av produksjonskapasiteten i lakse- og ørretoppdrett ble lagt frem. Stortinget behandlet meldingen og sluttet seg i det vesentligste til konklusjonene, jf. Innst. 361 S (2014-2015).

Innstillingen fra Næringskomiteen, med videre henvisninger til meldingen, er tilgjengelig her: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-361/>

I korte trekk innebærer det nye systemet at det skal opprettes geografisk adskilte produksjonsområder og hver enkelt tillatelse til lakseoppdrett skal tilknyttes ett av disse områdene. Kapasiteten på den enkelte tillatelse skal så reguleres avhengig av miljøpåvirkningen fra oppdrett innenfor det enkelte produksjonsområdet. Det vil være forhåndsavklart hvilke kriterier som ligger til grunn for justering av kapasiteten, enten dette er opp- eller nedregulering eller frys. Det vil gi forutsigbarhet for næringsaktørene at det er kjent hvor ofte og når justering skal vurderes, og hva som skjer når miljøpåvirkningen er akseptabel, moderat eller uakseptabel. Dette vil bli gjennomført i form av en eller flere handlingsregler. Kapasitetsjusteringene vil være på 6 % annet hvert år. Lakselus er det som i første omgang skal benyttes som indikator på miljøpåvirkningen i et produksjonsområde, men andre miljøparametere kan tas inn som indikatorer på et senere tidspunkt. Det skal blant annet settes i gang et arbeid for å utrede en indikator for utslipp. Systemet er altså modulbasert, hvor vi nå setter inn modulen for lakselus, og avhengig av fremtidig utvikling kan nye indikatormoduler puttes inn alene eller sammen med lakselus.

Nærings- og fiskeridepartementet ba i juni 2015 om at Fiskeridirektoratet, i samråd med Mattilsynet skulle utarbeide en rapport og at en arbeidsgruppe fra disse to etatene skulle vurdere og komme med forslag til nødvendige endringer i regelverk, instruks mv. for å implementere det nye systemet for kapasitetsjusteringer. Dette høringsbrevet bygger i stor grad på arbeidet til Fiskeridirektoratet og Mattilsynet, og omhandler implementeringen av det nye systemet for kapasitetsjusteringer i norsk lakse- og ørretoppdrett:

- Forslag til inndeling av kysten i produksjonsområder.
- Utkast til forskrift om produksjonsområder, som blant annet inneholder regler om innplassering av tillatelser, flytting av tillatelser mellom områder, justering av

produksjonskapasitet (handlingsregel) i et produksjonsområde og unntak fra handlingsregelen.

- Forslag til endringer i akvakulturdriftsforskriften for å opprettholde fleksibilitet i produksjonen, herunder videreføring av ordningen med interregionalt biomassetak.

Nedenfor er forslagene til hvordan Stortingets vedtak om fremtidsrettet vekst i lakse- og ørretoppdrett kan gjennomføres. I løpet av sommeren/høsten, altså delvis parallelt med denne høringen, vil modellsystem for estimering av risiko for negativ effekt av lakselus på villfisk testkjøres. Det tas sikte på at første vurdering av kapasitetsjustering foretas i 2017.

2 SAMMENDRAG AV FORSLAGET

I dette høringsbrevet foreslås i korte trekk følgende:

- Det etableres 12 produksjonsområder langs kysten::
 1. Svenskegrensen til Karmøy
 2. Karmøy til Sotra
 3. Nordhordland til Stadt
 4. Stadt til Hustadvika
 5. Nordmøre og Sør-Trøndelag
 6. Nord-Trøndelag med Bindal
 7. Helgeland og Salten (uten Skjerstadfjorden)
 8. Vestfjorden og Vesterålen
 9. Andøya til Senja
 10. Kvaløya til Loppa
 11. Vest-Finnmark
 12. Øst-Finnmark
- Hver tillatelse til kommersielt matfiskoppdrett innplasseres i ett av disse områdene. Hovedregelen for innplassering er at tillatelsen plasseres i det området der lokalitetene den er klarert for er plassert. Dersom tillatelsen er knyttet til lokaliteter som er lokalisert i flere produksjonsområder, kan innehaveren velge innen en gitt frist. Det er foreslått visse unntak fra dette.
- Det er som hovedregel ikke tillatt å flytte tillatelser mellom produksjonsområder. En tillatelse kan kun utnyttes i det området tillatelsen er hjemmehørende, men det er ulike unntak fra dette, herunder:
 - Ordningen med interregionalt biomassetak videreføres. En tillatelse som omfattes av ordningen kan utnyttes i inntil 3 produksjonsområder.
 - Departementet ønsker i tillegg å høre to andre ordninger som, dersom en av de blir innført, kan gi økt fleksibilitet for oppdrettere. Disse vil ev. komme i tillegg til ordningen med interregionalt biomassetak.
 1. Interregionalt biomassetak i to tilgrensende produksjonsområder (det hjemmehørende området og et tilgrensende område) for oppdrettere som

videreforedler minimum 15 % av sin produserte fisk i kystdistrikt i Norge, enten i egen eller hos annen virksomhet.

2. En generell adgang til å utnytte en tillatelse innenfor produksjonsområdet den tilhører og ett tilgrensende produksjonsområde.
- Det foreslås unntak fra handlingsregelen, der tillatelsen får økt sin MTB, uavhengig av situasjonen ellers i produksjonsområdet, med 6 % annet hvert år. Departementet beskriver i dette høringsbrevet ulike alternativer til unntaksordning, uten at det er tatt endelig stilling til alternativene.
 1. Ingen voksne hunnlus og ingen medikamentell behandling.
 2. Ikke mer enn 0,1 voksne hunnlus i perioden 1. april – 30. september og ingen medikamentell behandling.
 3. Ikke mer enn 0,1 voksne hunnlus i perioden 1. april – 30. september og maksimalt 1 medikamentell behandling.
 4. Ikke mer enn 0,2 voksne hunnlus i perioden 1. april – 30. september og maksimalt 2 medikamentelle behandlinger.

I tillegg foreslår departementet et alternativ der Skjerstadfjorden unntas fra handlingsregelen, på grunn av dette områdets særlige karakter.

3 INNDELING AV KYSTEN I PRODUKSJONSOMRÅDER

Et sentralt element i det nye forvaltningssystemet for justering av produksjonskapasitet, beskrevet i Meld. St. 16 (2014-2015), er inndeling av kysten i produksjonsområder. Produksjonsområdene skal fungere som geografiske enheter for regulering av produksjonskapasiteten på konsesjons/tillatelsesnivå.

Som en oppfølging til Meld. St. 16 (2014-2015) ga departementet Havforskningsinstituttet sammen med Fiskeridirektoratet og Mattilsynet i oppdrag å utarbeide et forslag til inndeling av norsk lakse- og ørretoppdrett i 11-13 produksjonsområder. Bestillingen av 2. juli 2015 skulle bygge på arbeidet gjort i forbindelse med meldingen og lød slik:

Nærings- og fiskeridepartementet ber Havforskningsinstituttet utarbeide forslag til inndeling av kysten i produksjonsområder. Det skal utarbeides forslag til, og kjøres scenarier på, inndeling med utgangspunkt i de føringer som ligger i meldingen til Stortinget og Innst. 361 S, herunder det antallet som er beskrevet i meldingen (11-13 områder).

I tillegg ber departementet HI vurdere og komme med

- *Forslag til inndeling av kysten med et noe færre antall områder.*
- *Forslag til inndeling av kysten med et noe større antall områder.*

Endelig forslag og anbefalinger ble presentert 27. november 2015 i rapport nr. 20 2015 *Forslag til produksjonsområder i norsk lakse- og ørretoppdrett*. Rapporten har vært tilgjengelig for offentligheten og utgjør det faglige grunnlaget for departementets høringsforslag. Nedenfor er gjengitt deler av sammendrag fra rapporten samt noen sentrale

hensyn knyttet til arbeidet med inndeling av kysten i produksjonsområder. Rapporten er vedlagt som vedlegg 1.

Sammendrag

Arbeidet er gjort ved naturvitenskapelig metodikk. Ved hjelp av spredningsmodellering er det utviklet en influensmatrise som kvantifiserer potensiell smittedose av lakselus mellom par av anlegg. Denne matrisen har flere bruksområder. Klyngeanalyse basert på disse influensverdiene danner utgangspunktet for Havforskningsinstituttets forslag med 11 produksjonssoner.... Arbeidet baserer seg på dagens geografiske struktur i næringen, men et scenario viser at så lenge en tar hensyn til områdestrukturen på kysten ved nye tildelinger vil det fungere med framtidige nye lokaliteter.

Influensmatrisen kan også brukes til å evaluere alternative forslag, hvorav noen er presentert i denne rapporten. Vesentlig flere og færre områder gir dårlige løsninger, enten ved stor utveksling av lakseluslarver mellom områdene, eller motsatt ved at områdene inneholder delområder med liten smitteutveksling seg imellom. Antall områder kan lett økes til 12 eller 13 ved å splitte Finnmark eller skille ut Vest-Agder.

På Vestlandet er det tett med anlegg og det er liten frihet i å endre områdene. Skiller ved Stad og Hustadvika er naturgitt. Analysene viser at Karmøy og Sotra er de beste områdene for ytterligere oppdeling. Nordover er det færre anlegg og større avstander. Her er det mulig å finne alternative forslag uten å ødelegge tallene for eksport/import av smitte mellom områdene.

Når det gjelder dimensjonen fra fjord til kyst til havs, presenteres noen relativt lukkede områder som kan danne unntak i områdestrukturen. Det vurderes også hvor langt produksjonsområdene skal gjelde for anlegg til havs.

Departementet har erfart at forslaget om opprettelse av produksjonsområder har reist en rekke spørsmål om hva produksjonsområdene skal og ikke skal brukes til. Departementet finner derfor grunn til å innledningsvis gjøre enkelte avklaringer:

- Produksjonsområdene skal brukes til å måle havbruksnæringens miljøpåvirkning basert på indikatorer, og ut fra denne påvirkningen vil myndighetene bestemme havbruksnæringens produksjonskapasitet i hvert enkelt produksjonsområde.
- Områdegrensene skal ikke brukes til å begrense frakt av levende laksefisk.
- Områdegrensene skal ikke brukes som faste grenser for å sikre fiskehelse, herunder bekjempe utbrudd av sykdommer. Mattilsynet vil som nå, basert på et faglig grunnlag om den aktuelle utfordringen, fastsette nødvendige tiltak innenfor egne kontroll- og bekjempelsessoner.
- I Meld. St. 16 (2014-2015) på s. 51 står det: "Arealutvalget foreslo også at innenfor produksjonsområdene skulle lokalisering, utsett, brakklegging og sykdomsbekjempelse koordineres. Utvalget mente at en ideell målsetting for produksjonsområdene ville være å gjøre dem mest mulig selvforsynt med settefisk og slaktekapasitet for å begrense omfanget av potensielt smittefarlige transporter. For å kunne drive med koordinert utsett og brakklegging mente arealutvalget at et produksjonsområde minimum burde bestå av fire slike utsettssoner. Regjeringen anser at næringen på sikt

bør innrettes i slike utsettssoner. Organiseringen i utsettssoner, med dertil tilhørende koordinert drift, er imidlertid ikke en forutsetning for å innføre et system med handlingsregel. Etablering av utsettssoner er en komplisert prosess som vil ta tid, og som vil kreve et betydelig arbeid hos berørte virksomheter og i statlig og kommunal forvaltning. Denne prosessen er igangsatt som en oppfølging av Meld. St. 22 (2012 – 2013), og er ikke gjenstand for ytterligere vurdering i denne meldingen." Det er følgelig ikke nå aktuelt å innføre utsettssoner innenfor produksjonsområdene, men områdene som fastsettes bør likevel ikke være til hinder for å opprette slike på lengre sikt, og vil heller ikke være til hinder for frivillige ordninger i det enkelte produksjonsområde.

3.1 Produksjonsområder

Begrepet produksjonsområde ble innført av Arealutvalget i 2011 og beskrives videre i Meld. St. 16 (2014-2015). Kort sagt skal områdene være enheter for endring av produksjonskapasiteten i havbruksnæringen etter en handlingsregel. Anleggene er i dag i hovedsak åpne, og både smitte og andre utslipp fra anlegg transporteres med vannstrømmene. Anleggene påvirker derfor både hverandre i forhold til vannstrøm, og også miljøet.

Regjeringen har lagt til grunn at miljøhensyn skal være styrende for om et produksjonsområde skal kunne ha vekst, og da den samlede miljøbelastningen fra alle anleggene i området. I rapporten fra Havforskningsinstituttet fokuseres det på lakselus av flere grunner. Mens effekten av f. eks. utslipp er mer lokal, kan lakselusas planktoniske larvestadier spres over store avstander avhengig av strøm og temperatur. Annen smitte har kortere levetid i åpent sjøvann. Dette gjør lakselus godt egnet som modellorganisme, fordi områder som avgrenser lusesmitte også vil fungere for annen smitte.

Rapporten presenterer en områdeinndeling som minimerer smitte av lakselus på tvers av områdene basert på en mest mulig objektiv naturvitenskapelig tilnærming. Dette krever en metode for å estimere smitte mellom anleggene. For dette utarbeides det en *influenstmatrikse* som kartlegger potensialet for smitte mellom alle par av anlegg. Potensialet regnes som andel av lus som slipper ut fra et anlegg som treffer et annet anlegg som infektive kopepoditter, justert for dødelighet. Anleggene teller her like mye, uavhengig av historisk biomasse og lusetall. Dette fordi poenget her er kartlegging av potensielle smitteveier som er varige, mens biomasse og lusetall kan variere raskt. Ved hjelp av en slik influenstmatrikse kan absolutt og relativ eksport og import mellom områdene estimeres.

Det er også ønskelig at områdene er mest mulig sammenhengende eller “koherente”, som her betyr at området ikke kan splittes i delområder med liten smittekontakt seg imellom. Dette gjør det mer sannsynlig at et område har en ensartet situasjon når det gjelder lusesmitte og dermed at det blir en naturlig forvaltningsenhet. Videre vil det være upraktisk med svært mange eller svært få lokaliteter i et produksjonsområde.

I tillegg til å sette grenser i nord-sør dimensjonen for produksjonsområdene er det i fagrapporten også gjort vurderinger for hvor langt ut til havs disse bør strekke seg. Grunnlaget for disse grensene er basert på modellkjøringer som viser eksport av lakselus fra kysten og

utover til havs samt import av lakselus til kysten fra punkter på ni linjer trukket ut til havs. På denne måten er det modellert hvordan kystlokaliteter kan påvirke havlokaliteter og omvendt.

Det er viktig at inndelingen i produksjonsområder ikke kun baseres på et øyeblikksbilde som representerer de lokaliteter som er i bruk i dag. Målet er å finne en områdeinndeling som er allmenngyldig. For å teste følsomheten i de analysene som er gjort er det i fagrapporten derfor testet alternative scenarier med annen lokalitetsstruktur enn den vi har i dag. Det er testet både effekten av flere lokaliteter med dagens struktur og en totalt løsrevet geografisk struktur. Resultatene viser at den foreslåtte inndelingen av områder i rapporten kan fungere godt med endret struktur i næringen, så lenge det i klareringen av nye lokaliteter tas hensyn til områdegrensene.

3.2 Høringsforslag - inndeling av kysten i produksjonsområder:

Nærings- og fiskeridepartementet har i sitt høringsforslag tatt utgangspunkt i rapporten *"Forslag til produksjonsområder i norsk lakse- og ørretproduksjon"*. Rapporten som er skrevet av Havforskningsinstituttet, med bistand fra Mattilsynet og Fiskeridirektoratet, representerer det naturvitenskapelige grunnlaget for en mest mulig optimal inndeling av kysten i 11-13 produksjonsområder. Departementet har, i vårt høringsforslag, likevel foretatt noen justeringer av det forslaget som ble presentert i fagrapporten. Justeringene ligger innenfor det vitenskapelige grunnlaget i rapporten. Dette er blant annet gjort for å bedre imøtekomme driftsmessige utfordringer som havbruksnæringen vil kunne oppleve. I tillegg til de konkrete justeringene har departementet drøftet enkelte alternativer som er presentert i selve fagrapporten og som har kommet som innspill fra næringsaktører.

De konkrete justeringene departementet har foretatt er:

- Forslag om flytting av oppdrettsanlegg tett ved den foreslåtte grensen ved Sotra.
- Inkludere Bindal i samme produksjonsområde som Nord-Trøndelag.
- Forslag om å gi Skjerstadfjorden status som et geografisk unntak
- Dele Finnmark i to produksjonsområder; Vest-Finnmark og Øst-Finnmark

Departementets høringsforslag innebærer en inndeling av kysten i 12 produksjonsområder.

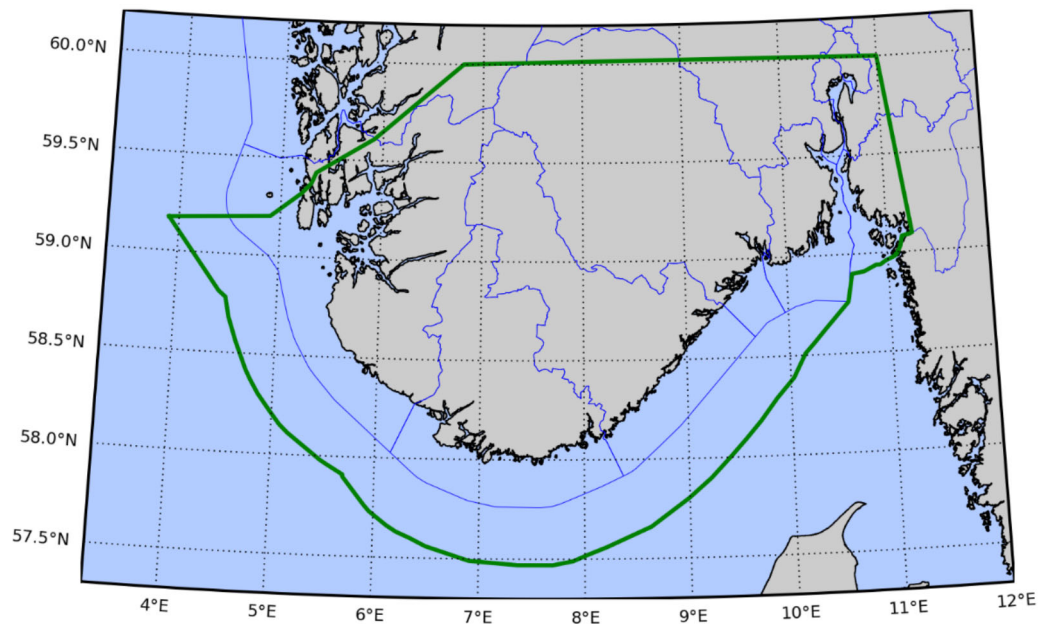


Figur 3-1. Kysten foreslås inndelt i 12 produksjonsområder.

Tabell 3-1. Nærings- og fiskeridepartementets forslag til inndeling av kysten i produksjonsområder (inkl. eksport/ import-statistikk for lakselus)

Nummer	Område	Antall anlegg	Absolutt import	Absolutt eksport	Relativ import %	Relativ eksport %
1	Svenskegrensen → Karmøy	43	5	56	0,1	1,6
2	Karmøy → Sotra	109	144	302	1,1	2,2
3	Nordhordland → Stadt	98	297	94	3,3	1,0
4	Stadt → Hustadvika	31	3	33	0,3	2,8
5	Nordmøre + Sør-Trøndelag	92	36	76	0,5	1,1
6	Nord-Trøndelag + Bindal	39	76	47	3,5	2,2
7	Helgeland + Salten	49	47	5	2,4	0,3
8	Vestfjorden + Vesterålen	48	6	11	0,2	0,5
9	Andøya → Senja	32	11	7	0,6	0,4
10	Kvaløya → Loppa	18	7	5	0,9	0,7
11	Vest-Finnmark	29	5	0	0,2	0,0
12	Øst-Finnmark	2	0	0	0,0	0,0
Total		591	636	636	1,4	1,4

3.2.1 Område 1: Svenskegrensen til Karmøy



Figur 3-2. Kart over område 1.

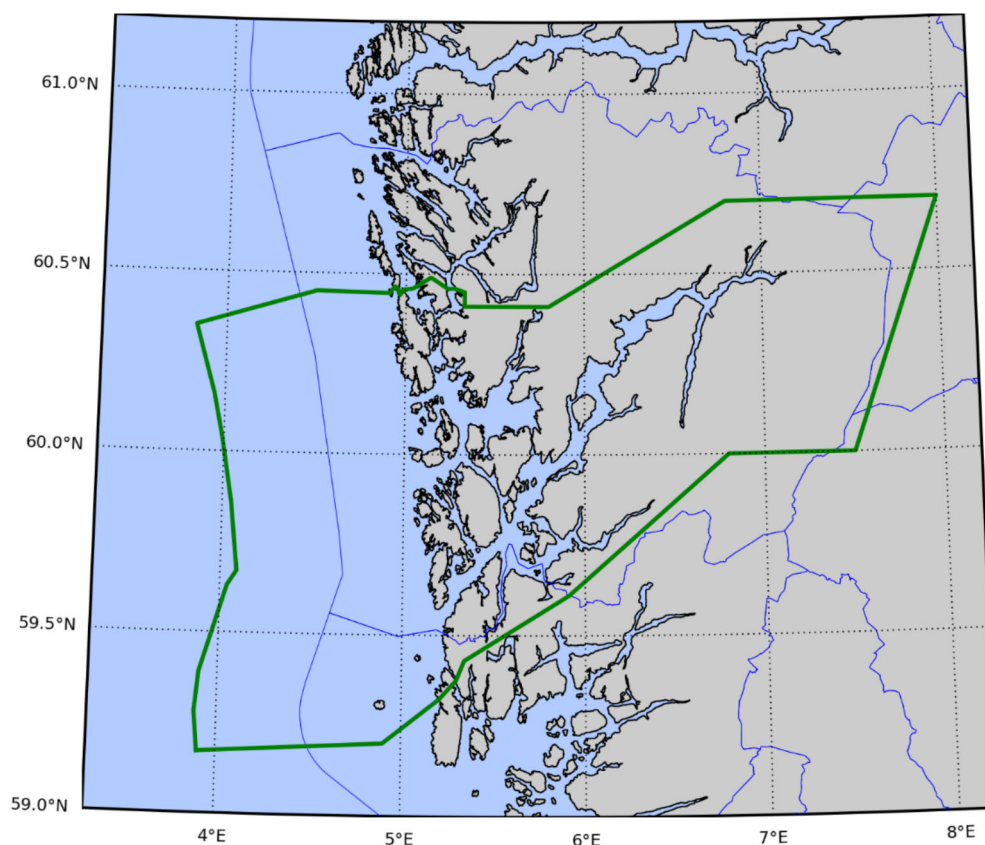
Området strekker seg fra svenskegrensen til Karmøy. Fagrapporten viser at lokalitetene i Ryfylket er klart avgrenset fra Sunnhordland. Anleggene nord på Karmøy er mer forbundet med Sunnhordland enn Ryfylket. Resten av Karmøy beskrives som en strekning hvor det er naturlig å etablere en grense. Produksjonsområdet strekker seg 30 nautiske mil ut til havs.

I fagrapporten beskrives en alternativ oppdeling som innebærer at Vest-Agder og den norske kyststrekningen øst for dette skilles ut som et eget området. Dette har også blitt spilt inn fra næringsaktører i området. Departementet er i utgangspunktet positive til en slik alternativ løsning da vi ser at Jærkysten fungerer som en naturlig barriere med liten risiko for utveksling av lakselus mellom Vest-Agder og Ryfylket. Det kan imidlertid løses gjennom forslagene til unntak i kap. 7. Departementet ber derfor høringspartene om innspill på en slik alternativ løsning.

Produksjonsområde 1 avgrenses av norsk økonomisk sone opp til 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Svinesund ved Svinesundsbroen, N 59°05.64' Ø 11°15.12'
2. Karmsundet ved Karmsund bro, N 59°22.50' Ø 5°17.76'
3. Kvalavåg på Karmøy, N 59°19.38' Ø 5°12.24' til N 59°12.00' Ø 4°54.00'

3.2.2 Område 2: Karmøy til Sotra



Figur 3-3. Kart over område 2.

Området strekker seg fra Karmøy til Sotra. I sør viser fagrapporten at lokalitetene i Ryfylket er klart avgrenset fra Sunnhordland. Anleggene nord på Karmøy er mer forbundet med Sunnhordland enn Ryfylket. Resten av Karmøy beskrives som en strekning hvor det er naturlig å etablere en grense. Produksjonsområdet strekker seg 30 nautiske mil ut til havs.

Nordover er den ingen åpenbart naturlige steder å etablere en grense før Stadt. Tettheten av anlegg på Vestlandet har også gjort det utfordrende å finne en egnet grense. Fagrapporten viser at anleggene i Nordhordland er mer tilknyttet Sogn enn Bjørnefjorden og Hardanger. Resultat fra klyngeanalysen viser at det beste skillet mellom Karmøy og Stadt er Solviksundet mellom Sotra og Misje.

Tabell 3-1 viser at det er størst utveksling av lakselus fra område 2 til område 3, forbi Sotra. Denne grensen skiller seg også ut ved en betydelig eksport sørover. Likevel er dette den løsningen som gir den mest optimale inndelingen av Vestlandet. En alternativ plassering av grensen gir større utveksling av lakselus. Et alternativ hvor grensen fjernes vil gi en upraktisk stor superklynge fra Karmøy til Stadt med en tredjedel av alle anlegg i Norge.

Fagrapporten har identifisert et lokalt minimum ved Solviksundet. Da dette er den grensen som har størst utveksling av lakselus er det vurdert muligheter for å gjøre denne grensen mer effektiv. Fagrapporten har sett på hvilken effekt flytting av anlegg i nærheten av grensen ved Solviksundet vil kunne ha. Resultatene viser at ved å flytte fem lokaliteter vil utvekslingen av

lakselus nordover reduseres med 42% og utvekslingen av lakselus sørover reduseres med 89%.

Tabell 3-2 Anlegg ved Sotra som vurderes flyttet

Anlegg	Bredde	Lengde	Sted	Eier
11651	60.434083	5.062733	Ramsøy	Lerøy Vest
11740	60.404767	4.939950	Haverøy	Marine Harvest
28976	60.402900	5.063717	Kelvesteinen	Lerøy Vest
31697	60.433817	4.941100	Oksen	Marine Harvest
10067	60.438217	4.930833	Turøy	Marine Harvest
Retning	Uten flytting av anlegg	Med flytting av anlegg	Reduksjon %	
Nordover	290766	88432	42	
Sørover	88432	9840	89	

Departementet har hjemmel i akvakulturloven til å gjennomføre en slik flytting av oppdrettslokaliteter. Akvakulturloven § 16 siste ledd lyder: *"Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om pålegg om flytting av akvakulturanlegg innenfor et nærmere definert geografisk område dersom overordnede samfunns- og næringsmessige hensyn, herunder hensynet til fiskehelse og miljø tilsier dette. Departementet kan også i forskrift gi nærmere bestemmelser om prosedyrer for initiering og gjennomføring av prosesser med sikte på flytting, herunder prinsipper for dekning av kostnader."*

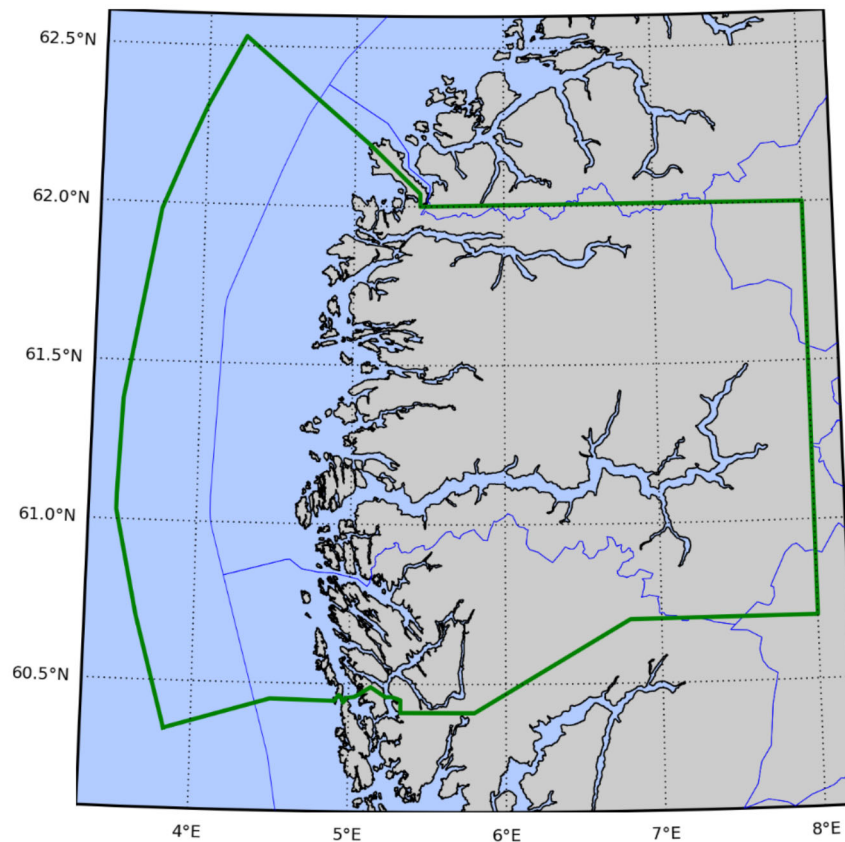
Departementet ber høringspartene, særlig de berørte selskapene Marine Harvest og Lerøy Vest, om innspill på flytting av oppdrettslokaliteter ved Sotra for å få etablert en mer effektiv grense mellom disse to produksjonsområdene. Departementet ønsker å gå i dialog med de selskap dette gjelder for å finne praktiske og effektive løsninger for de lokalitetene som eventuelt skal flyttes.

Departementet har også bedt Havforskningsinstituttet om å vurdere flytting av oppdrettslokaliteter i nærheten av andre foreslåtte områdegrenser. Spesielt har grensene ved Karmøy (mellom område 1 og 2) og i Trøndelag (mellom område 5 og 6) blitt vurdert. Det vurderes imidlertid ikke som hensiktsmessig å flytte oppdrettslokaliteter ved disse grensene på nåværende tidspunkt.

Produksjonsområde 2 avgrenses ved 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Kvalavåg på Karmøy, N 59°19.38' Ø 5°12.24' til N 59°12.00' Ø 4°54.00'
2. Karmsundet ved Karmsund bro, N 59°22.50' Ø 5°17.76'
3. Herdlefjorden, fra Tertnes N 60°27.60' Ø 5°16.32' til Strømmes N 60°27.54' Ø 5°14.10'
4. Hjeltefjorden, fra Kalvsøyna N 60°27.54' Ø 5°02.22' til Vindeneskvarven N 60°27.36' Ø 4°59.28'
5. Solsviksundet ved Solsviksundet bro, N 60°26.46' Ø 4°57.96'
6. Svelgen ved Svelgen bro, N 60°27.42' Ø 4°57.30'
7. Søndagsholmen ved Turøy N 60°26.76' Ø 4°54.24' til åpen sjø N 60°27.00' Ø 4°30.00'

3.2.3 Område 3: Nordhordland til Stadt



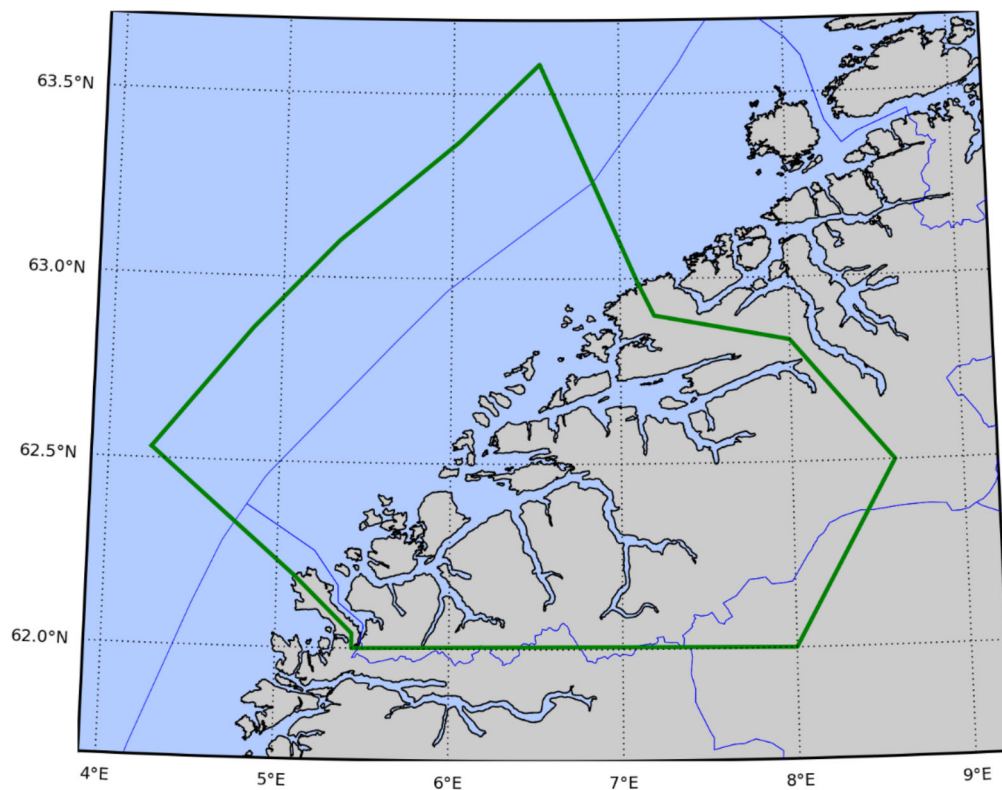
Figur 3-4 Kart over område 3.

Området strekker seg fra Nordhordland i sør til Stadt i nord. Fastsetting av grensen i sør var utfordrende, men fagrapporten identifiserer et lokalt minimum for utveksling av lakselus ved Sotra. Grunnlaget for denne grensen samt forslag om å flytte oppdrettslokaliteter tett opptil denne er utfyllende beskrevet i foregående kapittel 3.2.2 *Område 2: Karmøy til Sotra*. Den nordlige grensen for området settes ved Stadt, der Sildegapet og Stadlandet utgjør en naturlig grense.

Produksjonsområde 3 avgrenses ved 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Søndagsholmen ved Turøy N 60°26.76' Ø 4°54.24' til åpen sjø N 60°27.00' Ø 4°30.00'
2. Svelgen ved Svelgen bro, N 60°27.42' Ø 4°57.30'
3. Solsviksundet ved Solsviksundet bro, N 60°26.46' Ø 4°57.96'
4. Hjeltefjorden, fra Kalvsøyna N 60°27.54' Ø 5°02.22' til Vindeneskvarven N 60°27.36' Ø 4°59.28'
5. Herdlefjorden, fra Tertnes N 60°27.60' Ø 5°16.32' til Strømnes N 60°27.54' Ø 5°14.10'
6. Nobba (Stadt) N 62°11.64' Ø 5°06.06 til åpen sjø N 62°31.80' Ø 4°15.00'

3.2.4 Område 4: Stadt til Hustadvika



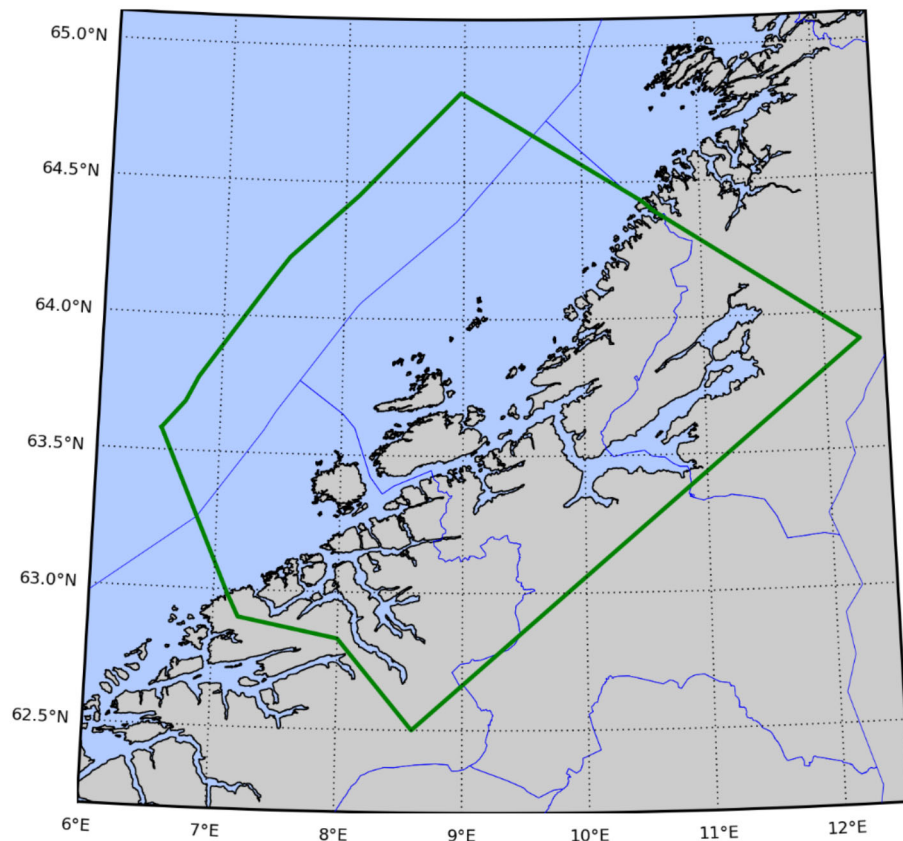
Figur 3-5 Kart over område 4.

Området strekker seg fra Stadt til Hustadvika. Både Sildegapet/Stadlandet i sør og Hustadvika i nord beskrives av fagrapporten som naturlige grenser.

Produksjonsområde 4 avgrenses ved 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Nobba (Stadt) N 62°11.64' Ø 5°06.06 til åpen sjø N 62°31.80' Ø 4°15.00'
2. Taskneset (Fræna) N 62°59.28' Ø 7°06.30' til åpen sjø N 63°34.80' Ø 6°31.20'

3.2.5 Område 5: Nordmøre og Sør-Trøndelag



Figur 3-6 Kart over område 5.

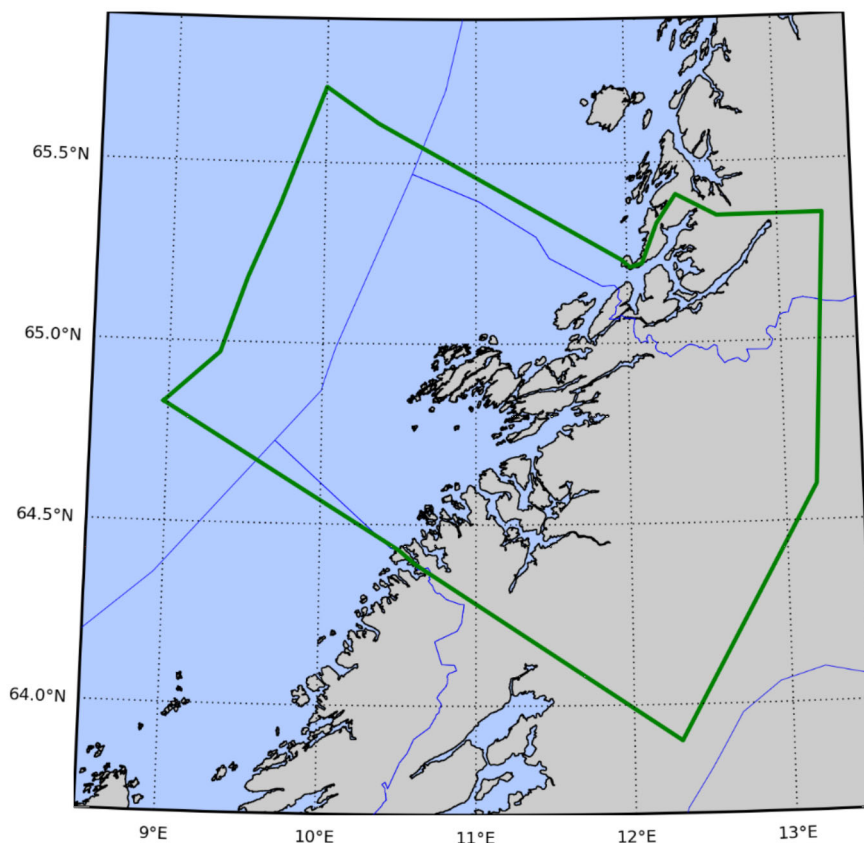
Området strekker seg fra Hustadvika i sør til fylkesgrensen mellom Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag i nord. Grensen i sør ved Hustadvika er i fagrapporten beskrevet som en naturlig grense.

Nordover ligger anleggene jevnt på rekke og rad. Resultat fra klyngeanalyse i fagrapporten viser minst utveksling av lakselus over fylkesgrensen.

Produksjonsområde 5 avgrenses ved 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Taskneset (Fræna) N 62°59.28' Ø 7°06.30' til åpen sjø N 63°34.80' Ø 6°31.20'
2. Fylkesgrense ved Skjemta, Flatanger, N 64°25.74' Ø 10°30.60' til åpen sjø N 64°49.80' Ø 8°58.20'

3.2.6 Område 6: Nord-Trøndelag og Bindal



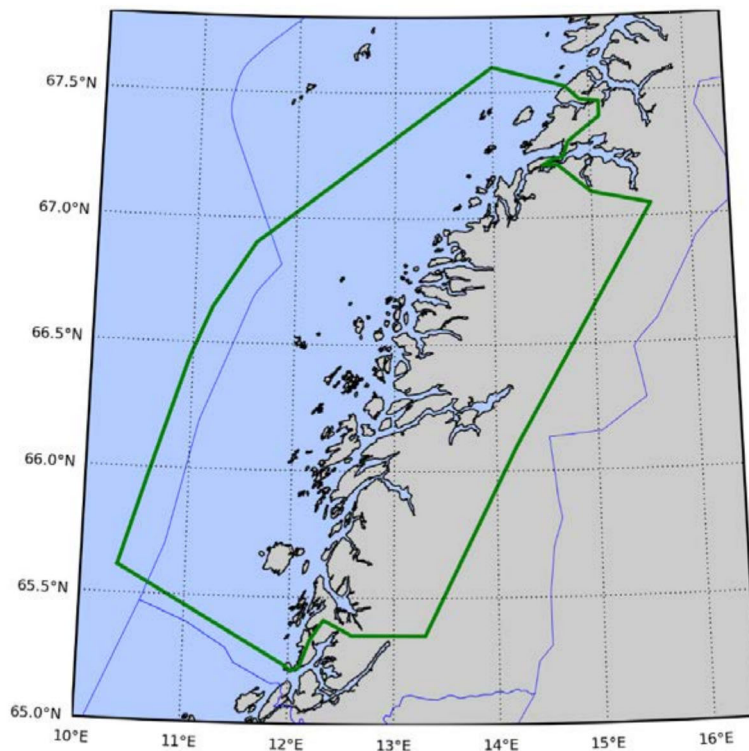
Figur 3-7 Kart over område 6.

Området strekker seg fra fylkesgrensa i sør og inkluderer hele Nord-Trøndelag samt Bindal kommune. Fagrapporten sier at det er mange tett koplede anlegg ved Viken som også knyttes opp mot Leka. Selv om Bindal i fagrapporten ikke var inkludert i dette området, ble anleggene her beskrevet som relativt isolerte, og fagrapporten åpnet også for å inkludere disse i område med Nord-Trøndelag. Departementet har i tillegg mottatt innspill fra næringsaktører som har ønsket en slik løsning. På bakgrunn av at fagrapporten foreslo å inkludere Bindal i området med Nord-Trøndelag som et konkret alternativ, samt at dette bedre passer driftsmønsteret til oppdrettere i området, har departementet valgt å ta hensyn til dette i høringsnotatet. Denne justeringen ligger innenfor det vitenskapelige grunnlaget presentert i fagrapporten.

Produksjonsområdet avgrenses ved 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Fylkesgrense ved Skjemta, Flatanger, N 64°25.74' Ø 10°30.60' til åpen sjø N 64°49.80' Ø 8°58.20'
2. Langøya ved Kvaløya (Sømna) N 65°13.86' Ø 11°57.78' til åpen sjø N 65°36.60' Ø 10°21.00'

3.2.7 Område 7: Helgeland og Salten (uten Skjerstadvfjorden)



Figur 3-8 Kart over område 7.

Området strekker seg fra nord for Bindal til nord for Saltfjorden. Fagrapporten skriver at det langs Helgelandskysten er jevnt med koplede anlegg. Området mellom Saltfjorden og Folda beskrives som et strekk med lav utveksling av lakselus hvor det er naturlig å etablere en grense.

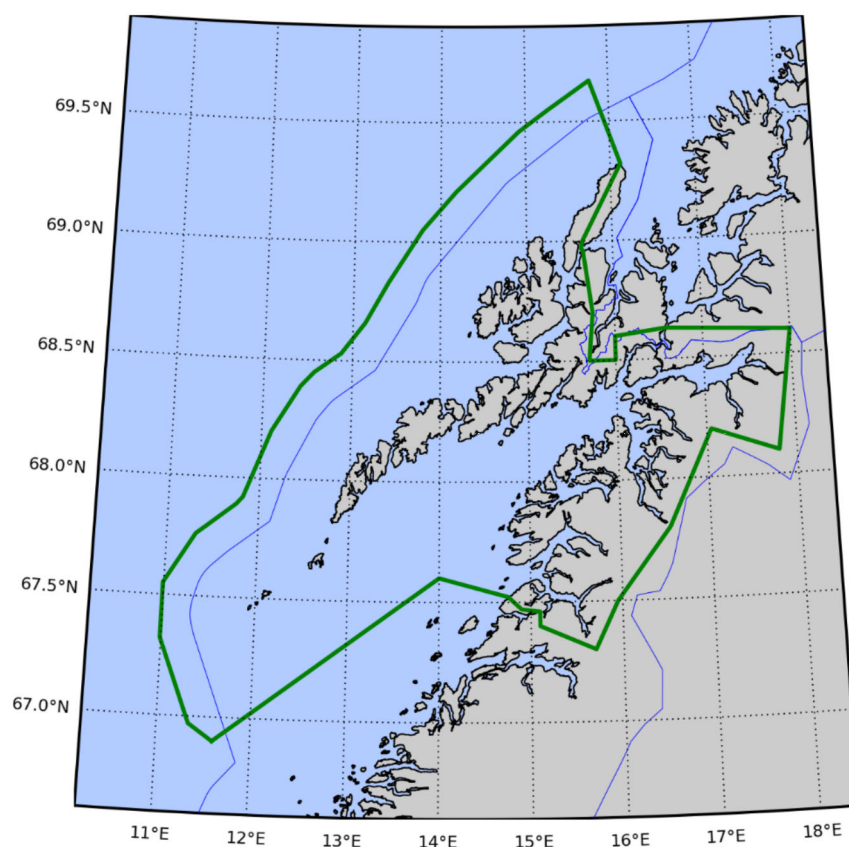
Departementet har fått innspill fra næringsaktører i området om at den nordlige grensen for området burde etableres så langt sør mot Saltfjorden som mulig. Vi ber derfor om innspill på om en slik justering av den nordlige grensen vil være hensiktsmessig.

Skjerstadvfjorden er skilt ut fra produksjonsområdet som et geografisk unntak basert på de spesielle vannforholdene i fjorden. Et alternativ til denne løsningen vil være at Skjerstadvfjorden inntas i produksjonsområdet, men at tillatelsene inne i Skjerstadvfjorden vil unntas på grunnlag av de generelle unntaksreglene. Vi viser her til kapittel 7 om unntak fra handlingsregelen.

Produksjonsområde 7 avgrenses ved 20 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Langøya ved Kvaløya (Sømna) N 65°13.86' Ø 11°57.78' til åpen sjø N 65°36.60' Ø 10°21.00'
2. Sundstraumen fra Evjenakken N 67°12.54' Ø 14°31.02' til Straumlia N 67°12.60' Ø 14°30.78'
3. Saltstraumen ved Storholmen N 67°13.86' Ø 14°36.60' til N 67°13.92' Ø 14°36.96'
4. Godøystraumen N 67°14.46' Ø 14°42.84'

3.2.8 Område 8: Vestfjorden og Vesterålen



Figur 3-9 Kart over område 8.

Området strekker seg fra Folda og nordover til Vestfjorden og Vesterålen. Grensen i sør foreslås satt i området mellom Saltfjorden og Folda. I klyngeanalysen blir Folda en egen liten klynge som i fagrapporten foreslås slått sammen med anleggene på begge sider av Vestfjorden.

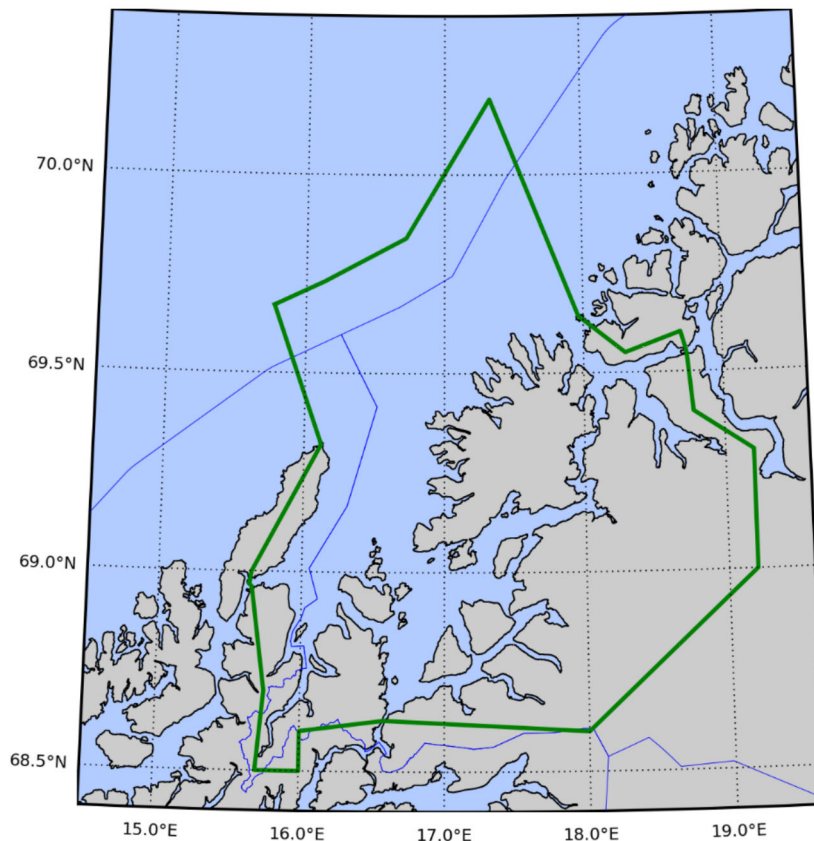
Departementet har fått innspill fra næringsaktører i området om at den sørlige grensen for området burde etableres så langs sør mot Saltfjorden som mulig. Vi ber derfor om innspill på om en slik justering av den sørlige grensen vil være hensiktsmessig.

Fagrapporten beskriver en betydelig utveksling av lakselus gjennom Raftsundet, slik at Lofoten og Vesterålen er foreslått i samme område. Anleggene på yttersiden av Langøya kommer ut som en egen klynge, men slås likevel sammen med resten av Vesterålen. Gavlfjorden og Andøya beskrives som i praksis en eksisterende grense. Videre bør grensen i nord legges over Andøya, fremfor å følge fylkesgrensen, for å ikke dele opp Andfjorden.

Produksjonsområde 8 avgrenses ved 20 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Kjerringøy 67°31.32' Ø 14°45.18' til knutepunkt i Vestfjorden N 67°36.00' Ø 14°00.00'
2. Tjelsundbrua N 68°37.68' Ø 16°34.68'
3. Risøysundet fra Litle Risøya N 68°57.66' Ø 15°39.18' til N 68°58.02' Ø 15°38.04'
4. Andenes N 69°19.20' Ø 16°07.32' til åpen sjø N 69°40.20' Ø 15°46.20'

3.2.9 Område 9: Andøya til Senja



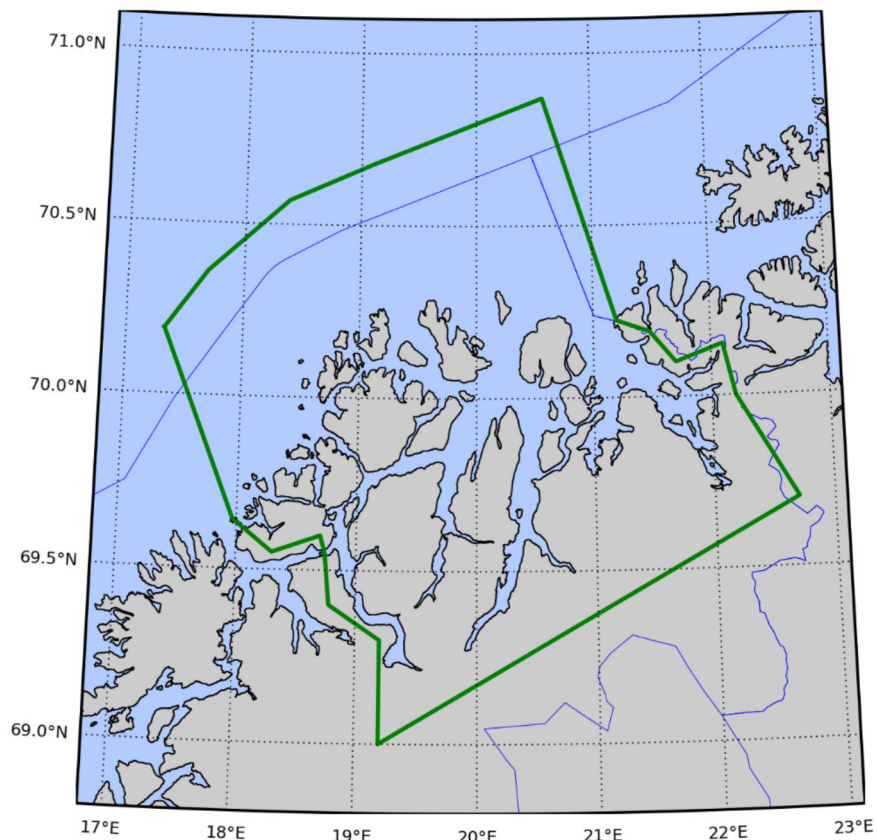
Figur 3-10 Kart over område 9.

Området strekker seg fra Andøya i sør til Senja i nord. Anleggene sør for Senja er tett sammenknyttet og relativt isolert fra anlegg nord i Troms. Grensen i nord plasseres sør på Kvaløya for å ikke splitte Malangen.

Produksjonsområde 9 avgrenses ved 20 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Andenes N 69°19.20' Ø 16°07.32' til åpen sjø N 69°40.20' Ø 15°46.20'
2. Risøysundet fra Litle Risøya N 68°57.66' Ø 15°39.18' til N 68°58.02' Ø 15°38.04'
3. Tjelsundbrua N 68°37.68' Ø 16°34.68'
4. Straumfjorden fra Andstraumneset N 69°32.64' Ø 18°44.52' til Hella N 69°33.48' Ø 18°44.04'
5. Hillesøya N 69°38.58' Ø 17°57.96' til åpen sjø N 70°11.40' Ø 17°19.80'

3.2.10 Område 10: Kvaløya til Loppa



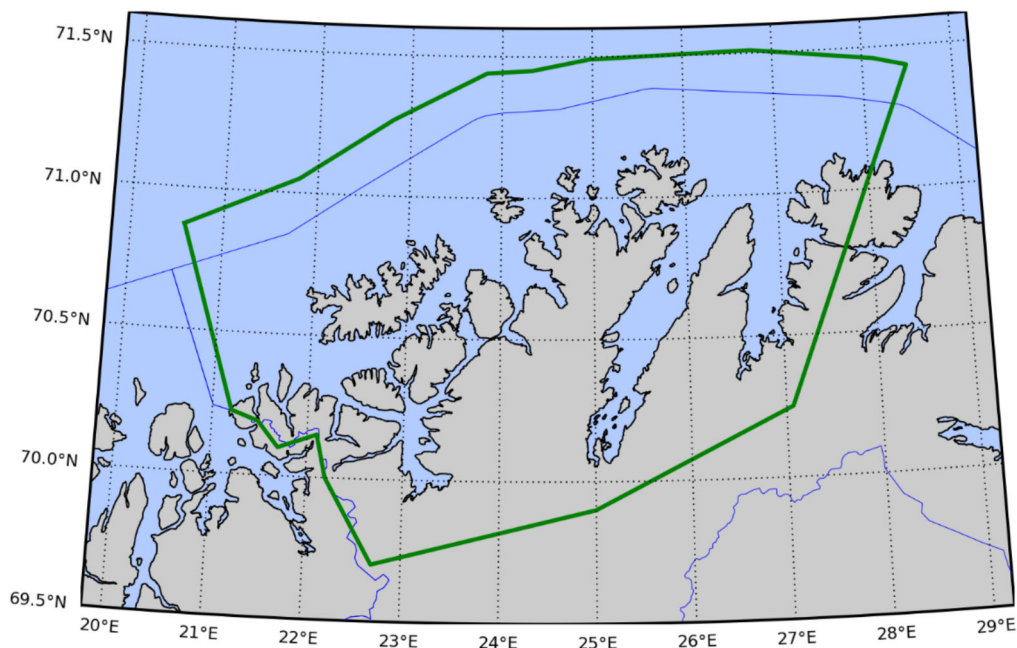
Figur 3-11 Kart over område 10.

Området strekker seg fra sør på Kvaløya til Loppa. Fagrapporten beskriver Lopp havet som i praksis en grense mellom anleggene i Nord-Troms og Vest-Finnmark.

Produksjonsområde 10 avgrenses ved 20 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Hillesøya N 69°38.58' Ø 17°57.96' til åpen sjø N 70°11.40' Ø 17°19.80'
2. Straumfjorden fra Andstraumneset N 69°32.64' Ø 18°44.52' til Hella N 69°33.48' Ø 18°44.04'
3. Fylkesgrense sør for Andsnes, N 70°13.38' Ø 21°12.00' til åpen sjø N 70°52.20' Ø 20°34.80'

3.2.11 Område 11: Vest-Finnmark



Figur 3-12 Kart over område 11.

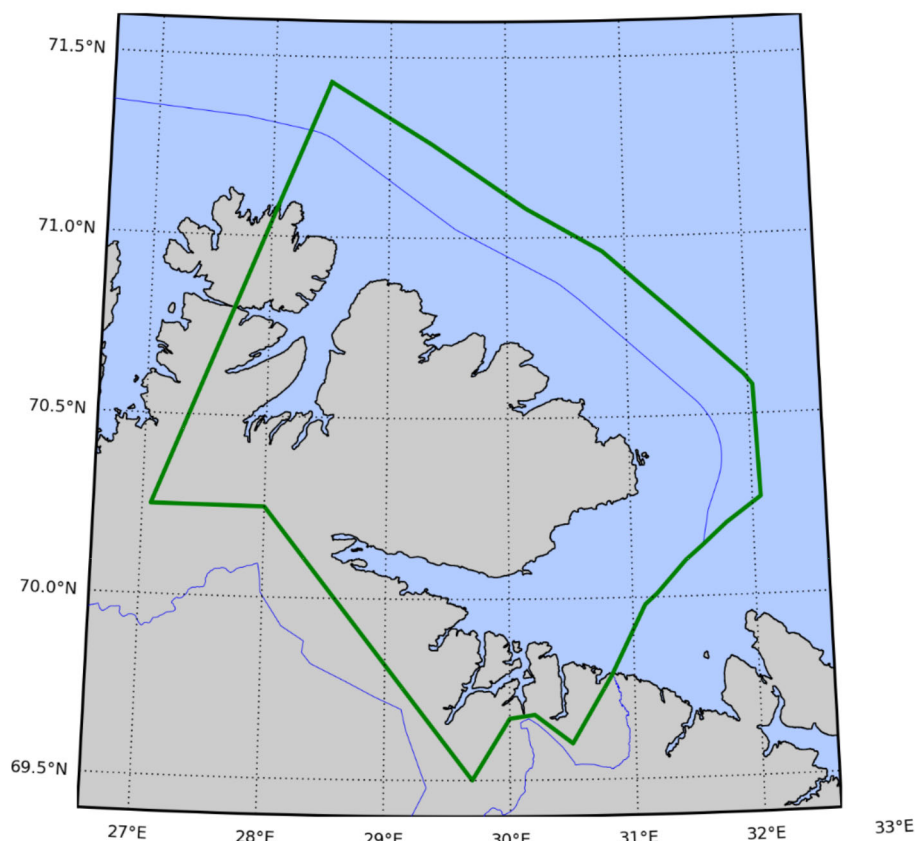
Fagrapporten foreslo at Finnmark skulle etableres som ett produksjonsområde. Analysene som er foretatt viser imidlertid at anleggene i Øst-Finnmark er helt uavhengige av anleggene i Vest-Finnmark. Fagrapporten foreslo derfor som et alternativ at Finnmark ble delt inn i to produksjonsområder. En forutsetning for inndeling i produksjonsområder er at anleggene innenfor et området påvirker hverandre. Dette vil ikke være tilfelle for et område som inkluderer hele Finnmark fylke. På den bakgrunn har departementet i høringsforslaget valgt å splitte Finnmark i to produksjonsområder; Vest-Finnmark og Øst-Finnmark. Denne justeringen ligger innenfor det vitenskapelige grunnlaget presentert i fagrapporten.

Området Vest-Finnmark strekker seg fra fylkesgrensa sør for Andsnes til Bispen ved Gamvik.

Produksjonsområde 11 avgrenses ved 20 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Fylkesgrense sør for Andsnes, N 70°13.38' Ø 21°12.00' til åpen sjø N 70°52.20' Ø 20°34.80'
2. Bispen ved Gamvik, N 71°05.28' Ø 28°03.36' til åpen sjø N 71°25.80' Ø 28°29.40'

3.2.12 Område 12: Øst-Finnmark



Figur 3-13 Kart over område 12.

Fagrapporten foreslo at Finnmark skulle etableres som ett produksjonsområde. Analysene som er foretatt viser imidlertid at anleggene i Øst-Finnmark er helt uavhengige av anleggene i Vest-Finnmark. Fagrapporten foreslo som et alternativ at Finnmark ble delt inn i to produksjonsområder. På den bakgrunn har departementet i høringsforslaget valgt å splitte Finnmark i to produksjonsområder; Vest-Finnmark og Øst-Finnmark.

Området Øst-Finnmark strekker seg fra Bispen ved Gamvik til grensen mot Russland.

Produksjonsområde 12 avgrenses av norsk økonomisk sone inntil 20 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Bispen ved Gamvik, N 71°05.28' Ø 28°03.36' til åpen sjø N 71°25.80' Ø 28°29.40'
2. Grense mot Russland, sørøst for Sjærgårdsneset, N 69°47.22' Ø 30°49.20' til åpen sjø N 69°58.80' Ø 31°06.00'

4 INNPLASSERING I PRODUKSJONSOMRÅDER

4.1 Innledning

I havbruksmeldingen kap. 11 på s. 63 heter det: *"Et system med handlingsregel og produksjonsområder innebærer at en tillatelse ikke lenger kan være bundet til en av Fiskeridirektoratets regioner, men må bli bundet til et produksjonsområde."* Uten en slik

kobling blir det heller ikke sammenheng mellom kapasitetsjusteringene og påvirkningen den enkelte tillatelse har på miljøet. Hver tillatelse skal derfor i det nye systemet være knyttet til ett av produksjonsområdene.

Departementet foreslår at det fastsettes en ny forskrift om innplassering i og justering av produksjonskapasitet innenfor produksjonsområder. En egen forskrift bidrar til et tydelig og oversiktlig regelverk for de juridiske personene forskriften skal gjelde for. Regler om lokalitetsklareringer mv. videreføres i laksetildelingsforskriften. Ved å opprette en ny forskrift som gjelder det som er nytt i regelverket nå, skapes det klarhet og forutberegnelighet for subjektene, fremfor å plassere bestemmelsene inn i eksisterende forskrifter.

Innretningen og bestemmelsene som sådan passer heller ikke uten videre inn i andre forskrifter i akvakulturregelverket, ettersom det er snakk om en helt ny type regulering av næringen. Deler av forskriften, da især reglene om innplassering, vil etter hvert være av mindre betydning og det kan på sikt vurderes om de gjestående bestemmelsene bør innplasseres i andre eksisterende forskrifter, som laksetildelingsforskriften og akvakulturdriftsforskriften.

Departementet vil nedenfor gjennomgå forslaget til ny forskrift.

4.2 Formålet og virkeområdet for forskriften

Forskriftsutkastet § 1 fastsetter formålet med forskriften og er basert på formålet i akvakulturloven.

Forskriftens virkeområde i § 2 er sammenfallende med akvakulturlovens virkeområde og gjelder for kommersielle matfiskstillatelser til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret i sjø. Det innebærer at tillatelser til landbasert akvakultur faller utenfor.

I samsvar med Meld. St. 16 er også tillatelser til særlige formål unntatt etter § 2 tredje ledd, med unntak for tillatelser til utviklingsformål. Dette harmonerer godt med regelverket for øvrig, da tillatelser til særlige formål etter dagens regelverk heller ikke har krav til regiontilknytning slik som alminnelige kommersielle matfiskstillatelser. Tillatelser til utviklingsformål kan senere konverteres til ordinære matfiskstillatelser og vil derfor følge systemet, med noen få særskilte tilpasninger.

4.3 Nærmere om innplassering i produksjonsområder

4.3.1 Hovedregler om innplassering i produksjonsområder

Forslagets § 3 forskriftsfester de geografisk definerte produksjonsområdene, som er gjennomgått ovenfor. Departementet foreslår at produksjonsområdene bli nummerert og beskrevet grovt i selve forskriftsteksten, mens grensene for produksjonsområdene kartfestes og defineres med koordinater i forskriftens vedlegg 1.

Som nevnt ovenfor skal alle tillatelser knyttes til et produksjonsområde, og hovedregelen for innplassering i produksjonsområder er inntatt i **forslagets § 4**. Tillatelsene vil etter dette som hovedregel tilhøre det produksjonsområdet som opprettes i § 3, istedenfor den regionale tilhørigheten tillatelsen har etter dagens regelverk. Den enkelte innehaver av en tillatelse vil finne tilhørigheten til sin tillatelse ved å se den geografiske plasseringen til den enkelte lokalitet som tillatelsen formelt er knyttet til.

Stortingsmeldingen omtaler prosessen slik: *Innfasingen av tillatelser i det enkelte produksjonsområde vil gi muligheter for en bedre strukturering av næringen samtidig som prosessen vil kunne innebære en del arbeid for forvaltningen. (...)¹.*

Et alternativ til å ta utgangspunkt i eksisterende plassering av lokaliteter, vil kunne være at myndighetene legger opp til en total restrukturering og innplasserer tillatelsene etter en faglig vurdering, for eksempel etter den beregnede tålegrensen til det enkelte produksjonsområde. Dersom tålegrensen (dvs. forsvarlig produksjonskapasitet) til det enkelte produksjonsområde var fullt ut kjent kunne tillatelsenes geografiske tilhørighet og størrelse bli fastsatt uten å innføre handlingsreglene. Et slikt alternativ samsvarer dermed ikke med hensikten med innføringen av systemet. Systemet skal fungere reaktivt, på en måte hvor produksjonen reguleres etter produksjonsområdets tålegrense. Når forvaltningen ser at grensen nås eller overskrides, bør produksjonen fryses eller justeres ned. Dersom tillatelsesstrukturen endres ved innplasseringen foregripes prosessen. En slik tvungen omstrukturering vil sannsynligvis også være prosessdrivende.

På grunn av tiden som er til rådighet for innføring av systemet med handlingsregler i produksjonsområder, og fordi departementet ikke ønsker at det skal foretas en storstilt tilpasning til det nye systemet, vil ikke departementet tillate flytting av tillatelser mellom produksjonsområdene ved *innfasing* av reguleringen. Forbud mot flytting vil gjelde også senere, men da med større muligheter for unntak og fleksibilitet. Disse spørsmålene blir nærmere drøftet i kap. 6.

§ 4 andre ledd omfatter de tillatelsene som ikke var lokalisert på skjæringstidspunktet i første ledd. Departementet foreslår at Fiskeridirektoratet innplasserer disse i produksjonsområde, fortrinnsvis i dialog med innehaverne.

I tråd med det eksisterende regelverket hvor tillatelsene kan knyttes mot flere lokaliteter, kan det tenkes tilfeller hvor tillatelser som nå er knyttet til en region, vil havne i ulike produksjonsområder. Departementet foreslår derfor i **§ 5** at innehaver av tillatelsen i slike tilfeller får anledning til å velge blant de produksjonsområdene hvor tillatelsen er lokalisert ved skjæringstidspunktet og at selskapet må melde fra om valget til Fiskeridirektoratet innen en gitt frist. Innehaverne får da en anledning til å innrette seg på beste måte.

Departementet har fått utarbeidet en oversikt over tillatelser som vil omfattes av dette, herunder tillatelser som er omfattet av et interregionalt biomassetak. Totalt er det 233

¹ Meld. St. 16 s. 87 under pkt. 15.3

tillatelser som er knyttet til lokaliteter på tvers av to produksjonsområder, se **vedlegg 2**. Kun 10 av disse tillatelsene ligger i områder som ikke grenser til hverandre, de er altså spredt over tre eller flere områder. I alt er det 47 innehavere som får minst én tillatelse som er knyttet til lokaliteter på tvers av produksjonsområder. 18 av disse innehaverne har i dag interregionalt biomassetak og kontrollerer 151 av 233 tillatelser som er knyttet til lokaliteter i mer enn en av de foreslåtte produksjonsområdene. Stortinget har besluttet at de som i dag har interregionalt biomassetak ikke skal miste fleksibilitet, og departementet legger derfor til grunn at disse i liten grad vil få utfordringer med hensyn til innplassering i produksjonsområdene.

Etter at også tillatelser til særlige formål tas ut, gjenstår det 66 tillatelser med 19 innehavere som er knyttet til lokaliteter som ligger i minimum to produksjonsområder, se vedlegg 3. Hvilke konsekvenser dette får for de enkelte selskapene er vanskelig å vurdere, og er avhengig av hvilke muligheter for fleksibilitet som blir innført i systemet, se særlig kapittel 6. En redegjørelse for konsekvenser av det samlede forslaget er gitt i kap. 11. Generelt kan det bemerkes at disse selskapene kan få betydelig redusert fleksibilitet i driften, og for selskaper med få tillatelser kan det bli utfordrende å få en effektiv drift på begge sider av grensene. Disse ulempene kan avhjelpes dersom selskapene inngår samarbeid med andre virksomheter eller organiserer driften slik at de kan få interregionalt biomassetak. Videre kan de økonomiske virkningene bli redusert dersom departementet beslutter å innføre mer fleksible regler for utnyttelse av biomasse på tvers av produksjonsområdene, se drøftelse under punkt 6.

4.3.2 Unntak fra hovedregelen om innplassering

§ 5 annet ledd gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å innplassere tillatelsen dersom innehaver ikke melder fra innen fristen. Slik tvungen innplassering er gjort forutsigbar ved at det er forskriftsfestet hvilket produksjonsområde Fiskeridirektoratet skal velge. Etter departementets syn er det da rimelig at Fiskeridirektoratet må velge det produksjonsområdet hvor største del av tillatelsen benyttes ved en skjæringsdato. Det vil presumptivt være det området innehaveren av tillatelsen også ville valgt selv.

Departementet foreslår videre en unntakshjemmel fra hovedreglene om innplassering i bestemmelsens tredje ledd, slik at Fiskeridirektoratet, dersom sterke miljøhensyn gjør seg gjeldende, kan innplassere tillatelsen i et annet produksjonsområde enn der den etter hovedregelen ville høre hjemme. Et mulig eksempel kan være der det er mange oppdrettere som kan velge mellom områder, og som velger å innplassere tillatelser i samme område med den konsekvens at dette område vil få en uakseptabel høy belastning. En slik avvikende innplassering fra Fiskeridirektoratets side kan avhengig av den konkrete situasjonen slå både uheldig og heldig ut for den enkelte aktøren. Terskelen for en slik avvikende innplassering bør etter departementets syn uansett være høy, og den miljømessige gevinsten bør klart overstige ev. ulemper for aktøren.

Innplassering strengt i tråd med hovedreglene i § 6 kan for enkeltaktører slå uheldig ut. Fiskeridirektoratet bør derfor etter departementet syn kunne tillate å dele tillatelser i to ikke nødvendigvis like deler, og plassere delene i hvert sitt produksjonsområde. Adgangen er ment

å være snever, og det er spesielt med tanke på mindre selskaper med få tillatelser som vil bli særlig negativt påvirket ved for eksempel brakkleggingsregimer eller utsettssoner at adgangen er tenkt brukt. Denne muligheten vil departementet vurdere avhengig av hvilke regler for fleksibilitet som velges, jf. kap 6.

Ved innplassering av tillatelsen i et produksjonsområde er det reglene for produksjonsområdet som vil regulere utnyttelsen av tillatelsen. Endring fra regiontilknytning til produksjonsområdetilknytning vil være bestemmende for innehaver av tillatelsens rettigheter og plikter etter forvaltningsloven, jf. § 2. Tillatelsesdokumentet må endres med nytt navn og tilhørighet til produksjonsområde og hver tillatelse må endres i akvakulturregisteret. Tillatelsesdokumentene vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, og kan påklages etter reglene i forvaltningsloven kap. VI. Departementet minner igjen om at dette høringsbrevet er å regne som forhåndsvarsel om slikt vedtak, jf. forvaltningsloven § 16.

For å sikre likebehandling og ensartet utforming av tillatelsesdokumentene vil Fiskeridirektoratets hovedkontor utarbeide maler for endringsvedtakene. Fiskeridirektoratets regionkontor vil skrive ut de nye tillatelsene på bakgrunn av malene og foreta omregistreringen i akvakulturregisteret. Denne oppgaven tilligger normalt fylkeskommunene, men fordi oppgaven henger nært sammen med vurderingene knyttet til hvilket produksjonsområde tillatelsen hører inn i, synes det mest hensiktsmessig at Fiskeridirektoratet også fører inn registeret hvor tillatelsen er hjemmehørende.

4.4 Forbud mot flytting av tillatelser

Det følger av forslaget til § 7 at når en tillatelse er innplassert etter reglene i forskriften, kan den som den klare hovedregel ikke flyttes til andre produksjonsområder. Forbudet er begrunnet i selve innretningen med handlingsregler i produksjonsområder. Dersom regelverket åpnet opp for fri flyt av tillatelser mellom områdegrensene, ville hele formålet med Meld. St. 16 kunne bli forfeilet. Systemet ville heller ikke bli forutsigbart for næringen.

I denne sammenheng vil det bli nødvendig å endre laksetildelingsforskriften § 33 første ledd, hvor henvisninger til Fiskeridirektoratets regioner endres til produksjonsområder. Et forslag til endring av denne bestemmelsen er inntatt i det samlede forskriftsforslaget som er vedlagt.

Det fremgår likevel av forslaget til forskrift § 11 at departementet kan tillate flytting mellom produksjonsområder istedenfor eller i tillegg til å tillate økt produksjonskapasitet i et område. For å tillate flytting forutsettes det altså at miljøtilstanden i produksjonsområdet tillatelsen skal flyttes til er "grønn" (akseptabel). På denne måten kan myndighetene velge å legge til rette for at kapasiteten økes i et område der miljøpåvirkningen er akseptabel, samtidig som kapasiteten reduseres i områder der påvirkningen er uakseptabel. Det kan også tenkes grunner til at aktører ønsker å flytte biomasse fra områder der miljøpåvirkningen er akseptabel til andre områder der miljøpåvirkningen er akseptabel. Dette kan ha sammenheng med aktørens optimalisering av driften i forhold til både brakklegging, soneinndeling og andre hensyn.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på om slik flytting av tillatelser bør tillates.

5 JUSTERING AV KAPASITET

Utkastet til produksjonsområdeforskrift kapittel 2 omhandler justering av produksjonskapasitet innenfor et produksjonsområde.

§ 8 i forslaget slår fast at produksjonskapasiteten i produksjonsområdet skal reguleres i samsvar med områdets miljømessige bærekraft vurdert på bakgrunn av de til enhver tid vedtatte indikatorene, som fremkommer av annet ledd.

Annet ledd slår fast at det er lakselus som nå er gjeldende miljøindikator. Bestemmelsen slår videre fast at det er departementet som avgjør om miljøpåvirkningen i et område er akseptabel, moderat eller uakseptabel. Avgjørelsen vil bli fattet på bakgrunn av vurderinger fra blant annet fagmyndigheter og beslutningsprosessen vil grovt sett se slik ut:

- 1) Modellen som predikerer lusebelastning i et produksjonsområde kjøres
- 2) Modellen gir en farge for området (trafikklyset)
- 3) Dette gir et beslutningsgrunnlag for departementet
- 4) Relevante etater og institutt kan gi assistanse til å tolke/vurdere dette beslutningsgrunnlaget
- 5) Departementet fatter beslutning om vekst, frys eller reduksjon i det enkelte produksjonsområde
- 6) I den grad beslutningen får budsjettmessige konsekvenser for staten, dvs. at det tillates vekst mot vederlag, vil Stortinget ta stilling til de budsjettmessige konsekvensene.

Utfallet av beslutningsprosessen og de vurderingene som gjøres beskrives i tabellen under.

Tabell 5-3 Vurdering av vekst ut i fra ulike miljøpåvirkningsscenarioer.

Vedtak år 0	Sannsynlig utfall år 1	Mulig utfall år 2	Vurdering av vekst
Vekst	Grønn	Grønn	Vekst vurderes
Vekst	Grønn	Gul	Vurdere frys eller vekst
Vekst	Grønn	Rød	Vurdere reduksjon eller frys

Vedtak år 0	Sannsynlig utfall år 1	Mulig utfall år 2	Vurdering av vekst
Frys	Gul	Grønn	Vurdere vekst eller frys

Frys	Gul	Gul	Vurdere frys
Frys	Gul	Rød	Vurdere reduksjon eller frys

Vedtak år 0	Sannsynlig utfall år 1	Mulig utfall år 2	Vurdering av vekst
Reduksjon	Rød	Grønn	Vurdere vekst eller frys
Reduksjon	Rød	Gul	Vurdere frys eller reduksjon
Reduksjon	Rød	Rød	Vurdere reduksjon

Som det fremgår av tabellen, vil det ved like utslag over to år være stor grad av forutsigbarhet for hvilket utfall kapasitetsvurderingen vil få. I Meld. St. 16 (2014-2015) står det følgende:

"Myndighetene vil, slik det er foreslått over, vurdere om vekst bør gis i et produksjonsområde hvert annet år, basert på faglige råd som kategoriserer områdene inn i tre kategorier. Tabellene over illustrerer hvordan forslaget vil virke ut i fra den tilstanden miljøindikatorene viser at et område har. Det tas utgangspunkt i om produksjonskapasiteten i området ved forrige vurdering ble økt, holdt på samme nivå (frys) eller redusert. Det antas at miljøindikatoren året etter et vedtak ikke vil vise den fulle påvirkningen fra vedtaket, da det tar tid både å realisere en vekst og redusere produksjonen. Det antas videre at overvåkingen i år to vil dokumentere konsekvensen av endringen i kapasitet og bedre vise den reelle endringen i miljøpåvirkning. Dersom resultatet er sammenfallende begge årene vil utfallet være forutsigbart og det legges ikke opp til noen vurdering, men dersom overvåkingen viser en endring i påvirkning de to årene vil myndighetene måtte gjøre grundigere vurderinger ut i fra den samlede miljøtilstanden. Det vil her være viktig å ta inn ulike forklaringsvariabler, og sannsynlighet for å komme over i en annen kategori, jf. tabell 8.1 – 8.3. Dersom indikatoren er lakselus på villfisk, vil faktorer som vurderes eksempelvis være hvordan temperatur og salinitet kan ha hatt betydning for lusepåvirkningen. En annen vurdering vil være å se på om overvåkingen viser en trend i den ene eller andre retningen. Det kan da være nødvendig å gjøre vurderingen ut i fra et noe lenger tidsperspektiv enn to år. I en helhetsvurdering vil det også kunne være naturlig å se hen til samfunnsøkonomiske konsekvenser av ulike valg."

I sin behandling av Meld. St. 16 (2014-2015) ba Stortinget om at flere miljøer med god kunnskap til lakselus ble inkludert i arbeidet med ferdigstillelse og forvaltning av luseovervåkningsmodellen. Havforskningsinstituttet og Veterinærinstituttet inviterte derfor aktuelle institusjoner til en workshop for å avklare kunnskapsstatus for modellen i desember 2015. Arbeidet samlet forskere fra Havforskningsinstituttet, Veterinærinstituttet, Norsk institutt for naturforskning (NINA), Rådgivende biologer, Uni Research, UiB/Salmon Lice Research Centre (SLRC), Norsk Regnesentral, Meteorologisk institutt, Norsk institutt for

vannforskning (NIVA), SINTEF og Akvaplan-Niva, og resulterte i rapporten *"Kunnskapsstatus som grunnlag for kapasitetsjustering innen produksjonsområder basert på lakselus som indikator"*.

Rapporten viser at det er et forbedringspotensial knyttet til utviklingen av lakselusindikatoren, og peker på områder som bør forbedres. Institusjonen ble bedt om å identifisere kunnskapshull, og det har de gjort. At systemet har et forbedringspotensial er helt naturlig, og kjent for Stortinget under dets behandling av meldingen. Dette arbeides det derfor videre med. Rapporten konkluderer med at vi pr i dag har best treffsikkerhet med modellen når det er et høyt infeksjonspress, altså mye lus. Det vil utover våren/sommeren gjennomføres testkjøring langs hele kysten. Dette vil gi ytterligere kunnskap.

5.1 Uakseptabel miljøpåvirkning

5.1.1 Nedjustering av kapasitet

Bestemmelsen i § 9 slår fast at ved uakseptabel påvirkning på miljøet kan departementet velge å nedjustere produksjonskapasiteten i et område. Forslaget går ut på at nedjustering av produksjonskapasitet må skje i forskrift. Ordlyden holder det åpent at departementet også kan velge å fryse produksjonskapasiteten.

I tilfellet der kapasiteten justeres ned, vil det være rimelig at oppdretter gis en viss tid til disposisjon mellom tidspunktet vedtaket om redusert MTB fattes og tidspunktet hvor den nye grensen gjøres gjeldende, slik at produksjonen kan tilpasses. Det fremgår derfor av bestemmelsens andre ledd at nedjusteringen tar til å gjelde 6 måneder etter ikrafttreden. Ettersom justeringene skjer annet hvert år, mens vurderingene gjøres hvert år, vil oppdretter også ofte ha fått et varsel om tilstanden i produksjonsområdet ett år før forskriften fastsettes.

Nedjustering av kapasitet på eksisterende tillatelser reiser enkelte juridiske problemstillinger. I Meld. St. 16 (2014-2015) drøftes det i kap. 11.4 på s. 66 flg. om det er hjemmel til å foreta en slik nedjustering etter akvakulturloven § 9 og om en slik nedjustering vil innebære et tilbakevirkende inngrep i en posisjon som er vernet etter Grunnloven § 97. Regjeringen konkluderte med at akvakulturloven § 9 gir hjemmel til å foreta en slik nedjustering og at Grunnloven § 97 ikke er til hinder for dette. Det er også foretatt en vurdering av ordningen opp mot vernet av eiendom i Den Europeiske menneskerettskonvensjonens første tilleggsprotokoll, EMK P1-1, uten at vi kan se at dette eiendomsrettsvernet sperrer for den ordningen som det legges opp til her. Vi går etter dette ikke nærmere inn på disse problemstillingene i dette høringsbrevet.

5.1.2 Nedjustering – forskrift eller enkeltvedtak

Et vedtak om nedjustering av produksjonskapasiteten vil gjelde alle tillatelser innenfor et produksjonsområde, med visse nærmere bestemte unntak. For at disse unntakene skal gjelde må innehaveren av den aktuelle tillatelsen ha søkt om og fått et slikt unntak, eller unntaket er regulert direkte i forskrift. Når det skal treffes like vedtak overfor flere aktører, og vedtakene

ikke beror på individuelle vurderinger, vil det av effektivitetshensyn normalt være gunstig om vedtaket kan treffes som forskrift.

Spørsmålet er derfor om en nedregulering kan vedtas i forskrift eller om det må fattes enkeltvedtak for alle tillatelsene eller aktørene i produksjonsområdet som blir nedregulert. At en avgjørelse om nedjustering av kapasitet er et "vedtak" i forvaltningslovens forstand er ikke tvilsomt, og vi tilføyer at det ikke er tvilsomt at vedtak om unntak fra nedjustering av kapasitet vil være enkeltvedtak.

Enkeltvedtak og forskrift som er definert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstavene b og c, og lyder som følger:

(...)

b) *enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;*

c) *forskrift, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer*

(...)

Det følger av forvaltningsloven § 3 første ledd at *"Bestemmelsene i kapitlene IV-VI får bare anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak, og bestemmelsene i kapittel VII bare i saker som gjelder forskrifter."* Kapitlene 4-6, som altså kun gjelder for enkeltvedtak, inneholder regler om saksforberedelser ved enkeltvedtak, som forhåndsvarsel, forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt og regler om partsinnsyn. Videre inneholder de regler om innhold i vedtak og begrunnelse, samt regler om klage og omgjøring. I kapittel 7, som kun gjelder for forskrifter, er det blant annet regler om utredningsplikt, forhåndsvarsling, formkrav og kunngjøring, men for eksempel ingen regler om klageadgang.

Generelt kan det sies at det vil være til fordel for den private at vedtaket blir regnet for et enkeltvedtak, idet det er der borgerne er tillagt flest rettigheter. Lovavdelingen (JDLOV-1992-1266) uttalte 25. juni 1992 om skillet mellom forskrift og enkeltvedtak etter prisloven:

Utgangspunktet er at et forvaltningsvedtak som er gitt generell form, må anses som en forskrift selv om den faktisk bare får anvendelse på noen få personer eller selskaper. Utgangspunktet kan imidlertid fravikes hvis vedtaket gjelder et meget lite antall personer eller selskaper, og det mest naturlige hadde vært å rette vedtaket direkte mot hver enkelt av disse. Vedtaket (...) retter seg mot transportører av trevirke generelt. Riktignok får vedtaket umiddelbar betydning bare for rettighetene til medlemmer av virketransportsentraler (...). Disse sentralene har imidlertid varierende medlemstall, og (...) en vesentlig andel av virketransportørene i de aktuelle distrikter er ikke tilsluttet sentralene.

(...)

Det er et stort antall aktører i bransjen, og mange av dem er som nevnt ikke organisert i virketransportselskaper. I motsetning til sementsaken, der reguleringen i overskuelig fremtid bare kunne få betydning for de to fabrikkene, får vedtaket her realitetsbetydning for en rekke virketransportører som ikke har tilknytning til de fire virketransportselskapene. (...) I den foreliggende sak legger vi stor vekt på at vedtaket

er gitt en generell form og formelt regulerer rettigheter og plikter til et ubestemt antall og en ubestemt krets av personer.

Graver skriver i forvaltningsloven med kommentarer (2011) at: *"Ofte kan det være vanskelig å avgjøre om vedtaket er enkeltvedtak eller forskrift. Hvis vedtaket bare har faktisk og rettslig betydning for en helt begrenset krets av personer som uten særlige praktiske problemer kunne ha vært individualisert, kan reelle hensyn tilsi at det i realiteten må anses som et enkeltvedtak, til tross for ordlyden. Dette gjelder særlig der vedtaket er et resultat av en individuell og konkret bedømmelse av forholdene til den eller de personer det like gjerne kunne vært gitt som et enkeltvedtak overfor.*

Ved vurderingen av om vedtaket er et enkeltvedtak eller en forskrift, skal også den enkeltes rettssikkerhet tillegges vekt, jfr Innst O II (1966-67) s 3, der det heter: «Generelt kan det sies at det vil være til fordel for den private at vedtaket blir regnet for individuelt, idet det er der borgerne er tillagt flest rettigheter.» Samme sted heter det at et vedtak i tvilstilfelle bør anses som enkeltvedtak, jfr Innst O (1966-67), s 3-4. I grensetilfelle kan det også være nærliggende å bruke reglene for enkeltvedtak analogisk på forskrifter, f eks bestemmelsene om partsinnsyn."

Det rettslige utgangspunktet er altså at den formelle innretningen på vedtaket er avgjørende. Som det fremgår av lovavdelingens uttalelse kan det i enkelte tilfeller være slik at antallet rettssubjekter blir så lavt at det mest naturlige hadde vært å rette vedtaket direkte mot disse. Så langt vi har kunnet se, vil det i slike tilfeller som oftest være vedtak som gjelder 2-3 aktører, og så få vil det ikke være tale om her. I Finnmark kan det imidlertid skje at vedtak om nedjustering vil omfatte kun 6-7 aktører, slik selskapsstrukturen i dag er.

Departementet finner grunn til å understreke at vedtak om reduksjon i produksjonskapasiteten ikke vil bygge på en *individuell vurdering*, noe som gjør det mindre naturlig å bruke enkeltvedtaksformen. En aktørs klage på et vedtak om nedjustering vil ikke være et angrep på forhold knyttet som gjelder aktøren, men de generelle forholdene som ligger til grunn for vedtaket om nedjustering for hele produksjonsområdet. Det vil i slike tilfeller, etter vårt syn, være mer naturlig å bruke forskriftsformen. Dette vil være parallelt til fastsettelse av fiskekvoter, som selv om det i enkelte tilfeller kan gjelde fartøygrupper med svært få fartøy, gjøres gjennom forskrift.

Det kan også vises til følgende fra Sivilombudsmannens avgjørelse inntatt i årsmeldingen for 1987 s. 109: *"Avgrensningen mellom enkeltvedtak og forskrift er definert i forvaltningslovens § 2 første ledd, bokstavene b) og c). Det sentrale er hvorvidt vedtaket gjelder «en eller flere bestemte personer» (enkeltvedtak), eller «et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer» (forskrift). Vanligvis vil det ikke være vanskelig å avgjøre om et vedtak skal plasseres i den ene eller annen kategori, men grensetilfelle - slik som i foreliggende sak - kan forekomme. Protestskrivet er rett nok undertegnet av et relativt høyt antall personer (ca. 50), men deres tilknytning til bestemte eiendommer gjør det mulig å individualisere dem i et eventuelt vedtak. På den annen side må vedtaket i tilfelle baseres på mer alminnelige betraktninger om forholdene i området og således få en generell form med virkning også for*

senere bebyggelse. Dette understrekes ved argumentasjonen i protestskrivet, som nettopp er knyttet til området som sådan og ikke til den enkelte eiendom." Saken har etter vårt syn flere likhetstrekk med angjeldende situasjon, men vi bemerker at saken omfatter flere rettssubjekter enn det som vil være tilfellet i vår sak. Vedtaket om nedjustering baseres på overordnede vurderinger av miljøforholdene i et område, og eventuelle klager mot nedjusteringen vil være knyttet til denne vurderingen og ikke til forhold som gjelder den enkelte tillatelse eller lokalitet. Det er videre tale om regulering for å ivareta en naturressurs, som skal fordeles på alle aktørene i området. Slik sett er det klare likhetstrekk med de årlige fiskerireguleringene, som altså også fastsettes som forskrifter.

På den annen side er vedtak om reduksjon av produksjonskapasiteten et til dels inngripende vedtak, selv om det er en midlertidig nedregulering av en liten del av tillatelsen. En slik mindre og midlertidig reduksjon er likevel ikke på langt nær like inngripende som full tilbaketrekking av en tillatelse, og når påvirkningen på miljøet er redusert kan den reduserte produksjonskapasiteten tilbakeføres uten at det må betales nytt vederlag. Etter departementets syn er ikke et vedtak om midlertidig nedjustering av biomasse så inngripende at det fordrer enkeltvedtak, også dette på lik linje med de årlige fiskerireguleringene.

Departementet legger etter dette til grunn at beslutning om nedjustering av produksjonskapasitet i et område kan vedtas ved forskrift.

5.2 Moderat miljøpåvirkning

Forslagets § 10 synliggjør at departementet kan avstå fra regulering, dvs. å fryse kapasiteten ved moderat påvirkning på miljøet. Bestemmelsen er ment å ivareta tilfellene hvor produksjonsområdet påvirker miljøet i en viss grad, men hvor påvirkningen ikke er uakseptabel. Departementet kan ved moderat (gul) påvirkning på miljøet velge å fryse kapasiteten i området. Avhengig av en totalvurdering av situasjonen i det enkelte produksjonsområde, kan departementet også velge å lyse ut tilbud om kapasitetsøkning i samsvar med § 11, eller nedjustere produksjonskapasiteten, som beskrevet i Tabell 5-1.

5.3 Akseptabel miljøpåvirkning

Når miljøpåvirkningen i et produksjonsområde er akseptabel, kan departementet etter § 11 første ledd lyse ut tilbud om kapasitetsøkning på eksisterende tillatelser og/eller nye tillatelser mot vederlag. Tilsvarende som når miljøpåvirkningen er kategorisert som moderat eller uakseptabel, er det totalvurderingen til departementet som avgjør om det lyses ut tilbud om vekst eller ikke. Tildeling av ny kapasitet vil skje gjennom egne tildelingsforskrifter. I Innst. 361 S (2014-2015) heter det:

"Komiteen merker seg at regjeringen mener at økt kapasitet i næringen bør fordeles mellom nye tillatelser og økt MTB, og at regjeringen mener det vil være mest formålstjenlig å forholde seg til én tildelingsmetode om gangen.

Komiteen deler ikke dette synet, og mener det kan legges opp til en kombinasjon av økt MTB og nye tillatelser i samme tildelingsrunde."

Utkastet til § 11 reflekterer Stortingets syn, slik at det ved tilbud om kapasitetsøkning i et produksjonsområde legges opp til at det både vil utlyses nye tillatelser og økt MTB på eksisterende tillatelser.

Andre ledd fastslår at det skal betales vederlag til statskassen for nye tillatelser eller økning i produksjonskapasiteten på eksisterende tillatelser. Vederlaget vil fordeles med 20 % til staten, mens 80 % vil gå inn et nytt havbruksfond og fordeles til kommunal sektor. Det fremkommer av Innst. 361 S (2014 2015) at økt kapasitet på eksisterende tillatelser vil tildeles til fastpris og at nye konsesjoner bør tildeles ev. ved en kombinasjon av auksjon og fastpris. Videre heter det i innstillingen:

"Komiteen vil peke på at regjeringen også kan vurdere en auksjon i kombinasjon med fastpris der fastprisen betales som et årlig beløp i en gitt periode. Dette vil redusere kapitalkravet for å delta i auksjonen og kunne gjøre det enklere for nye aktører og mindre aktører å delta i auksjonen. Dette prinsippet ble blant annet brukt da nye frekvenser for tele og bredbånd ble auksjonert ut i 2013.

Komiteen mener det er viktig, ved konsesjonstildeling, å unngå spekulative videresalg kort tid etter tildeling. Komiteen ber regjeringen vurdere tiltak som kan hindre dette."

Som nevnt ovenfor har Fiskeridirektoratet fått i oppdrag å utrede ulike modeller for vederlag for kapasitetsøkninger. Departementet vil derfor komme tilbake til disse spørsmålene senere, og vi presiserer at vederlaget for kapasitetsøkninger vil bli fastsatt fra runde til runde.

§ 11 annet ledd omhandler også tillatelser til utviklingsformål. Det fremgår av bestemmelsen at vederlaget for kapasitetsøkninger på slike tillatelser innbetales ved konvertering til ordinær matfisktillatelse, se også laksetildelingsforskriften §§ 23 b og 23 c.

Departementet mener det er rimelig at tillatelser som har blitt nedjustert, skal justeres tilbake til tidligere tildelt kapasitet (opprinnelig kapasitet med tillegg av ev. tidligere kapasitetsøkninger) før det tildeles nye kapasitetsøkninger i et produksjonsområde. I **§ 11 siste ledd** foreslår derfor departementet at ved akseptabel miljøpåvirkning skal tillatelser som tidligere har blitt nedjustert, bli justert opp til den maksimalt tillatte biomasse som tillatelsene lød på før nedjusteringen – så langt den siste kapasitetsøkningen rekker. Tillatelseskapasitet som er tildelt etter systemet med handlingsregler i produksjonsområder skal det betales vederlag for, og departementet legger til grunn at det naturlige er at de innehaverne som ikke har fått utnytte sine tillatelser fullt ut, må få gjenopprettet kapasiteten til det fulle før det ev. lyses ut tilbud om tildeling av ny kapasitet eller tillates innflytting av tillatelser. I samsvar med at det allerede er betalt vederlag for kapasiteten som blir tilbakeført, foreslår departementet at det forskriftsfestes at det ikke skal betales vederlag til statskassen ved tilbakestilling av kapasitet etter denne bestemmelsen.

Det følger av forslaget § 13 at dersom kapasiteten i et produksjonsområde skal økes, skal den totale økningen, inkludert økt MTB på eksisterende tillatelser og tildeling av nye tillatelser, være på 6 %, slik det er bestemt gjennom Stortingsbehandlingen av meldingen.

6 PRODUKSJONSOMRÅDER OG FLEKSIBILITET

6.1 Innledning

Endringer i produksjonsreguleringen bør ikke føre til vesentlige konkurransevidringer og verdiendringer mellom selskap som har lakseoppdrett i Norge og bør heller ikke føre til vesentlige innskrenkninger av den fleksibiliteten som næringen har i dag. Departementet presiserer derfor at det ikke er ønskelig å pålegge havbruksnæringen større restriksjoner enn nødvendig. Flere aktører har fått innvilget interregionale biomassetak og midlertidig interregionalt biomassetak. En oversikt over dette er gitt i vedlegg 4.

Departementet har i arbeidet med oppfølging av meldingen registrert at flere næringsaktører er bekymret for at innføringen av produksjonsområder skal innebære at den fleksibiliteten aktørene har i dag blir redusert. Basert på departementets oversikt, slik den fremkommer i vedlegg 2, 3 og 4, vil innføringen av produksjonsområdene for de fleste aktørene ikke få noen vesentlige konsekvenser for nåværende drift, og dermed den fleksibiliteten selskapene i dag har.

Generelt og overordnet gjelder imidlertid at produksjonsområdene er mindre enn Fiskeridirektoratets regioner per 31. desember 2015, noe som i seg selv vil kunne være begrensende. Små aktører har sin produksjon innenfor et mer avgrenset område enn større aktører, og kan derfor få større utfordringer med overgangen fra regionstruktur til produksjonsområder, i hvert fall dersom tillatelsene selskapet kontrollerer er spredt over mer enn ett produksjonsområde. Større aktører vil gjerne ha større fleksibilitet og kan tilpasse sin drift lettere. Konsekvensen for de aktørene som i dag har lokaliteter i flere produksjonsområder kan være at de må ha flere eller større lokaliteter enn i dag for å kunne utnytte alle sine tillatelser til enhver tid. Det kan føre til flere mindre lokaliteter tas i bruk med kortere avstand mellom anleggene, som igjen vil kunne bryte ned gode etablerte lokalitetsstrukturer hvor koordinert brakklegging praktiseres.

Mattilsynet ser allerede visse tendenser til at næringsaktørene forbereder seg på innføringen av produksjonsområdene. Departementet har imidlertid ikke en nøyaktig oversikt over hvor mange nye lokalitetssøknader som er sendt inn den siste tiden på landsbasis. Det kan også være store variasjoner mellom ulike landsdeler av flere grunner. I Mattilsynets Region Nord er det en markant økning i antall søknader. Der var det medio mai totalt 31 søknader om nye lokaliteter inne til behandling. I tillegg er det fra oktober til mai behandlet 11 søknader om nye lokaliteter, og mange søknader om utvidelser av biomasser på eksisterende lokaliteter. I andre deler av landet er det en generell tendens til at lokaliteter som har vært holdt som reservelokaliteter tas i bruk. I Rogaland merkes det at enkelte aktører ønsker å flytte tillatelser ut av Hordaland og inn til Rogaland.

For å få maksimal utnyttelse av tillatelser som blir låst til flere mindre produksjonsområder i stedet for en større region, kan oppdretterne begynne å flytte sjøsatt fisk i større utstrekning enn i dag. Dette er spesielt uheldig med tanke på smittespredning. Etter departementets syn vil dette langt på vei oppveies av fleksible regler for interregionalt biomassetak, og vi vil komme nærmere tilbake til dette nedenfor. Dersom det i tillegg innføres flere regler som gir fleksibilitet, vil ulempene redusere ytterligere.

Departementet vil nedenfor gjennomgå noen av de tiltakene som departementet foreslår skal videreføres eller innføres for å opprettholde eller gi økt fleksibilitet.

6.2 Videreføring av selskaps- og konsernbiomasse

Akvakulturdriftsforskriften § 47 andre ledd gir i dag selskaper mulighet til en fleksibilitet i form av selskapsbiomasse og konsernbiomasse innenfor en av Fiskeridirektoratets regioner. Innplassering i produksjonsområder, der disse går over flere regionengrenser, vil innskrenke fleksibiliteten fra dagens situasjon ved at noen selskaper ved opprettelsen av produksjonsområder, må velge ett av områdene, eller må dele produksjonen sin over to eller flere områder. Det vil også ha betydning at produksjonsområdene er gjennomgående mindre enn gjeldende regioner.

Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) § 34 begrenser antall tillatte lokaliteter per akvakulturtillatelse til fire, til seks der to eller flere tillatelser er klarert for samme lokalitet, eller til 8 der disse er innvilget et interregionalt biomassetak. Formålet med bestemmelsen har i første rekke vært å bidra til mer effektiv arealbruk ved å legge en begrensning på antallet lokaliteter som kan klareres per tillatelse. Departementet mener det vil gi en økt fleksibilitet i produksjonsområdene å oppheve denne regelen for kommersielle, regulære matfisktillatelser. Antall lokaliteter er betydelig redusert etter at regelen ble innført, og det synes ikke lenger å være behov for bestemmelsen. Regelen bidrar til å komplisere arbeidet med å komme fram til robuste og hensiktsmessige lokalitetsstrukturer i produksjonsområdene og gir unødvendig administrative utfordringer og kostnader.

6.3 Utnyttelse av tillatelser på tvers av regionengrenser

6.3.1 Videreføring av interregionalt biomassetak

Stortinget har i Innst. 361 S (2014-2015) lagt til grunn at ordningen med interregionalt biomassetak skal videreføres under nytt system:

"Komiteen viser til at regjeringen vil evaluere det interregionale biomassetaket. Regjeringen viser til at det vil kunne få negative konsekvenser for foredlingsvirksomheten i Norge om ordningen oppheves, Komiteen er enig i dette. Komiteen mener at målet med evalueringen av interregional biomassetak må være å tilpasse ordningen til et nytt system, og understreker at den fleksibiliteten næringen har i dag skal opprettholdes.

Komiteen mener dagens bearbeidingskrav skal ligge fast."

Videreføring av ordningen med interregionale biomassetak vil potensielt innebære en betydelig overføring av biomasse mellom områder, og medfører også forvaltningsmessige utfordringer.

Departementet foreslår at de ulike mekanismene i produksjonsreguleringen med felles biomassetak mellom regioner videreføres i et felles biomassetak mellom produksjonsområder. Vedtak som i dag er innvilget om interregionale biomassetak foreslås videreført med de tilpasninger som er nødvendig ved innfasingen av det nye systemet. Det må fattes nye enkeltvedtak som viderefører eksisterende vedtak om interregionale biomassetak.

Departementet foreslår at ordningen skal gjelde for inntil tre produksjonsområder som grenser til hverandre slik at de utgjør et sammenhengende område, jf. forslaget til endring av akvakulturdriftsforskriften § 48a. Dette for å ta høyde for at produksjonsområdene er mindre i utsrekning enn de regionene som finnes i dag.

For å få innvilget et felles biomassetak mellom produksjonsområder er det en forutsetning at innehaver av akvakulturtillatelse eller innehavere innen samme konsern enten selv, eller gjennom avtale med en ekstern aktør videreforedler en høy andel av den fisken som innehaveren selv har oppdrettet.

Forarbeidene til akvakulturdriftsforskriften § 48 a) legges til grunn for vurdering av videreforedling:

«25 % eller mer av egenoppdrettet fisk må videreforedles for at søker kan innvilge interregionalt biomassetak. Videreforedling betyr bearbeiding til koteletter og/eller filetering (minimum fjerning av ryggrad og magebein) eller høyere bearbeidingsgrad. Slakting er ikke å regne som bearbeiding i denne sammenheng.

Dersom det kan godtgjøres at bearbeidingen bidrar til minst like stor sysselsetting og verdiskapning i kystdistrikt i Norge som minimumskravene angitt ovenfor, kan en lavere andel enn 25 % godtas.»

Utnyttelse av det felles biomassetaket i produksjonsområdene som inngår vil reguleres av gjeldende handlingsregler. Tillatelsene som inngår i det felles biomassetaket gitt mellom produksjonsområder følger summen av MTB som til enhver tid er gitt den enkelte tillatelse. Det samlede biomassetaket vil således variere i takt med ulike beslutninger om opp- og nedjusteringer innenfor det enkelte produksjonsområdet der enkelttillatelsene er hjemmehørende.

Det kan være tilfeller der et enkeltsselskap ikke har tilstrekkelig kontroll med de miljøindikatorer som omfattes av handlingsregelen i et produksjonsområde. Departementet foreslår i slike tilfeller hjemmel til å fatte vedtak om midlertidig begrenset utnyttelse av biomassetaket til kontrollen med miljøindikatorene er akseptabel.

6.3.2 Videreføring av midlertidige interregionalt biomassetak

For at foretak som er pålagt utslakting på grunn av sykdom skal kunne opprettholde produksjonen, kan Fiskeridirektoratet i dag innvilge et midlertidig interregionalt biomassetak som går over flere av Fiskeridirektoratets regioner. Departementet foreslår å videreføre denne ordningen mellom produksjonsområder for tillatelser av samme type, formål og art. Det kan bare innvilges midlertidig biomassetak mellom produksjonsområder når søkeren dokumenterer at innvilgelsen sikrer råstofftilgang til videreforedling. Vedtak som i dag er innvilget om midlertidige interregionale biomassetak foreslås videreført med de tilpasninger som er nødvendig ved innfasingen av det nye systemet. Det må fattes nye enkeltvedtak som viderefører eksisterende vedtak om midlertidig interregionale biomassetak med samme tidsramme.

6.3.3 Ytterligere forslag for å sikre fleksibilitet

I lys av at både havbruksnæringen og Mattilsynet har uttrykt bekymringer om konsekvensene av mindre geografiske områder der tillatelsene kan utnyttes og dermed begrensninger i fleksibiliteten, bør det etter departementets syn også *vurderes* om næringen bør få ytterligere fleksibilitet enn det som er foreslått ovenfor. Det kan vurderes flere løsninger for å sikre økt fleksibilitet, og nedenfor presenterer vi to nærliggende alternativer, begge vil ev. komme i tillegg til ordningen med IRBT, som er beskrevet ovenfor. Selv om en fornuftig bruk av fleksibilitet bør bidra til at næringen selv kan strukturere seg slik at produksjonen blir mest mulig miljømessig bærekraftig, er det ikke gitt at næringen på egen hånd innretter seg slik, og økt fleksibilitet kan bidra til å uthule systemet med handlingsregelen.

Alternativ 1 - Lettelse i kravet for å få interregionalt biomassetak.

En mulighet for å få til økt fleksibilitet er å redusere på kravet til videreforedling for å få innvilget interregionalt biomassetak. I dag er det krav om at 25 % den slaktede fisken bør gå til videreforedling. Dersom kravet reduseres til eksempelvis 15 % vil antakelig flere virksomheter enten oppfylle kravet eller finne det bedriftsøkonomisk lønnsomt å øke andelen fisk som videreforedles – slik at virksomheten kan få innvilget interregionalt biomassetak. Departementet ser blant annet følgende fordeler og ulemper med en slik løsning:

Før	Mot
Gir økt fleksibilitet for næringen. "Færre aktører" vil få mindre fleksibilitet.	Gjør sammenhengen mellom biomassen på tillatelsesnivå og miljøpåvirkning mindre, bl.a. fordi en aktør i et slikt tilfelle kan foreta reduksjonen i MTB i et annet området enn der miljøsituasjonen er uakseptabel.
Reduksjon i biomasse vil fremdeles medføre en redusert produksjon og gi miljøgevinst, men denne gevinsten vil ikke nødvendigvis i sin helhet bli tatt ut i det området der reduksjonen blir foretatt. Samtidig vil det i noen tilfeller gi oppdretterne mulighet til	Vil gi ytterligere administrative byrder.

raskt å redusere biomassen i områder som er særlig belastet, ved at de har større geografisk fleksibilitet i utnyttelsen av biomassen.	
Siden flere vil få mulighet til å få IRBT, vil de konkurransevidende effektene av ordningen bli noe redusert.	Ordningen med IRBT gir fordeler til noen bedrifter, som andre ikke har, basert på et for myndighetene "ønsket" adferdsmønster.
Vil kunne bidra til at flere aktører videreforedler en større andel av fisken.	Kan stimulere til at de aktørene som i dag videreforedler mest fisk, reduserer sin andel.

Denne ordningen kan også kombineres med den foreslåtte ordningen for interregionalt biomassetak som nevnt ovenfor, slik at de som videreforedler en mindre andel av fisken, kun får utnytte sin tillatelse i to produksjonsområder – ikke i tre.

Alternativ 2 - Tillate utnyttelse av en tillatelse i to produksjonsområder

En annen mulighet for å sikre fleksibilitet, er å tillate generelt at en tillatelse kan utnyttes i to produksjonsområder som grenser inntil hverandre.

Departementet ser blant annet følgende argumenter for og mot en løsning der alle oppdrettere får mulighet til å utnytte en tillatelse i to produksjonsområder:

For	Mot
Gir økt fleksibilitet for næringen. "Ingen" av aktørene får mindre fleksibilitet.	Gjør sammenhengen mellom biomassen på tillatelsesnivå og miljøpåvirkning mindre, bl.a. fordi en aktør i et slikt tilfelle kan foreta reduksjonen i MTB i et annet området enn der miljøsituasjonen er uakseptabel.
Reduksjon i biomasse vil fremdeles medføre en redusert produksjon og gi miljøgevinst, men denne gevinsten vil ikke nødvendigvis i sin helhet bli tatt ut i det området der reduksjonen blir foretatt. Samtidig vil det i noen tilfeller gi oppdretterne mulighet til raskt å redusere biomassen i områder som er særlig belastet, ved at de har større geografisk fleksibilitet i utnyttelsen av biomassen.	Vil gi ytterligere administrative byrder.
Reduserer i noen grad de konkurransevidende effektene av IRBT.	

Samlet vurdering

Alternativ 1 innebærer at flere aktører vil kunne få økt fleksibilitet, likevel slik at det stilles krav om en viss grad av videreforedling. Departementet har ikke oversikt over hvor mange

aktører som kan tenkes å oppfylle et vilkår om at 15 pst. av produsert fisk videreføres, men vi antar likevel at et slikt krav vil kunne ligge innenfor rekkevidden til relativt mange aktører. Andelen fisk som videreføres i Norge har de siste årene grovt anslått vært mellom 13 og 19 %. En stor andel av dette kvantumet må imidlertid antas å være produsert av virksomheter med interregionalt biomassetak.

Etter vår vurdering vil alternativ 2 gi flere oppdrettere mulighet til å videreføre sin nåværende drift sammenlignet med alternativ 1, samt best muligheter til å tilpasse seg det nye systemet for vekst. Videre vil et system som i liten grad baserer seg på særlige individuelle vurderinger gi mindre byråkrati og større forutsigbarhet. Alternativ 2 vil på den annen side kunne gi så god fleksibilitet i enkelte områder at incentivene som ligger i ordningen med IRBT vil kunne svekkes noe, og dermed potensielt kunne få negativ betydning for andelen fisk som vil videreføres i Norge. I den forbindelse er det viktig å presisere at videreførelsesvirksomheten står for mange viktige arbeidsplasser i kystdistriktene i Norge.

De miljømessige konsekvensene ved de ulike alternativene er vanskelig å forutberegne. Et alternativ med mindre fleksibilitet vil gi betydelig incentiver til å løse miljøutfordringer innenfor det enkelte produksjonsområde. Samtidig vil større fleksibilitet kunne bidra til å raskere redusere miljøpåvirkningen ved at biomasse kan flyttes ut av særlig belastete områder. Dette vil imidlertid ikke løse de underliggende miljømessige utfordringene, og kan bidra til å redusere de miljømessige incentivene som ligger i det nye systemet. Samtidig gir større geografisk fleksibilitet næringen mulighet til i større grad å velge bort de mindre gunstige lokalitetene med hensyn til lakselus, noe som på sikt er positivt.

Nærings- og fiskeridepartementet ber med dette særlig om høringsinstansenes syn på alternativene som er presentert i dette delkapitlet.

6.4 Forslag om anledning til å flytte tillatelser inn i andre produksjonsområder

Å flytte en tillatelse innebærer at tillatelsen blir hjemmehørende i et annet produksjonsområde enn der det opprinnelig er hjemmehørende. Dette er altså noe annet enn å tillate at en tillatelse *utnyttes* i et annet produksjonsområde. Etter dagens praksis har dette blitt tillatt kun isærskilte sykdomstilfeller.

I havbruksmeldingen kap. 11.6 heter det:

"Det er relevante hensyn som kan begrunne en adgang til miljøbegrunnet flytting, og i tillegg til de hensyn arealutvalget påpeker, vil flytting av tillatelser kunne bidra til å opprettholde landbasert slakteri- og foredlingsvirksomhet i områder der produksjonen eventuelt må reduseres. En slik adgang vil imidlertid innebære at selve systemet med handlingsregel undergraves, da flytting av tillatelser vil «spise av» det vekstpotensialet som finnes i produksjonsområdet tillatelsen flyttes til. Dermed vil også incentivene og forutsigbarheten som ligger i handlingsregelen reduseres eller forsvinne. Eksisterende rammebetingelser for flytting av tillatelser bør derfor opprettholdes."

Departementet har vurdert på nytt om det bør tillates å flytte tillatelser mellom områder, men er fremdeles av den oppfatning at det bør foreligge særskilte grunner om slik flytting skal kunne tillates, se forslaget til forskrift § 15.

6.5 Deling av tillatelser mellom produksjonsområder

Det kan i enkelte tilfeller være hensiktsmessig å dele produksjonskapasiteten til en tillatelse mellom to områder. Dette kan være særlig aktuelt dersom en oppdretter med en eller to tillatelser får innskrenket fleksibilitet ved at området der lokalitetene deles i to eller flere produksjonsområder. Framtidig vekst kan bare tillates for den delen av tillatelsen som er lokalisert i et produksjonsområde hvor dette tilbys.

Dette er også omtalt i kapittel 4.

7 UNNTAK FRA HANDLINGSREGELEN

I næringskomiteens innstilling står bl.a. følgende:

«Komiteen viser til at det i meldingen fremgår at akvakulturmyndighetene bør kunne fatte enkeltvedtak som gjør unntak fra handlingsregelen. Betingelsen for unntak er at det kan dokumenteres at driften av den aktuelle tillatelsen ikke kan påvirke den miljøutfordringen som utløser en reduksjon i produksjonskapasiteten i området.....

Komiteen mener at betingelsene som skisseres for å kunne fatte vedtak om unntak fra regelen er strenge, og det er mulig å se for seg at enkeltaktører også bør kunne få unntak dersom denne aktøren i vesentlig mindre grad enn andre aktører bidrar til å påvirke den aktuelle miljøutfordringen. Komiteen mener en slik ordning vil kunne bidra til ytterligere å stimulere til miljøvennlig drift.

Komiteen viser samtidig til at en ulempe med å gjøre det lettere å få unntak er at unntaksregelen vil kunne føre til økt ressursbruk hos forvaltning og domstoler for å håndtere saksbehandling og tvister. For å redusere ulempene mener komiteen at kriteriene for unntak så langt som mulig bør være objektive.»

Intensjonen med unntak fra handlingsregelen er at tillatelser som er plassert i produksjonsområde hvor produksjonskapasiteten skal nedreguleres eller fryses, likevel kan vokse 6 % annet hvert år så lenge de oppfyller gitte kriterier. Departementet har tatt utgangspunkt i at en ordning for unntak fra handlingsregelen bør oppfylle visse mål, og ulike alternativer er vurdert opp mot definerte mål.

Intensjonen om unntak fra en handlingsregel med lakselus som indikator kan oppfylles på to prinsipielt forskjellige måter. Den ene er at tillatelsen driftes slik at det er svært lite lakselus på fisken i anlegget. Mengden lus på fisken vil da ha betydning for om tillatelsen i *vesentlig mindre grad* enn andre bidrar til smittepresset. Den andre er at tillatelsen driftes slik at mengden lakselusegg og -larver som slippes ut i de frie vannmassene begrenses. Mengden

lakselus som slippes ut av anlegget vil da ha betydning for om tillatelsen i *vesentlig mindre grad* enn andre bidrar til smittepress.

Begrepet laksefisk omfatter mange arter. Hverken havbruksmeldingen eller næringskomiteens innstilling er helt spesifikk på hvilke arter det skal tas hensyn til. På side 60 i meldingen er lakselus som indikator og overvåkning av lakselus omtalt spesifikt. Her står blant annet at «*En luseindikator bør innrettes slik at den sier noe om den samlede belastningen på vill laksefisk....*». Videre at «*Havforskningsinstituttet vurderer effekten av lakselusinfeksjon på utvandrende villsmolt av laksefisk og sjørret og beitende villfisk (større sjørret og sjørøye) basert på en modell hvor man tar hensyn til ulik sannsynlighet for dødelighet på stor og liten fisk.*». Unntak fra handlingsregelen skal derfor utformes slik at hensynet til disse artene er ivarettatt.

Departementet viser for øvrig til rapporten *Kunnskapsstatus som grunnlag for kapasitetsjustering innen produksjonsområder basert på lakselus som indikator*. Her blir det blant annet definert hva som utgjør en populasjon når samlet belastning i et produksjonsområde skal vurderes. Overvåkingen som danner grunnlaget for fagmiljøenes råd til departementet vil ikke uten videre kunne si noe om effekter på elvebestandsnivå, men kun den del av bestanden som oppholder seg i sjø i produksjonsområdet. I den forbindelse vil departementet påpeke at systemet for kapasitetsjustering ikke er en forvaltning av de enkelte villaksbestandene, men en forvaltning av oppdrettsnæringens påvirkning på ville populasjoner av laksefisk i produksjonsområdene. Forvaltningen av de enkelte villaksbestandene ligger under miljømyndighetenes ansvar. Miljømyndighetene vurderer kvaliteten til de enkelte bestandene ut i fra kvalitetsnormen for villaks. Målet i kvalitetsnormen er å oppnå minst god kvalitet for den enkelte bestand, uavhengig av årsak.

7.1 Mål for en ordning for unntak fra handlingsregelen

7.1.1 Unntaksordningen skal oppfattes som rettferdig og gi mulighet for unntak for aktører som i vesentlig mindre grad enn andre bidrar til å påvirke smittepresset av lakselus

Da det nye systemet for kapasitetsregulering er rettet inn mot tillatelsesnivå er det naturlig at også en unntaksregel retter seg inn mot dette nivået. Det vil som utgangspunkt bety at all utnyttelse av tillatelsen må oppfylle gitte kriterier for at unntak skal kunne gis. Reglene om felles biomassetak og interregionalt biomassetak, gjør at dette blir noe komplisert og at det blir mer krevende å føre tilsyn. For å forenkle håndteringen vil departementet foreslå at kriteriene for unntak som den klare hovedregel kun skal gjelde på de lokalitetene som formelt er knyttet til tillatelsen. Departementet vil imidlertid fortløpende evaluere om reglene om felles biomassetak utnyttes til å få unntak uten at det reelt skjer en produksjon som oppfyller vilkårene. Om nødvendig vil unntak fra handlingsregelen kreve at *all* utnyttelse av omfattede tillatelser skje på lokaliteter der kriteriene for unntak oppfylles.

I hvilken grad en aktør bidrar til å påvirke smittepress av lakselus på vill laksefisk (laks, sjørret og sjørøye), er i utgangspunktet ikke bare avhengig av gjennomsnittlig antall lus på fisken i anlegget, men også av antall fisk i anlegget, plassering, strømforhold, etc. Jo høyere det gjennomsnittlige antallet lus er på fisken, desto større betydning har antallet fisk på det

totale antallet lakselus, og dermed også i hvilken grad en aktør bidrar til å påvirke smittepresset.

Tillatelsene er avgrenset med en bestemt biomasse. De er derfor også indirekte avgrenset mht. antall fisk, men antallet fisk er igjen avhengig av størrelsen på fisken. Det gjennomsnittlige antallet voksne hunnlus per fisk gir likevel et godt bilde av hvor mye en tillatelse bidrar til å påvirke smittepresset med dagens åpne merdløsninger. Inntil det er utredet en modell med utslippskvoter, jf. Innst. 361 S (2014-2015) kap. 2.5, legger departementet til grunn at gjennomsnittlig antall voksne hunnlus per fisk er egnet til å bruke som et kriterium for i hvilken grad en tillatelse bidrar til å påvirke smittepresset. Det sentrale spørsmålet er hvilket lusenivå som skal brukes for å angi «i vesentlig mindre grad».

I hvilken grad en tillatelse bidrar til å påvirke smittepresset av lakselus overfor vill laksefisk er også avhengig av om det er lus i anlegget i de tidsrom som har størst betydning for smittepresset på villfisken. Når villaks, sjørøret og sjørøye skal vektlegges, bør en grense for maksimalt antall lus gjelde fra et gitt tidspunkt om våren til og med et gitt tidspunkt om høsten. Når tidspunktet om våren bør være, er avhengig av utvandningsperioden for laks som varierer fra sør til nord. Sjørøret kan oppholde seg i sjøen store deler av året, men det legges til grunn at juli, august og september er den viktigste vekstperioden for sjørøreten i sjøen. Vi antar at denne perioden også har betydning for hensynet til sjørøye. Lave nivåer av voksne hunnlus i september vil også gi lavt smittepress i oktober.

"Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg" (lakselusforskriften) § 7 om samordnede tiltak mot lakselus om våren ble endret den 16. mars 2016. Nå gjelder en tidsramme for hele kysten (5. mars til og med 25. juni). Innenfor tidsrammen skal oppdretterne i hvert samarbeidsområde fastsette en tre ukers tiltaksperiode som i størst mulig grad er tilpasset utvandringen av vill laksesmolt lokalt. I tillegg er ordlyden i paragrafen endret ved at det nå ikke er krav om samordnet *behandling*, men samordnede *tiltak*. Det åpnes dermed opp for mer bruk av ikke-medikamentelle metoder. På grunnlag av dette foreslår departementet at en unntaksordning legger til grunn lave grenseverdier for voksne hunnlus/lavt utslipp av lus til frie vannmasser fra og med den siste uken i perioden for samordnede vårtiltak til og med september. Vi ber om høringsinstansenes innspill på dette. Tidspunktet om våren kan tilpasses til kunnskap om utvandring av villfisk i produksjonsområdene når disse er definert. Aktører som har lite lus i dette tidsrommet vil også i vesentlig mindre grad enn andre påvirke smittepresset overfor andre oppdrettsaktører.

7.1.2 Unntaksordningen skal bidra til ytterligere å stimulere til miljøvennlig drift

En forutsetning for at unntaksordningen skal bidra til ytterligere å stimulere til miljøvennlig drift er at den ikke stimulerer til økt legemiddelbruk, snarere tvert imot. Et klart mål må altså være at unntaksordningen stimulerer til redusert legemiddelbruk.

Ordningen bør gjelde for tillatelser med lokaliteter hvor det er lite lus eller utslippet av lus er lavt. Flere av disse har i utgangspunktet ikke behov for å behandle mot lakselus. Dersom unntaksordningen ikke legger noen begrensninger for medikamentell behandling om høsten

og vinteren, vil den kunne stimulere til økt legemiddelbruk. Det kan tenkes at behandlinger da vil gjennomføres for å sikre svært lave lusenivåer fra våren til og med september. Dette anses derfor ikke som egnet.

Dersom unntaksordningen åpner for at oppdretteren kan gjennomføre et gitt antall medikamentelle behandlinger i løpet av en produksjonssyklus, vil den også kunne stimulere til noe økt legemiddelbruk. I anlegg med lite lus kan behandling av enkeltmerder være aktuelt og forsvarlig. Det forutsettes at behandling av enkeltmerder da vil betraktes som én behandling. En unntaksordning som åpner for at et bestemt antall medikamentelle behandlinger kan gjennomføres, vil kunne føre til at flere vil gjennomføre behandlinger for å sikre svært lave lusenivåer fra våren til og med september. Det vil også kunne føre til at anlegg som i utgangspunktet kunne behandlet enkeltmerder, vil behandle hele anlegget.

En unntaksordning bør ideelt sett baseres på at lave lusenivåer kan overholdes med bruk av minst mulig medikamentell behandling mot lakselus. I gjeldende forskrift om lakselusbekjempelse § 7 er det som nevnt krav om samordnede tiltak mot lakselus om våren. Tiltak skal gjennomføres i hele akvakulturanlegget dersom det påvises 0,1 lakselus eller flere av bevegelige stadier og voksen hunn lus i gjennomsnitt per fisk i tidsrommet for samordnede tiltak. De gjeldende kravene til samordnede tiltak mot lus på våren vil kunne komme i konflikt med kriteriene for unntak fra handlingsregelen.

Departementet tar sikte på å revidere lakselusforskriften i lys av det nye regimet for regulering av produksjonskapasiteten. Dersom krav om samordnede tiltak om våren opprettholdes, bør det vurderes unntak fra krav om samordnede tiltak for de som har søkt om unntak fra handlingsregelen og som overholder kriteriene for unntak på tidspunktet for samordnede tiltak om våren. Et unntak for krav om samordnede tiltak bør i tilfelle plasseres i lakselusforskriften.

7.1.3 Unntaksordningen skal være teknologinøytral og basert på objektive kriterier

Kriteriene for å kunne få unntak fra handlingsregelen skal være teknologinøytrale og i størst mulig grad være basert på objektive kriterier. Det er derfor ikke aktuelt å stille et konkret krav om bruk av bestemte teknologier, eksempelvis lukket teknologi. De som skal kunne få unntak må enten ha vesentlig mindre lus på fisken, eller vesentlig mindre utslipp av lakseluslarver og -egg til det omkringliggende miljø enn som er vanlig i næringen. En grense for antall voksne hunn lus per fisk er i utgangspunktet et objektivt kriterium som er egnet til å bruke som grunnlag for en unntaksordning. Et krav om begrenset utslipp av lakseluslarver til frie vannmasser kan også kan også utformes som et teknologinøytralt effektkrav basert på objektive kriterier.

7.1.4 Unntaksordningen skal være troverdig

For at ordningen skal være troverdig må andre aktører, forvaltningen og andre interessenter ha tillit til at kriteriene for å kunne få unntak fra handlingsregelen faktisk er oppfylt.

I lakselusforskriften er det krav om at det i perioden fra og med 1. juni til og med 31. januar skal telles lakselus på minst 10 tilfeldige fisk fra alle de utvalgte merdene (minst halvparten av merdene). I perioden fra og med 1. februar til og med 31. mai skal det telles lakselus på minst 20 tilfeldige fisk fra alle de utvalgte merdene (minst halvparten av merdene). I forskrift om 5 % økning gitt i 2015 er det krav om at det hele året skal telles lakselus på minst 20 tilfeldige fisk fra alle de utvalgte merdene.

Det er en statistisk usikkerhet knyttet til resultatet av hver enkelt telling. Graden av usikkerhet ved hver telling påvirkes av antall fisk det telles på (Tabell 7-1).

Tabell 7-4 Statistisk sannsynlighet for reell forekomst av lakselus i en merdgruppe når det ikke påvises lus i telleprøven.

Antall fisk som telles uten påvisning av voksne hunnlus	95 % statistisk sannsynlighet	90 % statistisk sannsynlighet
10 fisk	Ikke mer enn 0,28 voksne hunnlus per fisk	Ikke mer enn 0,21 voksne hunnlus per fisk
20 fisk	Ikke mer enn 0,16 voksne hunnlus per fisk	Ikke mer enn 0,12 voksne hunnlus per fisk
50 fisk	Ikke mer enn 0,07 voksne hunnlus per fisk	Ikke mer enn 0,05 voksne hunnlus per fisk

Kilde: Veterinærinstituttet

Tabellen viser at det med 95 % grad av sikkerhet kan si at det ikke er mer enn 0,28 voksne hunnlus per fisk i gjennomsnitt når det i en telleprøve med 10 fisk fra en oppdrettsenhet ikke påvises voksne hunnlus. Ved én telling av 20 fisk uten påvisning av voksne hunnlus kan en med 95 % grad av sikkerhet si at det ikke er mer enn 0,16 voksne hunnlus per fisk.

Tilsvarende grad av usikkerhet ved en enkelt telling gjelder også dersom resultatet av en telling er 0,1 voksne hunnlus per fisk, men den statistiske usikkerheten reduseres betraktelig når man har en serie med flere tellinger. Regelverket stiller krav om telling hver uke så lenge sjøtemperaturen er 4°C eller høyere. Dette gir lange tidsserier med tellinger som ifølge Veterinærinstituttet gir svært stor statistisk sikkerhet for at telleresultatene gir et korrekt bilde av den faktiske situasjonen i anleggene. Det er også urimelig å kreve telling av lus på flere fisk i de anleggene som har aller minst lus i hele landet. Departementet ser det derfor som hensiktsmessig at kriteriene for unntak baseres på den til enhver tid gjeldende tellemetode etter lakselusforskriften.

Et notat utarbeidet av Norsk Regnesentral (SAMBA/17/16) på oppdrag fra Sjømat Norge har tatt for seg problemstillingen med falske positive resultater i lusetellinger. Et falsk positivt resultat innebærer at man registrerer at det er mer lus enn grensen tillater på tross av at det faktiske lusetallet ligger under grenseverdien. Her konkluderer de med at sannsynligheten for minst én falsk positiv i løpet av en produksjonssyklus (78 tellinger) er over 99 % ved en grense på 0,2 lus og faktiske lusetall mellom 0,11 og 0,2. Tilsvarende er det 99 % sannsynlig for minst én falsk positiv i løpet av en produksjonssyklus (78 tellinger) gitt at grensen er 0,5

og det faktiske lusetallet ligger mellom 0,33 og 0,5. En bør prøve å unngå at oppdrettere som faktisk oppfyller kriteriene i unntakene mister retten til unntak på feilaktig grunnlag, samtidig som en sikrer at det kun er de som oppfyller de faktiske kriteriene for unntak som får slike unntak. En måte å gjøre dette på kan være å vurdere lusetallene som et gjennomsnitt av et visst antall målinger, men dette kan ikke gjøres dersom kravet for unntak er ingen påviste lus. Departementet ber om innspill på hvordan denne problemstillingen bør håndteres.

Krav om at tellinger skal gjennomføres av en uavhengig tredjepart eller av fiskehelsetjenester som ikke er direkte ansatt i oppdrettsselskapene, vil kunne styrke tilliten til at telleresultatene som rapporteres er riktige. Endringer i krav til både tellemetoder og hvem som skal gjennomføre tellingen bør vurderes på generelt grunnlag, ikke som en spesialordning for de som har så lite lus at de vil kunne få unntak fra handlingsregelen. Dersom det stilles krav om at søknader om unntak fra handlingsregelen må sendes inn på et tidlig tidspunkt, vil Mattilsynet kunne følge opp disse med tilsyn dersom det er nødvendig. Det må likevel ikke bli slik at Mattilsynet bruker mest ressurser på de som har aller best kontroll med lakselus. Mattilsynet må prioritere tilsyn med de lokalitetene som har størst utfordringer med lakselus og som gir størst bidrag til utviklingen av smittepress og resistens. Det vil være en fordel for næringen som helhet, ikke minst for de som i dag også har god kontroll og lite lus i anleggene.

Departementet foreslår derfor at oppdretterens egentellinger og rapporteringer legges til grunn ved vurdering av om kriteriene for unntak er oppfylt. Vi foreslår likevel at det må søkes om unntak på et så tidlig tidspunkt at Mattilsynet kan gjennomføre tilsyn i den delen av produksjonssyklusen hvor det er størst utfordringer med lakselus, det vil som regel være om sommeren og høsten når fisken er stor. Veterinærinstituttet kan også utarbeide risikomodeller som kan brukes som verktøy for å vurdere når verifiserende tilsyn bør gjennomføres. Mattilsynet bør også kunne kreve gebyr for tilsyn som skal verifisere oppdretternes egentellinger for unntak. Gebyrets størrelse bør dekke de faktiske utgiftene med tilsynet. Ved lokaliteter som driftes slik at utslippet av levende lakseluslarver og -egg begrenses, bør dette dokumenteres for hver enkelt lokalitet av en uhildet faginstans.

7.1.5 Unntaksordningen skal ikke uthule prinsippet om regulering på områdenivå

Departementet vil understreke at det nye systemet innebærer at regulering av produksjonskapasitet skal skje på områdenivå på bakgrunn av en vurdering av det totale smittepresset av lakselus i hvert enkelt produksjonsområde, og at handlingsregelen ikke skal brukes som regulering på lokalitetsnivå. En ordning med unntak fra handlingsregelen skal være nettopp dette, et unntak fra hovedreglene. Ordningen bør derfor ikke baseres på at lusesituasjonen på et stort antall lokaliteter må vurderes individuelt. Som tidligere nevnt skal spørsmål om utslippskvoter utredes på et senere tidspunkt. En gradering av unntaksbestemmelsene som for eksempel innebærer at de med aller minst lus kan få 6 % vekst og andre med litt mer lus kan få 3 % vekst, er derfor ikke ansett som aktuell.

7.2 Unntaksordning basert på lave nivåer av lakselus/lavt utslipp av lakseluslarver - vurdering av ulike alternativer opp mot målene for unntak

Departementet har utredet fire alternativer for kriterier for unntak. Det bør bemerkes at dette er kriterier for å få unntak fra handlingsregelen for å oppnå et gode som andre ikke vil få når produksjonskapasiteten i produksjonsområdet skal reguleres ned eller fryses. Det må også understrekes at unntak fra handlingsregelen ikke er den eneste måten å kunne oppnå vekst på. Systemets hovedspor er at det i produksjonsområder hvor produksjonskapasiteten kan øke, vil kunne tilbys økt produksjonskapasitet i form av nye tillatelser og vekst på eksisterende tillatelser, til sammen 6 % vekst.

7.2.1 Alternativ 1 – Ingen voksne hunnlus påvist uten medikamentell behandling mot lakselus

Alternativ 1 baserer seg på at alle lokaliteter som er tilknyttet tillatelsen oppfyller følgende kriterier:

- 1) Lakselusnivå i perioden fra vår til og med september
 - a) I perioden er det ikke påvist voksne hunnlus ved noen telling.
 - b) I perioden er det ikke utslipp av egg og frittsvømmende stadier av lakselus til miljøet.
- 2) Det er ikke brukt medikamentell behandling mot lakselus gjennom hele den siste produksjonssyklusen i sjø.
- 3) Kriteriene gjelder for hele lokaliteten, ikke bare den delen som er knyttet til én av flere tillatelser på en lokalitet.

Fiskeridirektoratet og Mattilsynet har analysert innrapporterte lusedata fra 2012 til og med oktober 2015 for å se hvor mange lokaliteter og tillatelser som vil kunne oppfylle et slikt krav. Fra Rogaland til og med Sør-Trøndelag er det sett på hvor mange lokaliteter som bare har registrert 0 voksne hunnlus fra og med uke 15 (siste uken i våravlusningsperioden) til og med uke 40 (siste uken i september). I Nord-Trøndelag og Nordland er det sett på hvor mange lokaliteter som bare har registrert 0 voksne hunnlus fra og med uke 18 til og med uke 40. I Troms og Finnmark er det sett på hvor mange lokaliteter som bare har registrert 0 voksne hunnlus fra og med uke 22 til og med uke 40.

Gjennomgangen viser at 12 lokaliteter ville oppfylt kriteriene i alternativ 1 i den siste hele produksjonssyklusen til og med oktober 2015. Da er lokaliteter som bare har rapporterte lusedata fra 2015 ikke telt med. På grunn av fordelingen av tillatelser på flere lokaliteter som ikke oppfyller kriteriene, er det 6 tillatelser som ville oppfylt kriteriene i alternativ 1. Alle disse tillatelsene er knyttet til lokaliteter i Skjerstadvfjorden. Dette kan tilsa at det er unødvendig å gi lokaliteter i Skjerstadvfjorden et eget unntak, basert kun på geografisk beliggenhet, da de uansett vil oppfylle vilkårene i alle alternativene til unntak som er nevnt her.

7.2.2 Alternativ 2 – Færre enn 0,1 voksne hunnlus uten medikamentell behandling mot lakselus

Alternativ 2 baserer seg på at alle lokaliteter som er tilknyttet tillatelsen oppfyller følgende kriterier.

- 1) Lakselusnivå i perioden fra vår til og med september
 - a) I perioden er det færre enn 0,1 voksne hunnlus per fisk ved alle tellinger.
 - b) I perioden er utslippet av egg og frittsvømmende stadier av lakselus til miljøet ikke større enn det utslippet ville vært fra tilsvarende antall fisk med et lusenivå på færre enn 0,1 voksne hunnlus i gjennomsnitt per fisk.
- 2) Det er ikke brukt medikamentell behandling mot lakselus gjennom hele den siste produksjonssyklusen i sjø.
- 3) Kriteriene gjelder for hele lokaliteten, ikke bare den delen som er knyttet til én av flere tillatelser på en lokalitet.

Fiskeridirektoratet og Mattilsynet har gjennomført tilsvarende analyse av innrapporterte lusedata fra 2012 til og med oktober 2015 for å se hvor mange lokaliteter og tillatelser som vil kunne oppfylle kriteriene i alternativ 2.

Gjennomgangen viser at 26 lokaliteter ville ha oppfylt kriteriene i alternativ 2 i den siste hele produksjonssyklusen til og med oktober 2015. Også her er lokaliteter som bare har rapporterte lusedata fra 2015 ikke telt med. På grunn av fordelingen av tillatelser på flere lokaliteter som ikke oppfyller kriteriene, er det 9 tillatelser som ville oppfylt kriteriene. Seks av disse tillatelsene er knyttet til lokaliteter i Skjerstadfjorden.

7.2.3 Alternativ 3 – Færre enn 0,1 voksne hunnlus og én medikamentell behandling mot lakselus

Alternativ 3 baserer seg på at alle lokaliteter som er tilknyttet tillatelsen oppfyller følgende kriterier.

- 1) Lakselusnivå i perioden fra vår til og med september
 - a) I perioden er det færre enn 0,1 voksne hunnlus per fisk ved alle tellinger.
 - b) I perioden er utslippet av egg og frittsvømmende stadier av lakselus til miljøet ikke større enn det utslippet ville vært fra tilsvarende antall fisk med et lusenivå på færre enn 0,1 voksne hunnlus i gjennomsnitt per fisk.
- 2) Det er ikke brukt mer enn én medikamentell behandling mot lakselus gjennom hele den siste produksjonssyklusen i sjø.
- 3) Kriteriene gjelder for hele lokaliteten, ikke bare den delen som er knyttet til én av flere tillatelser på en lokalitet.

Fiskeridirektoratet og Mattilsynet har gjennomført tilsvarende analyse av innrapporterte lusedata fra 2012 til og med oktober 2015 for å se hvor mange lokaliteter og tillatelser som vil kunne oppfylle kriteriene i alternativ 3.

Gjennomgangen viser at 46 lokaliteter ville ha oppfylt kriteriene i alternativ 3 i den siste hele produksjonssyklusen til og med oktober 2015. Også her er lokaliteter som bare har rapporterte

lusedata fra 2015 ikke telt med. På grunn av fordelingen av tillatelser på flere lokaliteter som ikke oppfyller kriteriene, er det 10 tillatelser som ville oppfylt kriteriene. Seks av disse tillatelsene er knyttet til lokaliteter i Skjerstadvfjorden.

7.2.4 Alternativ 4 – Færre enn 0,2 voksne hunnlus og to medikamentelle behandlinger mot lakselus

Alternativ 4 baserer seg på at alle lokaliteter som er tilknyttet tillatelsen oppfyller følgende kriterier.

- 1) Lakselusnivå i perioden fra vår til og med september
 - a) I perioden er det færre enn 0,2 voksne hunnlus per fisk ved alle tellinger.
 - b) I perioden er utslippet av egg og frittsvømmende stadier av lakselus til miljøet ikke større enn det utslippet ville vært fra tilsvarende antall fisk med et lusenivå på færre enn 0,2 voksne hunnlus i gjennomsnitt per fisk.
- 2) Det er ikke brukt mer enn to medikamentell behandling mot lakselus gjennom hele den siste produksjonssyklusen i sjø.
- 3) Kriteriene gjelder for hele lokaliteten, ikke bare den delen som er knyttet til én av flere tillatelser på en lokalitet.

Disse vilkårene tilsvarer vilkårene for å få 5 % kapasitetsøkning i 2015. Fiskeridirektoratet og Mattilsynet har gjennomført tilsvarende analyse av innrapporterte lusedata fra 2012 til og med oktober 2015 for å se hvor mange lokaliteter og tillatelser som vil kunne oppfylle kriteriene i alternativ 4.

Gjennomgangen viser at 66 lokaliteter ville ha oppfylt kriteriene i alternativ 4 i den siste hele produksjonssyklusen til og med oktober 2015. Også her er lokaliteter som bare har rapporterte lusedata fra 2015 ikke telt med. På grunn av fordelingen av tillatelser på flere lokaliteter som ikke oppfyller kriteriene, er det 10 tillatelser som ville oppfylt kriteriene i alternativ 4. Seks av disse tillatelsene er knyttet til lokaliteter i Skjerstadvfjorden.

Sannsynligheten for at tillatelser med åpne merdanlegg vil oppfylle kriteriene gitt i de ulike alternativene er størst i de sørligste og nordligste delene av landet (ytterkantene det norske oppdrettsområdet). Dette vil være produksjonsområder hvor produksjonskapasiteten sannsynligvis uansett vil kunne øke.

Ved en omrokking av tillatelsene som er knyttet til flere av lokalitetene som oppfyller kriteriene, vil flere tillatelser kunne oppfylle kriteriene. Andelen tillatelser som vil klare å oppfylle kriteriene ved en slik omrokking vil trolig øke når antallet lokaliteter som kan oppfylle kriteriene øker. Hvor mange tillatelser dette gjelder er likevel vanskelig å tallfeste. For eksempel er det innbetalt vederlag for til sammen 19 tillatelser ved årsskiftet 2015/2016, og disse tillatelsene har nå tilknyttet vilkår som tilsvarer dette alternativet.

7.2.5 Departementets vurdering

Ordningen skal oppfattes som rettfærdig og gi mulighet for unntak for aktører som i vesentlig mindre grad enn andre bidrar til å påvirke smittepresset av lakselus.

Tillatelser som oppfyller kriteriene for unntak under alternativ 1, vil definitivt *i vesentlig mindre grad* enn andre bidra til å påvirke smittepresset av lakselus. Det kan være rene tilfeldigheter som gjør at det kan påvises én voksen hunnlus i løpet av tellingene i den aktuelle perioden. Ordningen kan da oppfattes som tilfeldig og urettferdig.

Tillatelser som oppfyller kriteriene for unntak under alternativ 2 og 3, vil etter departementets vurdering *i vesentlig mindre grad* enn andre bidra til å påvirke smittepresset av lakselus. Overskridelse av en grense på 0,1 voksne hunnlus er mindre påvirket av rene tilfeldigheter enn overskridelser av en grense på 0 voksne hunnlus.

Alternativ 2 og 3 gir noe større sannsynlighet for at tillatelser som er basert på åpne merder i sjøen vil kunne oppfylle kriteriene for unntak. Det er fremdeles stor sannsynlighet for at de er i produksjonsområder hvor lusestatusen er så god at produksjonskapasiteten uansett vil kunne øke, og vil derfor ikke være avhengig av unntak fra handlingsregelen for å få vekst.

Departementet antar at forholdene i Skjerstadfjorden er slik at tillatelsene i dette fjordområdet vil kunne oppfylle kriteriene for unntak gitt i alternativ 2 og 3 selv om produksjonskapasiteten i produksjonsområdet for øvrig må nedreguleres eller fryses. I andre områder er det svært liten sannsynlighet for at tillatelser som er basert på åpne merder vil kunne oppfylle kriteriene for unntak i alternativ 2 og 3 i produksjonsområder med stort smittepress. De vil mest sannsynlig være i produksjonsområder hvor produksjonskapasiteten uansett vil kunne øke, og vil derfor ikke være avhengig av unntak fra handlingsregelen for å få vekst.

Mange oppdrettere greier å overholde en grense på 0,2 voksne hunnlus per fisk. En gjennomgang av lusedata fra 2012 til og med oktober 2015 viser at anslagsvis 150 lokaliteter (i underkant av 20 %) i hele denne tidsperioden holdt seg under 0,2 voksne hunnlus per fisk (men 66 dersom vi legger til det foreslåtte kravet om maksimalt 2 medikamentelle behandlinger). Det kan derfor argumenteres for at en grense på 0,2 voksne hunnlus per fisk som grunnlag for unntak er for høyt til at den vil oppfylle kriteriet om at ordningen skal omfatte aktører som *i vesentlig mindre grad* enn andre bidrar til å påvirke smittepresset.

Ordningen skal bidra til ytterligere å stimulere til miljøvennlig drift

Økningen i bruk av legemidler mot lakselus de siste årene er bekymringsfull både i forhold til miljø, fiskevelferd og fiskehelse. Alternativ 1 og 2 vil i like stor grad bidra til ytterligere å stimulere til miljøvennlig drift. Selv om unntaksordningen bør bidra til ytterligere å stimulere til miljøvennlig drift mener departementet at det kan være uheldig å fjerne alle muligheter for medikamentell behandling. Departementet ønsker derfor høringsinstansens innspill på at det åpnes for medikamentelle behandlinger.

Dersom man begrenser bruken til én behandling per produksjonssyklus per lokalitet, vil oppdretterne ha mulighet til å behandle ved en akutt situasjon. Dette kan bidra til at lusenivåene holdes vedvarende lave, mens dersom oppdretterne ikke har et slikt verktøy tilgjengelig, kan en slik akutt situasjon føre til at de vil slippe opp lusenivåene mer. På den annen side er det et uttalt mål i næring og forvaltning at lakselus i fremtiden kontrolleres av ikke-medikamentelle tiltak. Strengt unntakskriterier kan bidra til å fremskynde utviklingen av ikke-medikamentell lusekontroll.

Ordningen skal være teknologinøytral og basert på objektive kriterier

Alle foreslåtte alternativ er teknologinøytrale. Alle er også i stor grad basert på objektive kriterier. Ulike teknologier vil kunne sikre at anlegg kan overholde grensene for utslipp av luselarver skissert i kriteriene. Utover effektkravet er kriteriet teknologinøytralt. Det er derfor opp til søker å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt og dokumentere at disse beviselig sikrer et luseutslipp innenfor de grenser som er satt. Departementet ønsker her å presisere at også tiltak som hindrer lusepåslag kan vurderes som relevante.

Ordningen skal være troverdig og gi tillit til at de som får unntak faktisk har oppfylt kriteriene

Etter vår vurdering bør alle alternativene kunne gi tillit til at de som får unntak faktisk oppfyller kriteriene, og i like stor grad. En serie med telleresultater gir stor grad av sikkerhet.

Ordningen skal ikke uthule prinsippet om regulering på områdenivå

Ingen av alternativene vil uthule prinsippet om regulering på områdenivå. Hvor mange tillatelser som vil kunne tilfredsstille kriteriene per dags dato er avhengig av hvilke alternativ som velges. Antallet vil på sikt kunne øke under alle alternativene. Det avhenger av blant annet av utviklingen av driftsmetoder og teknologi, og smittepress fra andre aktører.

Ordningen skal føre til minst mulig administrasjon og enkeltsaksbehandling

De tillatelsene som er knyttet til lokalitetene i Skjerstadfjorden, vil på visse vilkår kunne gis unntak i forskrift under alle alternativ, uten behov for enkeltsaksbehandling. Det er imidlertid et spørsmål om det likevel vil være hensiktsmessig å særskilt regulere kun dette området, eller om det bør søkes om unntak etter de alminnelige reglene også her. Enkeltvedtak vil også gi forutsigbarhet for alle parter med hensyn til hvilke lusemengder som anses som akseptable for at unntak skal opprettholdes. Departementet foreslår at området gis et generelt unntak, men ber om at de høringsinstansene som vil bli påvirket av denne reguleringen vurderer dette spørsmålet særskilt.

Utenom Skjerstadfjorden er det svært få tillatelser som vil kunne oppfylle kriteriene for unntak i alternativ 1 hvis driften er basert på åpen merdteknologi. De vil mest sannsynlig være i produksjonsområder hvor lusestatusen er så god at produksjonskapasiteten uansett vil kunne øke, og vil derfor ikke være avhengig av unntak fra handlingsregelen for å få vekst.

Alternativ 2 til 4 vil kunne føre til noe mer administrasjon og enkeltsaksbehandling enn alternativ 1. For alternativene 1-3 vil de fleste av disse vil nok også være i produksjonsområder hvor lusestatusen er så god at produksjonskapasiteten uansett vil kunne øke, og vil derfor ikke være avhengig av unntak fra handlingsregelen for å få vekst. For alternativ 4 antas det at langt flere vil ha potensial for å oppfylle kravene.

En unntaksordning som baserer seg på effektkrav for utslipp av lakseluslarver, vil kunne oppfylle alle målsetningene for en unntaksordning fra handlingsregelen. Den vil medføre noe administrasjon og enkeltsaksbehandling, men vil på nåværende tidspunkt uansett ikke være relevant for mange tillatelser.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes innspill på hvilke alternativ som bør velges.

7.3 Hva skal skje dersom kriteriene for unntak ikke lenger overholdes?

Departementet foreslår at unntak fra handlingsregelen innvilges basert på historiske data på mengden voksne hunnlus, enten i form av enkeltvedtak rettet mot enkelttillatelser eller at unntak fastsettes i forskrift for fjordområder som Skjerstadvfjorden, se utkastet til forskrift § 12. Unntak kan også gis i form av enkeltvedtak rettet mot enkelttillatelser som bruker en teknologi som beviselig sikrer et utslipp av lakseluslarver innenfor de grensene som er satt. En må også ta stilling til hva som skal skje dersom kriteriene for unntak ikke lenger overholdes.

Det er mulig å se for seg flere løsninger på dette. En mulighet er at dersom vilkårene for unntak brytes trekkes den sist tildelte økte produksjonskapasiteten tilbake. En slik ordning vil kunne stimulere oppdrettere til å vurdere nøye om de er i stand til oppfylle vilkårene også med en kapasitetsøkning.

Departementet foreslår imidlertid at enkelttillatelser som har fått tildelt økt produksjonskapasitet på grunn av at den har vært unntatt fra handlingsregelen etter enkeltvedtak, beholder den allerede tildelte økningen, men mister muligheten for første fremtidige unntak ved første overtredelse av vilkårene. Det gir størst forutsigbarhet for den enkelte næringsutøver i produksjonsplanleggingen. Det må legges frem dokumentasjon på at kriteriene for unntak er overholdt i en hel produksjonssyklus før nytt unntak kan innvilges.

Unntaket som gis for tillatelser i Skjerstadvfjorden, vil gjelde inntil forskriften eventuelt endres. Dersom forholdene i Skjerstadvfjorden endres slik at forskriften endres og unntaket oppheves, vil økninger som er tildelt kunne beholdes.

7.4 Oppsummering

Departementets forslag til ordning for unntak fra handlingsregelen kan oppsummeres i følgende punkter:

- Enkelttillatelser kan gis unntak dersom det på tilknyttede lokaliteter i den siste produksjonssyklusen er påvist færre enn et gitt antall voksen hunnlus per fisk ved alle tellinger i perioden fra vår til og med september. Hvilke nivå som settes (ingen, 0,1 eller 0,2) vil være avhengig av hvilke alternativ som velges. Det kan heller ikke være brukt mer enn et gitt antall medikamentelle behandlinger mot lakselus gjennom hele den siste produksjonssyklusen i sjø. Hvilket antall som settes vil være avhengig av hvilke alternativ som velges (ingen, en eller to). Det må søkes Mattilsynet innen 1. mars hvert år. Mattilsynet kan innkreve gebyr for verifiserende tilsyn, jf. utkastet til § 12 siste ledd.
- Kriteriene gjelder for alle lokalitetene som er knyttet til tillatelsen og for hele lokaliteten, ikke bare den delen som er knyttet til én av flere tillatelser på en lokalitet.
- For fjordområder som Skjerstadvfjorden hvor alle tillatelsene oppfyller kriteriene og tillatelsene bare er knyttet til lokaliteter i området, kan unntak fastsettes i direkte i forskrift.
- Enkelttillatelser kan også gis unntak dersom det brukes en teknologi som beviselig sikrer et utslipp av lakseluslarver som ikke er større enn det utslippet ville vært fra tilsvarende antall fisk med et gitt lusenivå. Hvilke nivå som settes vil være avhengig av hvilke alternativ som velges (ingen, 0,1 eller 0,2) .
- Enkelttillatelser som har fått tildelt økt produksjonskapasitet beholder den allerede tildelte økningen, men mister muligheten for første fremtidige unntak ved første overtredelse av vilkårene. Det må legges frem dokumentasjon på at kriteriene for unntak er overholdt i en hel produksjonssyklus før nytt unntak kan innvilges.
- Unntaket for Skjerstadvfjorden vil gjelde inntil forskriften eventuelt endres. Dersom forholdene endres slik at forskriften endres og unntaket oppheves, vil økninger som er tildelt kunne beholdes.

7.5 Nærmere om reglene

Departementet foreslår i § 12 at det kan åpnes for unntak fra handlingsregelen om frys eller reduksjon av produksjonskapasitet. Det er tre ulike måter å oppnå unntak på. Felles for unntakene er at vilkårene må være oppfylt for alle lokalitetene som tillatelsen er knyttet til, og at tillatelsen ikke knyttes til andre lokaliteter enn de som gir grunnlag for unntaket. Dette påvirker ikke muligheten til å utnytte tillatelsene i et felles biomassetak, eller et biomassetak som går på tvers av produksjonsområdegrensene.

I første ledd nummer 1 gis det unntak for tillatelser som brukes i Skjerstadvfjorden, ettersom det ikke er påvist lakselus i dette området. En forutsetning for et slikt unntak som blir gjeldende inntil forskriften eventuelt endres, er at tillatelsene i sin helhet forblir tilknyttet til lokaliteter i Skjerstadvfjorden. For å unngå at området utnyttes kun til å få kapasitetsøkninger, er det stilt særskilte kriterier for at en tillatelse kan kvalifisere til kapasitetsøkning:

- Tillatelsen kan de siste to årene før tilbudet om kapasitetsøkning ikke ha vært knyttet til lokaliteter eller ha vært utnyttet i et felles biomassetak utenfor Skjerstadfjorden.
- Med mindre Fiskeridirektoratet gir særskilt tillatelse, kan ikke tillatelser som flyttes ut av området kunne kvalifisere for tilbud ved en senere anledning. Godkjenning fra Fiskeridirektoratet vil for eksempel kunne tenkes der en tillatelse utnyttes utenfor området for å redusere vesentlige konsekvenser ved et sykdomsutbrudd.

Etter første ledd nummer 2 kan det etter søknad gis unntak for tillatelser som ikke gir miljøpåvirkning som følge av lakselus. Det må dokumenteres at levende lakseluslarver ikke slippes ut i frie vannmasser på hver lokalitet som er knyttet til tillatelsen.

Etter første ledd nummer 3 kan det etter søknad gis unntak for tillatelser som i vesentlig mindre grad enn andre bidrar til miljøpåvirkning som følge av lakselus. Etter forslaget vil dette gjelde tillatelser knyttet til lokaliteter som har færre enn et gitt nivå av voksne hunnlus per fisk ved alle tellinger i perioden 1. april til 30. september under den siste produksjonssyklusen, og som ikke har behandlet medikamentelt mot lakselus mer enn et gitt antall ganger under den siste produksjonssyklusen (merk likevel drøftelsen om tellemetodikk i kap. 7.1.4). Dokumentasjon av at kriteriene for unntak etter dette punktet oppfylles vil kreve spesiell oppfølging av Mattilsynet. Det må derfor søkes på et tidlig tidspunkt. Oppdretteren bærer kostnaden ved tilsyn etter denne bestemmelsen gjennom gebyr. Størrelsen på gebyret kan ikke overstige forvaltningens faktiske kostnader med tilsynet.

8 DELING AV KUNNSKAP OG ERFARINGER

Endelig foreslår departementet i § 14 at det fastsettes i forskrift at kunnskap og erfaringer fra drift i produksjonsområder skal deles og komme hele næringen til gode. Bestemmelsen er med å underbygge formålet med systemet slik at det lettere legges til rette for vekst ved at kunnskap om miljøvennlig drift må deles. Dette innebærer likevel ikke en innsnevring av patentretten.

9 ALTERNATIVE MODELLER SOM ER VURDERT

Nærings- og fiskeridepartementet har etter Stortingets behandling av havbruksmeldingen blitt presentert for en alternativ modell for implementering av nytt system.

9.1 Forslag fra Sjømat Norge

Sjømat Norge har for departementet presentert en modell der vekst beslutes på bakgrunn av miljøsituasjonen innenfor bestemte produksjonsområder:

- Områdebasert forvaltning og et trafikklyssystem
- Kysten deles opp i *mange og så små områder* som mulig.
- I og med at tillatelsene skal knyttes til produksjonsområder, bør disse være så store som mulig, slik at fleksibiliteten til aktørene sikres. Sjømat Norge foreslår at Fiskeridirektoratets nye administrative grenser utgjør *produksjonsområdene*.

- Sjømat Norge mener det er *området* sin produksjonskapasitet som bør justeres og ikke produksjonsområdet (som utgjøres av Fiskeridirektoratets administrative grenser).
- Produksjonskapasiteten endres etter dette ved at den samlede lokalitetsbiomassen i et område justeres.
 - I grønne områder kan nye lokaliteter klareres.
 - Det klareres ikke nye lokaliteter i gule eller røde områder. I slike områder vil Mattilsynet følge opp med tiltak som er fastsatt i gjeldende regelverk for å redusere effekten av lus fra næringen, herunder kan dette være tiltak som innebærer endring og omfordeling av lokalitets-MTB i området.
- Det legges opp til jevn økning av MTB i tillatelsene. Utnyttelse av denne veksten vil følgelig være betinget av at det er ledig lokalitets-MTB.
- Veksten bør være på om lag 4 % årlig.

Sjømat Norge beskriver fordelene med sitt forslag til implementering av meldingen på følgende måte:

"Fordelen med et system basert på regulering av produksjonskapasiteten i et område er:

- *Det kan velges størrelse og antall produksjonsområder som er hensiktsmessige for en målrettet og god oppfølging av miljøindikatoren (lakselus) uten at dette går på bekostning av fleksibilitet.*
- *Det gis en fleksibilitet som muliggjør fellestiltak mellom selskapene som f.eks. brakkleggingssoner, og bidrar til en optimal arealutnyttelse ved sikre en god utnyttelse av lokalitetene.*
- *Et slikt system blir enklere å forvalte da det ikke er behov for ulike regulatoriske tilpasninger og individuelle vurderinger for å sikre nødvendig fleksibilitet. Dette er viktig for en god utnyttelse av forvaltningskapasiteten til sektormyndighetene, og for å sikre likebehandling*
- *Områdeinndelingen kan enkelt endres uten at dette får store konsekvenser for et selskaps fremtidige produksjonsplaner. Dette gir forvaltning og næring anledning til å tilpasse områdeinndelingen for produksjonsregulering til en eventuell annen områdeinndeling med andre formål.*
- *Systemet er godt egnet også for vurdering og regulering av enkeltlokaliteter. Eksempelvis kan det gis anledning til å utvide kapasiteten for lokaliteter som presterer godt innenfor et «gult område» eller at lokaliteter som presterer dårlig innenfor et «grønt område» må ta ned sin kapasitet.*
- *Utvidelse av kapasitet forutsetter fortsatt at kravene fra de ulike sektormyndighetene for å få utvidelsene eller nyetablering av lokaliteter må være oppfylt. «Grønt trafikklys» gir derfor ikke automatisk vekst.*
- *Sjømat Norge er tilfredse med at Stortingsflertallet har gitt sin tilslutning til at Interregionalt biomassetak skal videreføres."*

9.2 Departementets vurdering av forslaget

Departementet bemerker innledningsvis at det er mange fordeler med forslaget til Sjømat Norge, og vil særlig peke på at forslaget gir selskapene god fleksibilitet til å optimalisere sin

drift. Videre gir store produksjonsområder selskaper fleksibilitet til å flytte produksjon ut av områder som er miljømessig utfordrende.

Etter departementets syn er det imidlertid også problematiske sider ved forslaget:

- Små områder gjenspeiler ikke spredningspotensialet til lakselus. Det innebærer at utfordringer og tiltak (gode som dårlige) innenfor små områder vil påvirke miljøsituasjonen også i andre områder, og at tiltakene heller ikke får den effekten de burde fått – fordi området blir påvirket av andre områder.
- Det er tildelt lokalitetsbiomasse som langt overstiger tildelt biomasse på tillatelsesnivå (også det som er strengt tatt nødvendig for å drive en effektiv produksjon). Dette betyr at det i hvert fall i deler av landet, et betydelig vekstpotensial for næringen i forslaget til Sjømat Norge, og at dette potensialet vil helt eller delvis kunne tas ut selv om dette ikke vurderes å være miljømessig forsvarlig å tillate vekst i henhold til trafikklyssystemet.
- Jo mer fleksibilitet som gis med hensyn til å flytte produksjon (jo større produksjonsområder, jo enklere vil det være å flytte produksjonene fremfor å løse utfordringen).
- Vekstraten som foreslås er høyere enn den som Stortinget har konkludert med, som er på 6 % annet hvert år.
- Forslaget er lite konkret på hvilke tiltak som skal iverksettes i områder med rød status.

Departementet har på denne bakgrunn kommet til at dette forslaget ikke oppfyller Stortingets intensjoner fullt ut, og dermed ikke bør gås videre med.

10 ANDRE ENDRINGER I REGELVERKET

10.1 Endringer i akvakulturdriftsforskriften § 47

Departementet foreslår endringer i akvakulturdriftsforskriften § 47. Endringene skjer etter at det ved flere anledninger er blitt reist spørsmål om tillatelser tildelt etter laksetildelingsforskriften kap. 5 (særlige formål) kan inngå i en selskaps- eller konsernbiomasse.

Etter departementets syn er det klart at biomasse tildelt i slike tillatelser ikke kan tas inn i en selskapsbiomasse, og det er også vanskelig å se at det skulle finnes hensyn som taler for å tillate en slik ordning.

Ettersom det nå likevel er reist en rekke spørsmål om dette, foreslår vi av pedagogiske hensyn at § 47 endres slik: Summen av biomasse i tillatelser tildelt innenfor samme art *til samme formål, samme type* og tilhørende samme person *innenfor et produksjonsområde* utgjør ett biomassetak. (Endringer i kursiv). I § 48 gjøres det tilsvarende presiseringer.

10.2 Opphevelse av Hardangerfjordforskriften

Laksetildelingsforskriften § 37a inneholder særskilte regler og restriksjoner for et større område som inkluderer Hardangerfjorden. Reglene innebærer blant annet restriksjoner på etablering av nye lokaliteter og utvidelser av eksisterende lokaliteter, og ble innført på grunn av bekymringer knyttet til påvirkningen av lakselus på de ville bestandene av laksefisk i dette området.

Innføringen av det nye systemet gjør etter departementet syn de særskilte reglene for Hardangerfjorden mindre aktuelle, i og med at det på områdenivå vil vurderes om produksjonskapasiteten er akseptabel med hensyn til lakselus.

Departementet foreslår derfor å oppheve de særskilte begrensningene som er nedfelt i laksetildelingsforskriften § 37a. Vi presiserer at dette isolert sett ikke får noen betydning for andre tiltak i området, som soneforskrifter vedtatt av Mattilsynet. Etablering av nye lokaliteter og utvidelse av eksisterende tillatelser må på vanlig vis omsøkes. I vurderingen av om slike endringer skal tillates vil det måtte vurderes om dette er miljømessig forsvarlig, jf. akvakulturloven § 10. I og med at departementet ikke har oversikt over hvilket omfang det ev. vil være på slike søknader og hvor disse ev. vil komme, er det uansett vanskelig å gi noen nærmere miljømessig vurdering av forslaget. Denne vurderingen må foretas i forbindelse med den enkelte søknad.

10.3 Gjennomgang av regelverket for forebygging og bekjempelse av lakselus

I forbindelse med innføring av det nye systemet vil departementet varsle at Mattilsynet nå vil foreta en evaluering av dagens regelverk for forebygging og bekjempelse av lakselus, og vurdere om det er behov for endringer i forbindelse med innføring av det nye systemet.

11 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

I Meld. St. 16 (2014-2015) kap. 15 redegjort for økonomiske og administrative konsekvenser, herunder distriktsmessige konsekvenser, på et generelt grunnlag. Departementet har ikke informasjon som tilsier at de vurderingene som der er gjort er vesentlig annerledes nå. I dette høringsbrevet fremmes konkrete forslag med økonomiske og administrative konsekvenser som krever en drøftelse utover den overordnede redegjørelsen i havbruksmeldingen. Det er løpende redegjort for en rekke av konsekvensene underveis i dette dokumentet. Det er i tillegg nødvendig med en drøfting av enkelte konsekvenser som ikke ennå er omtalt.

Stortingets behandling av meldingen medførte enkelte endringer eller presiseringer, som også vil få betydning for konsekvensene:

- Opprettholdelse av ordningen med interregionalt biomassetak vil fortsatt gi oppdrettere økt fleksibilitet i driften og med det bidra til større og sikrere råstofftilgang for videreforedlingsvirksomheter.

- Stortingets beslutning om at økt kapasitet på eksisterende tillatelser skal tildeles mot et fast vederlag vil etter all sannsynlighet redusere statens inntekter, og gjennom det også kommunenes inntekter. Størrelsen på tapet vil avhenge av prismodellen som benyttes, og det er vanskelig å vurdere hvor stort det vil være for det offentlige. På den annen side vil havbruksnæringens utgifter reduseres. Denne fordelene kan nyttes på ulikt vis, eksempelvis til økte investeringer eller økt utbytte.
- Stortingets behandling medfører at det blir enklere å få unntak fra handlingsregelen sammenlignet med regjeringens forslag. Det betyr at flere oppdrettere vil få større forutsigbarhet for ytterligere vekst i sin produksjon. Departementet antar også at flere vil kunne søke å oppfylle kravene som er foreslått, noe som vil kunne få positive miljøkonsekvenser. De miljømessige konsekvensene av unntak fra handlingsregelen er diskutert i avsnitt 7. Samlet er det departementets syn at miljøkonsekvensene er akseptable.

11.1 Innføring av produksjonsområder

Departementet har i sitt forslag til produksjonsområder søkt, innenfor det vitenskapelige baserte handlingsrommet som foreligger, å ta hensyn til viktige næringsmessige hensyn ved valget av hvor grensene for de enkelte områdene skal settes. Det har imidlertid ikke vært mulig å ta hensyn til alle, særlig der oppdrettere har ønsket å flytte grensene mer enn det som ligger innenfor det handlingsrommet som følger av de vitenskapelige rammene.

De fleste områdegrensene i Havforskningsinstituttet sin foreløpige skisse ligger i områder som utgjør naturlige avgrensninger, hvor det i dag er mindre aktivitet. I enkelttilfeller kan det likevel være hensiktsmessig å flytte enkeltlokaliteter, og departementet har i kap. 3.2.2 redegjort for et mulig forslag. De nærmere konsekvensene av dette forslaget for de berørte oppdrettsselskapene må avklares i dialog med disse.

Etableringen av produksjonsområder kan slå ulikt ut for store og små aktører. Større aktører vil som regel ha tillatelser tilknyttet lokaliteter flere steder langs kysten, mens små aktører har sin produksjon innenfor et mer avgrenset område. For mindre aktører som har alle sine tillatelser og lokaliteter innenfor et produksjonsområde, vil innføringen av det nye systemet ikke få nevneverdig betydning for fleksibiliteten. Mindre aktører med tillatelser på tvers av produksjonsområdegrensene vil ha større utfordringer med å få sin kapasitet tilknyttet flere områder ettersom produksjonen er relativt liten og investerings- og driftskostnader knyttet til drift i to områder kan bli uforholdsmessig høy. Dersom det åpnes for at tillatelser kan utnyttes over to produksjonsområder, antar departementet at forslaget til produksjonsområder isolert sett ikke vil få noen vesentlig betydning for aktørene.

Vedlegg 2 gir en oversikt over hvor mange selskap som har tillatelser som er knyttet til lokaliteter i mer enn ett av de foreslåtte produksjonsområdene. Aktører som har eller får interregionalt biomassetak vil få betydelig fleksibilitet med det forslaget som presenteres i høringsbrevet, gjennom at det åpnes for at en tillatelse kan utnyttes over tre

produksjonsområder. Det geografiske området der en tillatelse kan utnyttes vil for mange bli økt. Oversikten i vedlegg 4 viser at svært få tillatelser i dag er knyttet til interregionale biomassetak som går over mer enn tre produksjonsområder, som er den begrensningen som departementet foreslår i kap 6.3.1.

I Meld. St. 16 (2014-2015) heter det på s. 84: *"Sintef fiskeri og havbruk påpeker at det på generelt grunnlag kan forventes økte produksjonskostnader ved tilpasning til et nytt forvaltningsregime. Omlegging til en endret forvaltning vil kunne stille nye krav til overvåking, kontroll og iverksettelse av nye tiltak, og kan innebære høyere innsats fra den enkelte oppdretter som resulterer i økte produksjonskostnader. Sintef fiskeri og havbruk peker også på at etablering av produksjonsområder kan gjøre at eksisterende klynger splittes opp, og at logistikk for båter, mannskap og utstyr kompliseres, med redusert effektivitet og økte kostnader som resultat. På den annen side vil opprettelsen av produksjonsområder kunne bidra til en mer effektiv og koordinert bekjempelse av lakselus, som dersom det lykkes vil gi lavere kostnader til forebygging og behandling. Det er derfor vanskelig å anslå netto kostnadseffekt."*

Departementet har ved fastsettelsen av områdegrensene så langt som mulig forsøkt å hindre at eksisterende samarbeid mellom oppdrettere mv. blir splittet opp, en nærmere omtale av dette er gitt ovenfor. Vi ønsker konkrete tilbakemeldinger dersom forslagene innebærer at hindre legges for eksisterende samarbeid.

11.2 Justering av kapasitet

Innføring av en handlingsregel innebærer at kapasiteten kan bli justert i de forskjellige produksjonsområdene, avhengig av hvor stor miljøpåvirkningen vurderes til å være. Vurderes miljøpåvirkningen akseptabel, vil det kunne tilbys økt kapasitet i produksjonsområdet. Vurderes miljøpåvirkningen til å være for høy, vil kapasiteten kunne bli redusert. En reduksjon av tildelt MTB på seks prosent, vil kunne ha vesentlige negative konsekvenser for næringen i det aktuelle produksjonsområdet. Reduksjon vil også få konsekvenser for de selskapene som har interregionalt biomassetak. De negative konsekvensene er nærmere beskrevet i havbruksmeldingen på kap. 15.1.3. på s. 84 flg:

"Innføring av en handlingsregel innebærer at kapasiteten kan bli redusert i produksjonsområder hvor miljøpåvirkningen vurderes til å være for høy. En reduksjon av tildelt MTB på seks prosent, i tråd med regjeringens foreslåtte valg av risikoprofil, vil kunne ha vesentlige negative konsekvenser for næringen i det aktuelle produksjonsområdet. Hvor store konsekvensene blir i praksis vil blant annet avhenge av utnyttelsesgraden av tildelt MTB og pris- og kostnadsforhold. Som omtalt i 11.5 legges det også opp til å tillate unntak fra handlingsregelen dersom en tillatelse benyttes slik at det kan påvises at den ikke har noen negativ påvirkning på den aktuelle miljøindikatoren som utløser en eventuell frys eller reduksjon.

En reduksjon i MTB på seks prosent gir ikke nødvendigvis en tilsvarende reduksjon i produksjonen, ettersom tildelt kapasitet i varierende grad er utnyttet. På sikt er det

likevel ventet at produksjonskapasiteten vil bli utnyttet tilnærmet fullt ut, og at en reduksjon i MTB på seks prosent vil måtte gi en omtrent tilsvarende reduksjon i produksjonen. Redusert produksjonsvolum kan gi dårligere utnyttelse av utstyr og produksjonslinjer, og høyere enhetskostnader. Sintef fiskeri og havbruk peker på at oppdrettsnæringens etterspørsel etter tjenester og utstyr fra leverandørindustrien først og fremst er avhengig av volumet som produseres i oppdrettsnæringen. Et redusert produksjonsvolum kan medføre lavere innkjøp av tjenester fra leverandørindustrien.

Det kan antas at konsekvensene av redusert kapasitet i et produksjonsområde blir størst for små aktører som har hele sin produksjon tilknyttet ett produksjonsområde. Større selskaper er i større grad diversifisert og vil ha tillatelser tilknyttet flere produksjonsområder, hvor reduksjon i ett område kan bli motveid av vekst i et annet område. Hvor mye inntjeningen for oppdrettsselskapene reduseres av en reduksjon i MTB avhenger sterkt av pris- og kostnadsnivået. Den tapte inntjeningen vil være større, jo høyere differansen er mellom pris og kostnad. Dersom kapasiteten reduseres med seks prosent i et produksjonsområde som står for ca. ti prosent av samlet norsk produksjon (ca. 1,3 millioner tonn i 2014), vil det bety en redusert produksjon på ca. 7 800 tonn, gitt at produksjonen reduseres like mye som kapasiteten. Antar vi en differanse mellom pris og kostnad på ti kroner, gir det en redusert inntjening for næringen på 78 millioner kroner i det første året. Med en margin på fem kroner blir den tapte inntjeningen på 39 millioner kroner.

Redusert MTB vil kunne gi en viss reduksjon i verdien på tillatelsene i produksjonsområdet. Ettersom tillatelsene pantsettes og brukes som sikkerhet for finansiering, kan dette gi noe høyere kapitalkostnader. Gevinsten ved et eventuelt videresalg av tillatelsen vil også reduseres. Redusert MTB på seks prosent i ett år vil også gi lavere produksjon i alle fremtidige år. Økninger i produksjonskapasiteten på fremtidige tidspunkt vil også bli noe lavere i absolutte verdier, grunnet tapt rentes-rente-effekt.

På den annen side er det rimelig å anta at kostnadene til forebygging og behandling av lakselus vil være høye i et område som vurderes til å ha en så høy miljøpåvirkning at det blir nødvendig å redusere kapasiteten. Dersom en reduksjon av biomassen gir mindre utfordringer med lakselus, vil det kunne gi lavere produksjonskostnader. Selv om produksjonen i et slikt tilfelle reduseres med 6 prosent, blir den tapte inntjeningen noe lavere fordi også produksjonskostnadene reduseres.

Selv om oppdrettsnæringen i et produksjonsområde reduserer sitt omfang som følge av en reduksjon i kapasiteten, betyr det ikke nødvendigvis at nettotapet for samfunnet er tilsvarende. Innsatsfaktorer som benyttes i oppdrettsnæringen har en alternativ anvendelse. Dersom havbruksaktørene må redusere antall arbeidsplasser, medfører ikke det nødvendigvis et nettotap for økonomien i en situasjon med tilnærmet full kapasitetsutnyttelse. Redusert arbeidskraftsbehov i oppdrettsnæringen vil kunne utnyttes andre steder i næringslivet, hvor den sysselsatte også bidrar med verdiskaping. Nettoeffekten for verdiskapingen for samfunnet avhenger av hvor den sysselsatte bidrar

med den største verdiskapingen. Det samme vil gjelde for et eventuelt redusert kapitalbehov i oppdrettsnæringen i et område.

Sintef fiskeri og havbruk peker imidlertid på at det langs den norske kysten er bygd opp en stor underleverandørindustri rettet mot oppdrettsnæringen med et begrenset lokalt arbeidsmarked, og hvor overflytting av arbeidskraft fra en næring eller region til en annen ikke vil skje umiddelbart eller kostnadsfritt."

Det er rimelig å gi oppdretter noe tid til å tilpasse sin produksjon ved nedjustering av kapasitet, og departementet har i utkastet til forskrift lagt opp til at denne perioden er 6 måneder. Tilpasningsperiodens lengde innebærer at oppdretterne ikke bare kan justere på antall fisk som settes ut, men også sannsynligvis må slakte ut fisk tidligere enn opprinnelig planlagt for en periode. Tatt i betraktning den relativt beskjedne størrelsen på kapasitetsjusteringen er dette imidlertid akseptabelt.

I tilfellet der kapasiteten øker, enten dette skjer gjennom tildeling av nye tillatelser eller økt MTB, vil det ta noe tid å gjennomføre selve kapasitetsøkningen, avhengig av valg av tildelingsmetode og modell for vederlag. Når kapasitetsøkningen først er tildelt, er den imidlertid tilgjengelig øyeblikkelig for oppdretter. Det vil likevel kunne ta noe tid å bygge opp biomasse, se også nedenfor i kap. 11.3.

11.3 Rapport av SINTEF Fiskeri og havbruk og Kontali Analyse

SINTEF Fiskeri og havbruk og Kontali Analyse har på oppdrag fra Sjømat Norge utarbeidet en konsekvensanalyse. Sintef og Kontali har blant annet sett på utviklingsestimer basert på en områdeinndeling og andre konsekvenser for næringen. Departementet tilføyer at SINTEF Fiskeri og havbruk og Kontali Analyse utførte en analyse av utviklingsestimer for departementet i forbindelse med havbruksmeldingen. Denne analysen er tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b41971ac526f448e9e90304083ee53d7/havbruk---en-vurdering-av-samfunnsokonomiske-konsekvenser.pdf>

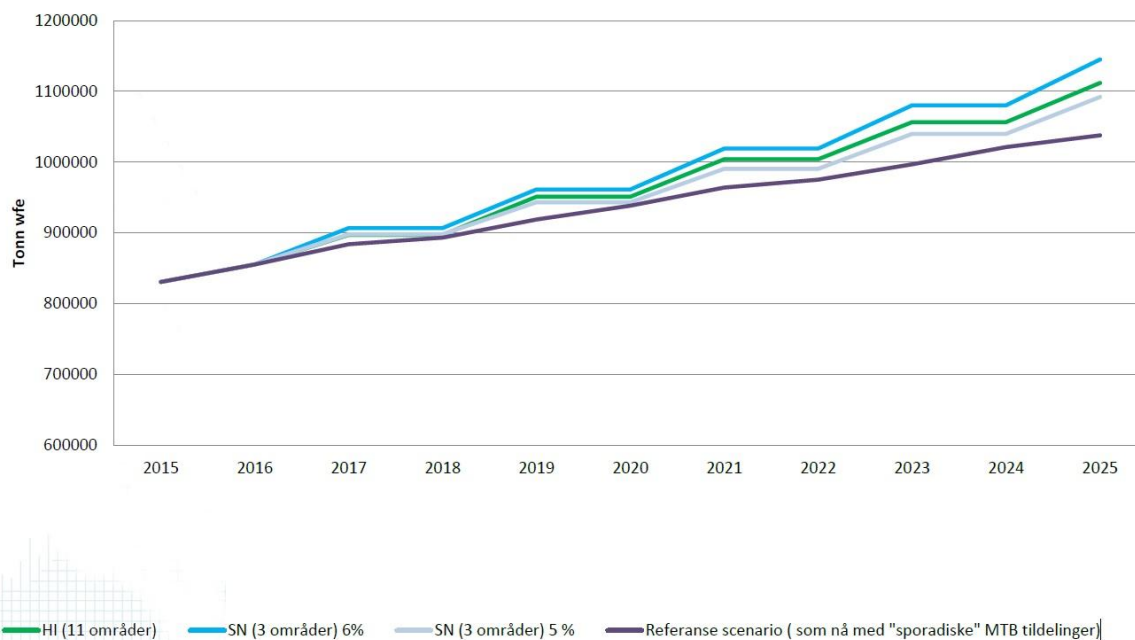
I den siste konsekvensanalysen skisseres mulige utviklingsløp for total MTB basert på forskjellige modeller for vekst. Siden analysen inngår i Sjømat Norges vurderinger av det nye systemet, har departementet funnet det hensiktsmessig å innta enkelte hovedfunn fra analysen. I analysen benyttes fire forskjellige modeller:

- Forslaget til HI offentliggjort 18. desember 2015 med 11 områder og 6 % vekst om miljøavtrykket er akseptabelt
- Forslag fra Sjømat Norge om inndeling av kysten i tre produksjonsområder med 6 % vekst
- Det samme forslaget fra Sjømat Norge med 5 % vekst
- Et referansescenario der det tas utgangspunkt i den historiske utviklingen med mer sporadiske MTB-tildelinger

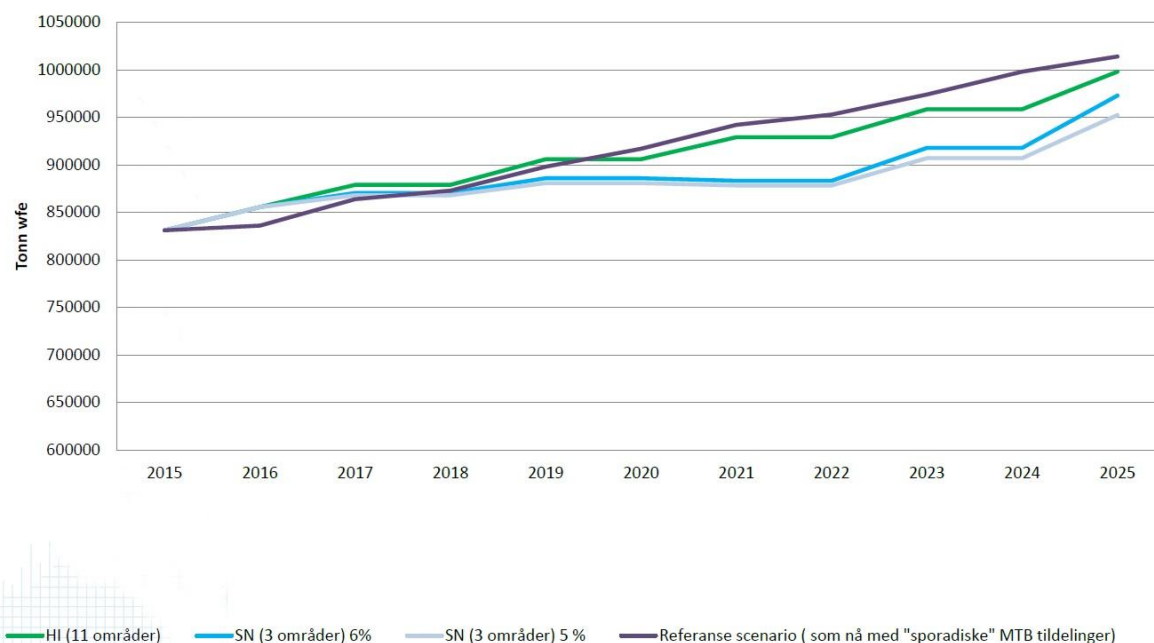
I figurene under er mulige utviklingsløp under disse modellene gjengitt fra konsekvensanalysen. Det tas utgangspunkt i to tenkte scenarier hva gjelder miljøsituasjonen i

produksjonsområdene, et positivt og et negativt. Man ser av figurene at det på sikt kan bli forholdsvis store forskjeller i utviklingen, avhengig av hvilken modell for vekst en velger. For øvrig vises det til rapporten, som er inntatt som vedlegg 5.

MTB Positivt scenario



MTB Negativt scenario



I figurene kommer det frem at Sjømat Norges modell med 6 % vekst har en potensielt større oppside, men tilsvarende er også nedside større, sett i forhold til HIs forslag slik det fremstod i forslaget offentliggjort 18. desember 2015 (i deres analyse omtalt som HIs modell). Det er

klart at hvilken modell som benyttes vil ha konsekvenser for utviklingen i total MTB. Det er imidlertid ikke den mulige utviklingen i MTB som i seg selv bør være styrende for hvilken modell som velges. Det er de underliggende hensyn til miljømessig bærekraft som bestemmer hvilken vekst som kan tillates, og departementet mener at å ta utgangspunkt i vår tilnærming er det som best ivaretar dette hensynet. Når det gjelder referansescenariet vil departementet bemerke at et samlet Storting har besluttet at videre vekst i havbruksnæringen skal være miljømessig forsvarlig. Vekst fremover vil derfor uansett hvile på ulike vurderinger av om det er miljømessig forsvarlig å gi vekst. Det nye systemet gir større muligheter til å differensiere mellom områder som er miljømessig forsvarlig å gi vekst i enn det som var mulig innenfor Fiskeridirektoratets regioner.

11.4 Distriktsmessige konsekvenser

For oppdrettsnæringen er god næringspolitikk ensbetydende med god distriktspolitikk. Oppdrettsnæringen befinner seg i all hovedsak langs kysten, og veksten som kommer her vil komme lokalsamfunnene til gode. Ikke minst av hensyn til distriktene er det viktig med forutsigbar vekst i oppdrettsnæringen, slik at kystsamfunnene kan tilby arbeidsplasser og tiltrekke seg godt kvalifisert arbeidskraft på alle nivå.

Reduksjon av biomassen av oppdrettsfisk i et område vil være positivt for villaksbestandene og for sjølaksefisket. Gevinsten for elveeiere og lakse- og ørretturismen blir i kroner og øre likevel liten sammenlignet med oppdrettsnæringens kostnader ved å redusere biomassen. Imidlertid kan et større høstbart overskudd for villaks og sjørret gi positiv effekt for sysselsetting og bosetting i distriktene.

Forslagene i dette høringsutkastet vil ikke ha særskilte konsekvenser for det samiske folk.

11.5 Administrative konsekvenser

For forvaltningen vil det være kostnader knyttet til det overvåkningsarbeidet som skal ligge til grunn for departementets fastsettelse av reguleringen av tillatelseskapasiteten i et produksjonsområde.

Videre skal det tidvis lyses ut tilbud om kapasitetsøkning på den måten som departementet bestemmer. Slik tildeling kan skje på ulike måter, men i hovedsak vil tildeling av nye tillatelser skje etter auksjon eller fastpris og loddtrekning. Dette er vesentlig arbeidsbesparende for forvaltningen sammenlignet med de tildelingsrundene som har vært gjennomført de siste årene.

Fiskeridirektoratet vil måtte gjøre enkelte endringer i sine systemer, slik at det blir mulig å håndtere på en enkel måte opp og nedjustering av kapasitet i den enkelte tillatelse. Direktoratet arbeider også med å utvikle en elektronisk nettbanklignende portaltjeneste, der innehavere kan hente informasjon. Det kan også være aktuelt å at søknader og annet kan håndteres gjennom dette systemet.

