



DET KONGELIGE  
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT

Iht. høringsliste

Deres ref	Vår ref	Dato
	13/835	11.10.2013

**Akvakultur: Høring av forslag om videreutvikling av produksjonsbegrensningssystemet (MTB)**

**1. Innledning**

Fiskeri- og kystdepartementet sender på høring forslag om innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB i lakse- og ørretoppdrettsnæringen.

Vi ber om at innspill er mottatt av departementet innen **6. januar 2014**. Innspill sendes til [postmottak@fkf.dep.no](mailto:postmottak@fkf.dep.no) eller til Postboks 8118 Dep 0032 Oslo.

Høringsinstansene bes vurdere om Fiskeri- og kystdepartementets forslag bør forelegges underliggende etater.

**2. Kort om departementets forslag**

Formålet med høringsforslaget er å bidra til en mer industriell og markedsrettet produksjon i lakse- og ørretoppdrettsnæringen som er preget av store sesongmessige svingninger.

Forslaget går ut på å gjøre systemet for Maksimalt Tillatt Biomasse (MTB), som regulerer produksjonskapasiteten i havbruksnæringen, mer fleksibelt på tillatelsesnivå for innehavere av matfisktillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret.

Dagens krav er at stående biomasse ikke på noe tidspunkt kan overstige den tildelte biomassen som følger av tillatelsen. Med departementets forslag blir kravet endret til at det er *gjennomsnittlig stående biomasse i den til enhver tid siste 12-månedersperioden* som ikke på noe tidspunkt kan overstige den tildelte biomassen som følger av tillatelsen. Det understrekes at forslaget ikke omfatter andre arter enn laks, ørret og regnbueørret.

Departementet ber om innspill til fire alternative innretninger av MTB-regimet:

1. O-alternativet hvor vi fortsetter med dagens ordning.
2. Innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB med samme størrelse på tillatelses-MTB som i dag (normalt 780 tonn, med unntak av i Troms og Finnmark hvor en matfisktillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret er på 945 tonn).
3. Innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB med reduksjon i tillatelses-MTB som tilsvarer antatt økning i potensiell produksjon, f.eks. 5 pst.
4. Valgfritt for enkeltaktører om de vil fortsette med dagens ordning eller gå over til rullerende gjennomsnittlig MTB med reduksjon i tillatelses-MTB på f.eks. 5 pst.

### **3. Bakgrunn for høringsforslaget**

#### *3.1. Systemet med Maksimalt Tillatt Biomasse*

Den norske havbruksnæringen har i lang tid vært regulert gjennom ulike produksjonsbegrensende tiltak. Systemet med Maksimalt Tillatt Biomasse (MTB) ble innført 1. januar 2005, etter forslag fra en arbeidsgruppe hvor næring, forskning og forvaltning var representert, og avløste en ordning hvor produksjonen i havbruksnæringen var begrenset gjennom førkvoter og merdvolum.

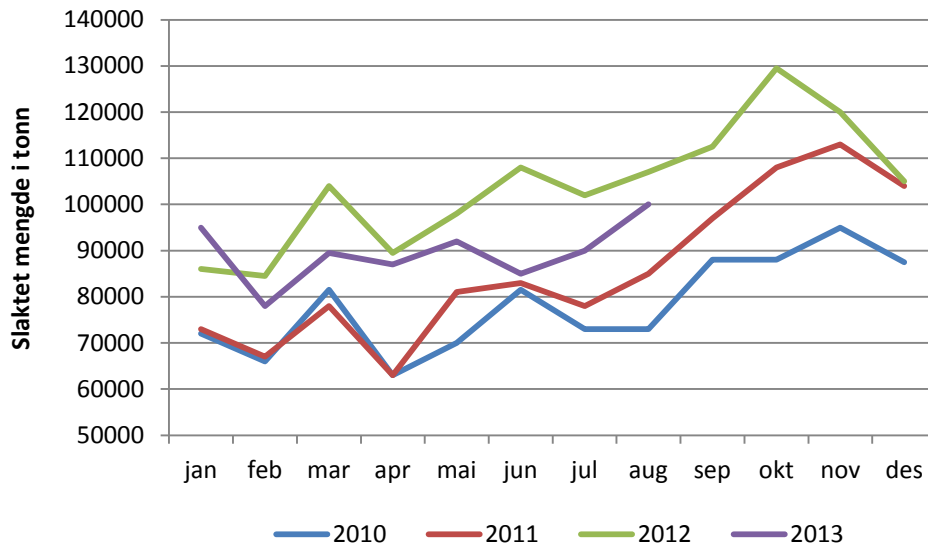
Den som vil drive havbruksvirksomhet i Norge trenger tillatelse (konsesjon) tildelt med hjemmel i akvakulturloven. En tillatelse til oppdrett er avgrenset i Maksimalt Tillatt Biomasse (MTB) som er bestemmende for hvor mye fisk innehaveren av tillatelsen kan ha stående i sjøen til enhver tid. MTB regulerer ikke produksjonen direkte. Hvor mye fisk en oppdretter klarer å produsere med en gitt tildelt biomasse (kapasitet) avhenger i praksis av en rekke forhold som både er knyttet til driftsforhold og oppdretters dyktighet, samt forhold utenfor oppdretters kontroll som for eksempel sjøtemperaturer og sykdom.

Tillatelsene til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret er antallsbegrensede. Normal størrelse på en matfisktillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret er 780 tonn, med unntak av i Troms og Finnmark hvor tillatelsene har en størrelse på 945 tonn grunnet langsommere organisk vekst. I 2011 ble tillatelses-MTB økt med 5 pst. i de to nordligste fylkene, noe som innebar at MTB på tillatelsesnivå ble økt med 45 tonn fra daværende 900 tonn.

Den som vil drive havbruksvirksomhet i Norge trenger i tillegg en eller flere lokaliteter å bruke tillatelsen på. Også på lokalitetsnivå benyttes MTB-begrepet, men her for å beskrive den enkelte lokalitets bæreevne. Tillatelses-MTB og lokalitets-MTB er derfor to vidt forskjellige begreper. Høringsforslaget omfatter kun tillatelses-MTB, da det kun er på tillatelsesnivå det foreslås å innføre rullerende gjennomsnittlig MTB.

#### *3.2. Produksjonsmønster og effekten av MTB-regimet*

Laksen har best tilvekst på sensommeren og høsten når sjøtemperaturene er på sitt mest gunstige. Det er derfor på høsten at stående biomasse og utslakting (produksjon) er på sitt høyeste. Det er ikke uvanlig at det slaktes 50 pst. mer fisk i de beste høstmånedene sammenlignet med på forsommeren. I 2012 ble det slaktet ca 130 000 tonn laks i oktober, mens det "kun" ble slaktet 85 000 tonn i februar.



Figur 1: Slaktet volum per måned januar 2010 t.o.m. august 2013 (Kilde: FHL, Akvafakta)

Det ujevne produksjonsmønsteret kan være et problem av flere grunner:

- Det er lite tilpasset etterspørselsforhold og kundenes ønske om stabile leveranser.
- Det er i konflikt med foredlingsindustriens behov for jevn råstofftilgang. I periodene med lav tilvekst er slaktevolumet så lavt at mange slakterier og foredlingsanlegg holder stengt, med tilhørende permitteringer i arbeidsstokken.
- Det kan være uheldig for lakseprisene, ved at store kvanta sendes ut på markedene samtidig.

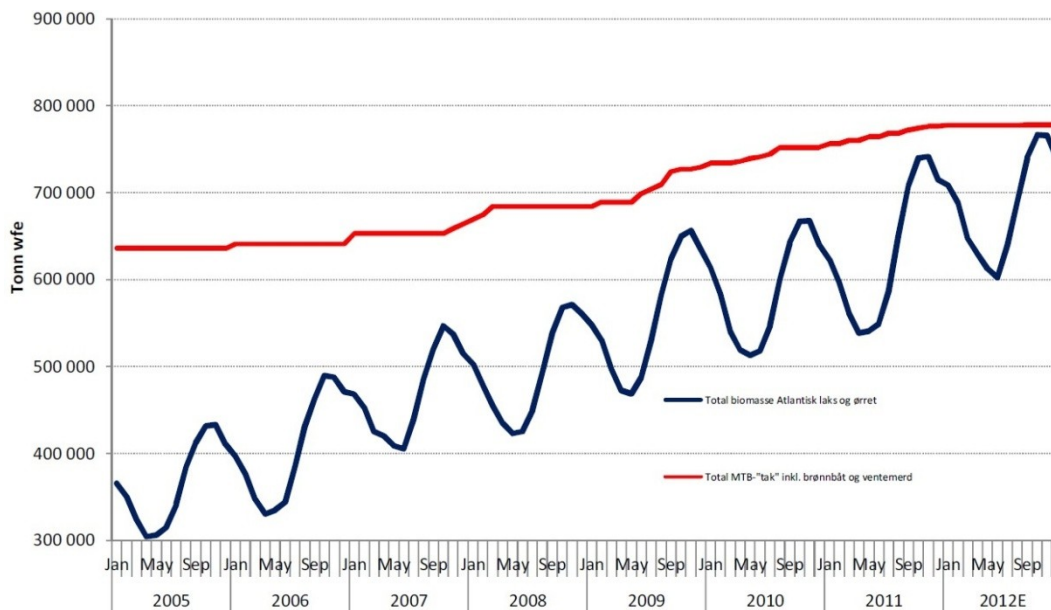
De fleste oppdrettere søker å maksimere produksjonen gitt tildelt kapasitet, noe som oppnås ved å ha størst mulig stående biomasse i sjøen til enhver tid for så å slakte ut tilveksten. I praksis slakter de fleste oppdrettere likevel en viss mengde fisk hele året, av ulike årsaker, selv i perioder hvor tilveksten er liten.

Det sesongbetonte produksjonsmønsteret er ikke et resultat av regimet, men styrt av laksens tilvekstsyklus. Enkelte næringsaktører hevder imidlertid at MTB-regimet i senere år har bidratt til å forsterke det ujevne produksjonsmønsteret som er fundert i naturlige biologiske forhold.

I årene siden MTB-regimet ble innført i 2005 har næringen blitt stadig flinkere til å utnytte sin tildelte kapasitet, med det resultat at stadig flere nærmer seg biomassetaket, bestemt av tillatelses-MTB, i den beste tilvekstperioden på høsten. Mange må derfor slakte store kvanta i denne perioden – samtidig – for å unngå overskridelse av biomassetaket.

Såkalt MTB-slaktning kan være noe av forklaringen på det ofte observerte fallet i spotprisen på fersk hel laks i nettopp denne perioden<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Se bl.a. s. 9 i rapporten "Videreutvikling av MTB-regimet" (2012), tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Rapporter/2012/Videreutvikling\\_MTB04122012rev14012013.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Rapporter/2012/Videreutvikling_MTB04122012rev14012013.pdf)



Figur 2: Utvikling i stående biomasse 2005-2012 (Kilde: Produksjonsreguleringer i havbruk, Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk, 2013).

### 3.3. Forslag fra arbeidsgruppe

Fiskeri- og kystdepartementet nedsatte høsten 2012 en hurtigarbeidende arbeidsgruppe hvis mandat var å utrede mulige måter å videreutvikle MTB-regimet på som kan bidra til en mer industriell og markedsrettet produksjon, med andre ord et jevnere produksjonsmønster. Arbeidsgruppen bestod hovedsakelig av næringsaktører. Fiskeri- og kystdepartementet og Fiskeridirektoratet bistod som arbeidsgruppens sekretariat. Arbeidsgruppen ble eksplisitt bedt om å utrede et forslag fra lakseoppdrettsselskapet Bremnes Seashore kalt markedstilpasset MTB, men sto ellers fritt til å utrede andre varianter ansett som hensiktsmessige.

Arbeidsgruppen leverte sin rapport i desember 2012 og gikk inn for såkalt rullerende gjennomsnittlig MTB. Rapporten er tilgjengelig på Fiskeri- og kystdepartementets hjemmesider: [http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Rapporter/2012/Videreutvikling\\_MTB04122012rev14012013.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Rapporter/2012/Videreutvikling_MTB04122012rev14012013.pdf)

Arbeidsgruppen fremholdt at den økte fleksibiliteten rullerende gjennomsnittlig MTB gir sammenlignet med dagens ordning er den største fordelen med et slikt system. Fra side 4 i arbeidsgruppens rapport: ”[...] fleksibiliteten kan brukes til å slakte mye fisk på høsten, til å slakte jevnt over året, eller å la være å slakte når markedets etterspørsel er begrenset. Utvalget påpeker at ordningen vil være spesielt gunstig for bedrifter med videreforedling og for mindre oppdrettere”.

Arbeidsgruppen la til grunn at en justering av MTB-regimet som ikke gir kapasitetsøkning ”verken har positiv eller negativ effekt på miljø og fiskehelse [...] fordi konsesjons-MTB kun avgrenser totalproduksjonen per tillatelse og ikke har sammenheng med lokaliteter, tetthet eller lignende” (s. 7 i rapporten). Arbeidsgruppen foreslo derfor subsidiært å døpe om lokalitets-MTB for klart å skille begrepet fra konsesjons-MTB.

### 3.4. Omtale i sjømatmeldingen

På side 120 i Meld. St. 22 (2012-2013), Verdens fremste sjømatnasjon, står det følgende om videreutvikling av MTB-regimet og oppfølging av arbeidsgruppens rapport: ”Regjeringen mener arbeidsgruppens rapport [derfor] gir et godt grunnlag for videreutvikling av MTB-regimet, men vil utrede de samfunnsøkonomiske konsekvensene og miljøeffektene av mulige måter å utvikle MTB-regimet. Regjeringen legger til grunn at eventuelle justeringer i MTB-regimet i seg selv ikke skal medføre kapasitetsøkning”.

På side 128 står det videre at ”Regjeringen vil videreutvikle MTB-regimet for å bidra til en mer markedsrettet produksjon”.

### 3.5. Tilleggsutredning

Som oppfølging av sjømatmeldingen ba Fiskeri- og kystdepartementet Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk om å gjennomføre en tilleggsutredning av følgende:

- Nivå på gjennomsnittlig MTB som ikke medfører økt potensiell produksjon.
- Samfunnsøkonomiske konsekvenser, herunder sysselsetting og videreføring.
- Miljøkonsekvenser, herunder effekter for lakselus, sykdom og rømming.

Med potensiell produksjon menes hvor stor årlig produksjon næringen på sikt vil kunne oppnå med dagens tildelte biomasse. Det er imidlertid *ikke mulig å tallfeste eksakt* hvilken produksjon som kan oppnås med en gitt tildelt biomasse. Som tidligere forklart vil forhold utenfor oppdretters kontroll som sjøtemperaturer og sykdom kunne ha stor innvirkning på produksjonen. I tillegg vil driftsmessige forbedringer i alle ledd og optimalisering til reguleringsregimet kunne gi økt produksjon med samme tildelte biomasse. Ved hjelp av rimelige forutsetninger og fremskrivninger er det likevel mulig å anslå, innenfor en viss feilmargin, hva fremtidig produksjon med dagens tildelte biomasse vil bli.

Dersom rullerende gjennomsnittlig MTB gir høyere potensiell produksjon enn dagens regime, kan det gjøre det nødvendig å redusere MTB per tillatelse ved en eventuell innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB for at ikke endringen i seg selv skal være kapasitetsdrivende.

Rapporten ble levert 29. august og er gjort tilgjengelig på Fiskeri- og kystdepartementets hjemmesider: [http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Rapporter/2013/Rapport\\_rullerende\\_MTB\\_v2.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Rapporter/2013/Rapport_rullerende_MTB_v2.pdf)

## 4. Tilleggsutredning fra Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk

### 4.1. Innledning

Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk skriver innledningsvis at det er ”vanskelig å vurdere hvor stor reell produksjonskapasiteten er, i form av brutto produksjon eller slaktevolum. Her spiller f.eks. temperaturvariasjoner inn, og de ekstremt store utslag slike faktorer kan ha på tilveksthastighet og utnyttelse. Men det ligger også et betydelig usikkerhetsmoment i hvordan, og hvor langt næringsaktører kan og vil gå, i form av tilpasninger som maksimerer produksjonen mot regimets knappe faktor” (s. 3 i rapporten).

Som grunnlag for analysene i tilleggsutredningen er det derfor utviklet fem ulike scenarier som illustrerer mulige tilpasninger til dagens regime og et mulig justert regime for den norske lakse- og ørretoppdrettsnæringen *på nasjonalt nivå*:

1. Biomasseorientert tilnærming til dagens regime
2. Sannsynlig tilpasning til dagens regime
3. Markedsorientert tilpasning med jevnere slakteprofil ved rullerende MTB
4. Raskere omløpshastighet ved rullerende MTB
5. Maksimal tilvekst ved rullerende MTB

Det henvises til rapporten for detaljert beskrivelse av de ulike scenarioene.

I bunn for disse fem scenarioene ligger et basisscenario – scenario 0 – som illustrerer en modellert fremskriving basert på historiske trender i norsk oppdrettsnæring. Scenario 2, som viser sannsynlig tilpasning til dagens regime på sikt, er det relevante sammenligningsgrunnlaget med scenarioene for mulige tilpasninger til rullerende gjennomsnittlig MTB. I scenario 2 legges det til grunn at næringen i løpet av de kommende årene vil gjennomføre driftsmessige forbedringer blant annet knyttet til økt andel 0-åringer (økt utsett om høst), høyere smoltvekt, utsett over lengre periode, økt omløpshastighet (lavere slaktevekt), m.m., som i sum vil gi en høyere utnyttelsesgrad av tildelt biomasse gjennom året.

Resultatene fra scenariokjøringene er brukt som utgangspunkt for analysene av samfunnsøkonomiske konsekvenser og miljøeffekter. Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk understreker at modellverket som ligger til grunn for scenarioene er en forenkling av virkeligheten, og at resultatene derfor må tolkes med varsomhet. Likevel bidrar scenarioene til å belyse viktige forskjeller mellom regimene.

Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk presiserer at de gjennomgående vurderer tilpasning til de ulike regimene *på sikt*, altså når de er satt under press. Det vil nødvendigvis gå noe tid før tilpasninger og optimaliseringsstrategier får virke. Tilleggsutredningen synliggjør at det innenfor dagens regime ligger et uforløst potensial for økt produksjon og at næringen på sikt langt på vei vil utnytte dette.

#### *4.2. Nivå på gjennomsnittlig MTB som ikke medfører økt potensiell produksjon*

Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk konkluderer med at rullerende gjennomsnittlig MTB *”kun [gir] et marginalt større produksjonspotensial (under 5 pst.) enn dagens regime [...] hvor utfall av temperatursvingninger, og andre eksterne og ikke-fullt ut kontrollerbare forhold opplagt kan overstige så marginale forskjeller”* (s. 4 i rapport).

Dette er i tråd med konklusjonene fra den hurtigarbeidende arbeidsgruppen høsten 2012 som fremholdt at *”det ligger et potensial for å øke produksjonen i dagens kapasitet som næringen enda ikke har utnyttet [...] Uvalget tror derfor gjennomsnitts-MTB må ligge et sted mellom 740 og 780 tonn”* (s. 25 i rapporten).

Tabell 1 er hentet fra side 26 i tilleggsutredningen.

	Faktisk Utnyttelse		Basis-Scenario	Potensial* under dagens regime			Potensial** under et regime med Rullerende MTB		
	2010-2012	2012		Scenario 1	Scenario 2	Med basis i:	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5
				Biomasse-orientert	Sannsynlig Profil	Top 10 i 11/12 Faktisk slakt/kons			
Slaktevolum Laks & Ørret (I tusen tonn wfe)	1106' tonn	1256' tonn	1290' tonn	Ca. 1375' tonn	Ca. 1375' tonn	Ca. 1500' tonn	Ca. 1400' tonn	Ca. 1410' tonn	Ca. 1430' tonn
Gj.snittlig slaktevolum per Konesjon I Sløyd vekt (HOG)	999 tonn	1131 tonn	1110 tonn	1184 tonn	1184 tonn	1293 tonn	1205 tonn	1215 tonn	1230 tonn
Estimert antall standard-konesjoner Som basis for beregningen	990	1000	1045	1045	1045	1045	1045	1045	1045

Tabell 1: Potensiell produksjon (slaktevolum) ved ulike scenarioer (tilpasninger) til dagens regime og et regime med rullerende gjennomsnittlig MTB (Kilde: Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk, 2013)

Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk anslår at lakse- og ørretoppdrettsnæringen med dagens tildelte kapasitet, i tillegg til de 45 grønne konesjonene som tildeles i løpet av 2013, vil kunne produsere ca 1 375 000 tonn laks og ørret i gjennomsnitt i årene 2016-2018. Som det er påpekt ved flere anledninger, er dette ikke en absolutt øvre grense ettersom forhold som høye sjøtemperaturer kan medføre at faktisk produksjon overstiger dette tallet. På samme måte kan andre forhold (eksempelvis sykdom) tilsi at produksjonen blir lavere. Merk også at dersom alle selskapene i norsk lakse- og ørretoppdrettsnæring produserer like mye per konesjon som de 10 beste selskapene gjorde i 2011 og 2012, vil produksjonen kunne overstige 1,5 millioner tonn med dagens regime. De tre scenarioene med rullerende gjennomsnittlig MTB indikerer et produksjonspotensial på mellom 1,4 millioner tonn og 1 430 000 tonn.

Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk skriver ikke eksplisitt hvilken gjennomsnitts-MTB som "ikke i seg selv vil medføre kapasitetsøkning", j.fr. sjøatmeldingen. Imidlertid legger utredningen på side 22 til grunn at "dersom scenario 3-5 (tilpasning mot rullerende gjennomsnittlig MTB) indikerer et potensielt uttak f.eks. 3 pst. høyere enn potensielt uttak i scenario 1-2 (ytterligere tilpasninger til dagens regime), så representerer dagens grenser – justert for denne differansen, det nivået som oppdragsgiver søker i form av "Nivå på gjennomsnitts-MTB som i seg selv ikke medfører økt potensiell produksjon" (Eks. 945/780 tonn – 3 pst. = 917/757 tonn)".

Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk har på side 34 i rapporten påpekt at noen aktører kan komme uheldig ut dersom en innfører rullerende gjennomsnittlig MTB med f.eks. 5 pst. reduksjon i tillatelses-MTB: "Ved vurdering av et ev. annet, og lavere, nivå enn dagens regime ved en potensiell endring til innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB, bør det vurderes i hvor stor grad dette kan tenkes å gi faktiske innskrenkninger og behov for en produksjonsreduksjon for de enkeltprodusenter som allerede i dag har kommet svært langt i å optimalisere sin produksjon under gjeldende MTB-regime. Et virkemiddel som de siste årene har vært stor fokus på, er en omlegging av smoltproduksjonen til å kunne forsyne

matfiskeleddet med smolt i tilpassede størrelser (stor), til spesielle tider på året. Dette er tilpasninger som det er lagt ned betydelige investeringer i gjennom de siste 2-3 årene”.

#### 4.3. Samfunnsøkonomiske konsekvenser

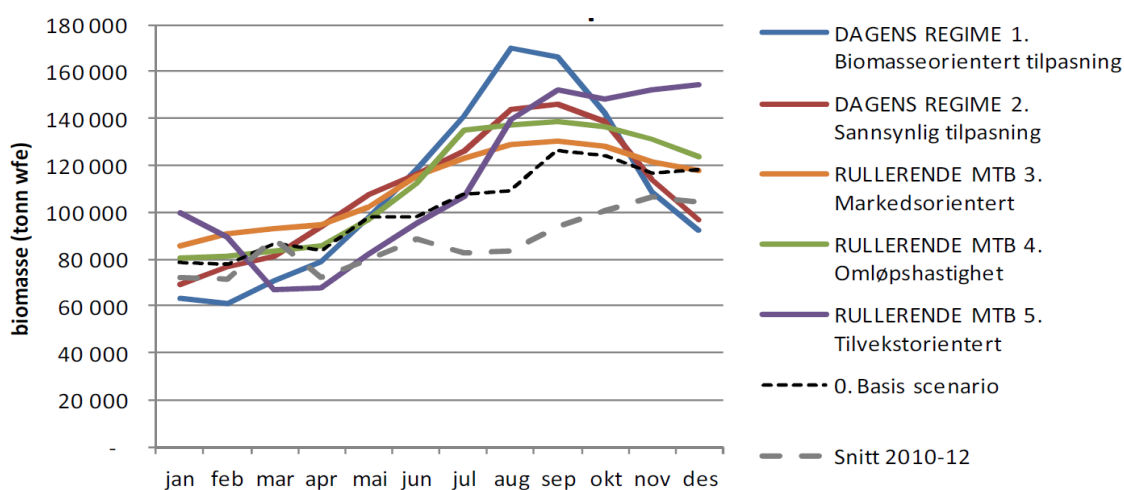
Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk konkluderer med at rullerende gjennomsnittlig MTB ”vil gi større fleksibilitet enn dagens regime. Enhver produsent vil selv kunne vektlegge eventuelle ønsker for slakteprofil, størrelsessammensetning og tidspunkt for når slike volumer skal være slakteklare, i større grad enn under dagens regime” (s. 32 i rapport), men at ”det i siste instans er et spørsmål om aktører velger å benytte fleksibiliteten til en bedre markedstilpasning eller til i enda større grad å maksimere produksjonen” (s. 4 i rapport)

Konklusjonen er i tråd med konklusjonene fra den hurtigarbeidende arbeidsgruppen som leverte sin rapport i desember 2012.

Kontali analyse og Sintef bemerker imidlertid at når ”forskjellene i produksjonspotensial [...] synes å være så marginale, er også konsekvensene på sysselsettingen og direkte avledede ringvirkninger ventet å være små” (s. 4 i rapport). På makronivå er lite trolig at rullerende gjennomsnittlig MTB vil føre til et vesentlig endret slaktemønster fra det vi ser i dag. Noen aktører vil kunne velge å benytte økt fleksibilitet til å oppnå et jevnere slaktemønster. På den annen side kan andre aktører velge å benytte økt fleksibilitet til å flytte enda mer av biomasse og produksjon til den beste tilvekstperioden på høsten. På makronivå vil de ulike strategiene og tilpasningene trolig kunne utligne hverandre.

Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk påpeker at en del av fleksibiliteten ved en eventuell innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB vil være kortvarig. Når kapasiteten igjen er benyttet fullt ut, og stående biomasse ligger tett opp under tildelt biomasse hele året, vil oppdretter i praksis være bundet til samme biomasse og produksjonsforløp som i tilsvarende måned i foregående år.

Figur 3 er hentet fra side 26 i tilleggsutredningen:



Figur 3: Slaktevolum per måned ved ulike scenarioer (tilpasninger) til dagens regime og et regime med rullerende gjennomsnittlig MTB (Kilde: Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk, 2013)



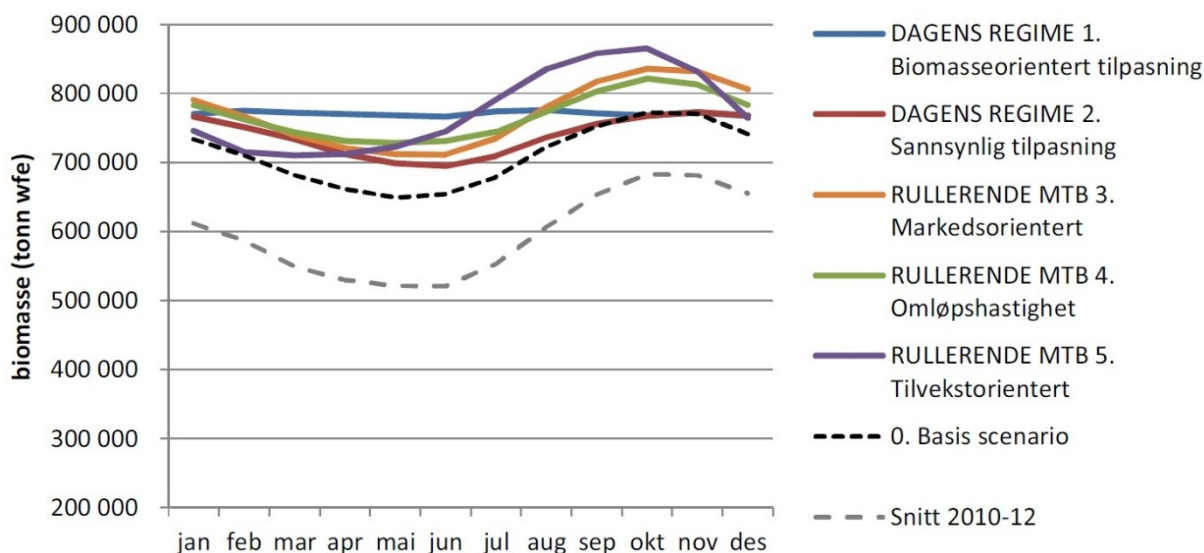
Scenario 1, en mulig tilpasning til dagens regime hvor næringen søker å holde biomassen tett oppunder tildelt MTB hele året, gir den største variasjonen i slaktemønster gjennom året og det høyeste slaktevolumet i høstmånedene. Den sannsynlige tilpasningen til dagens regime, vist ved scenario 2, gir et relativt stabilt produksjonsmønster sammenlignet med de andre scenarioene, men med en klar topp i september og lite slakting i desember og januar.

Scenario 3, 4 og 5 viser slaktemønster ved ulike tilpasninger til rullerende gjennomsnittlig MTB. Scenario 3, et tenkt scenario hvor næringen søker å ha et jevnt slaktemønster, gir naturlig nok det mest stabile uttaket gjennom året. Scenario 4 med økt omløpshastighet, hvor målsettingen er å forkorte produksjonsprosessen ved å ha fisken kortest mulig tid i sjøen, gir et produksjonsmønster til forveksling likt det under scenario 2. Det tilvekstorienterte scenario 5, hvor næringen søker å ha mest mulig fisk i sjøen i den beste tilvekstperioden på høsten, gir økt slakting i fjerde og første kvartal, fremfor en topp i tredje kvartal som er vurdert til å være den sannsynlige tilpasningen til dagens regime.

Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk slår fast at ettersom rullerende gjennomsnittlig MTB gir marginalt økt potensiell produksjon og små endringer i slaktemønster vil også de samfunnsøkonomiske konsekvensene være små.

#### 4.4. Miljøeffekter

Samtlige scenarioer for rullerende gjennomsnittlig MTB viser økt stående biomasse i andre halvår sammenlignet med sannsynlig tilpasning til dagens regime. Rullerende gjennomsnittlig MTB vil imidlertid ikke gi økt stående biomasse for året som helhet sammenlignet med mulig tilpasning til dagens regime. Scenario 1 gir samme stående biomasse for året som helhet som scenario 5. Den blå linjen som illustrerer scenario 1 kan for øvrig leses som biomassetaket, summen av den tildelte biomassen på nasjonalt nivå.



Figur 4: Stående biomasse ved ulike scenarioer (tilpasninger) til dagens regime og et regime med rullerende gjennomsnittlig MTB (Kilde: Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk)

Stående biomasse i andre halvår vil kunne være 50 000 – 90 000 tonn høyere sammenlignet med sannsynlig tilpasning til dagens regime, avhengig av hvordan næringen som helhet tilpasser seg. Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk bemerker at dette er å betrakte som relativt små forskjeller tatt i betraktning at biomassen vil fordeles langs hele kysten. Økt stående biomasse i deler av året innebærer *ikke* tilsvarende økning i produksjon. Produksjonen er vurdert til å øke med mindre enn 5 prosent, som er innenfor feilmarginene til modellen som er brukt i beregningene.

Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk skriver at forskjellene mellom de sannsynlige scenarioene ikke synes å gi grunnlag for å konkludere med at rullerende gjennomsnittlig MTB vil gi større belastning på utvandrende laksesmolt enn mulige tilpasninger til dagens regime. Imidlertid påpekes det at rullerende gjennomsnittlig MTB kan medføre økt belastning på sjørret og sjørøye ettersom disse oppholder seg i fjord- og kystområder hele året. Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk skriver videre at det generelt vil være viktig å holde et så lavt som mulig lusenivå i oppdrettsanleggene gjennom året, at dagens tiltak mot lakselus må opprettholdes og videreutvikles, og at det blir viktig hvor biomassen plasseres i forhold til viktige/sårbare områder for vill laksefisk.

Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk skriver videre at en økt mengde laks i utgangspunktet kan medføre økt risiko med hensyn til lakselus og sykdom, men at rutiner og strategier i næringen vil ha større betydning for risiko enn den økning i stående biomasse som kan forventes med forslaget.

#### *4.5. Vurdering av Troms og Finnmark*

Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk har subsidiært foretatt en vurdering av om differensieringen av tillatelses-MTB i Troms og Finnmark mot resten av landet bør opprettholdes ved en eventuell innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB. Som nevnt innledningsvis er tillatelses-MTB på 945 tonn i Troms og Finnmark mot 780 tonn i resten av landet.

I Meld. St. 19 (2004-2005) ble differensieringen begrunnet med at ”tilveksten er lavere i Troms og Finnmark som følge av kaldere vann”. Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk har tatt i utgangspunkt i denne begrunnelsen og vurdert om den fortsatt vil være gjeldende.

Konklusjonen er at gjennomsnittstemperaturene i de to nordligste fylkene er markant lavere enn i de øvrige fylker og at også kapasitetsutnyttelsen er lav sammenlignet med resten av landet. Imidlertid kan ikke lav kapasitetsutnyttelse utelukkende tilskrives ugunstige naturlige forhold. Det skyldes ifølge rapporten også at næringen i de to nordligste fylkene ikke har kommet like langt som resten av landet i å gjøre tilpasninger (driftsmessige forbedringer) som bedrer utnyttelsen av tildelt kapasitet.

Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk konkluderer med at det i Troms og Finnmark ligger en større mulighet enn i resten av landet for å bedre kapasitetsutnyttelsen, og derigjennom øke produksjonen på kort sikt, ved overgang til rullerende gjennomsnittlig MTB. Dette fordi aktørene i de to nordligste fylkene ikke er kommet like langt i å foreta tilpasninger

for å øke kapasitetsutnyttelsen, og i stedet vil kunne oppnå det samme gjennom økt utsett og produksjon. Utredningen konkluderer ikke på om differensieringen bør opprettholdes, men konstaterer at begrunnelsen fra da vurderingen ble gjort fortsatt er gyldig.

## **5. Departementets vurdering**

### *5.1. Generelt om produksjonsregulering i havbruksnæringen*

MTB-regimet var ved innføring tiltenkt å ligge fast over tid for slik å sikre forutsigbarhet for både næring og forvaltning. Departementets inntrykk at det er bred enighet om at MTB-regimet er et godt verktøy for å regulere næringen ut fra hensynene til miljømessig bærekraft og marked. Økonomisk teori tilsier at begrensninger i innsatsfaktorbruk bærer en betydelig større reguleringskostnad enn begrensning av produsert volum. En artikkel av Frank Asche og Atle Guttormsen konkluderer derfor med at MTB er den beste måten å regulere næringen på, ved at MTB begrenser produksjonen og ikke bruken av en innsatsfaktor.<sup>2</sup>

Departementet har, i likhet med arbeidsgruppen fra høsten 2012, registrert at begrepene lokalitets-MTB og tillatelses-MTB forveksles i mange sammenhenger. Departementet vil derfor vurdere å endre betegnelsen på tillatelses-MTB for klart å skille begrepet fra MTB på lokalitetsnivå. Departementet ber om forslag til et eventuelt nytt navn på MTB på tillatelsesnivå, og dermed også rullerende gjennomsnittlig MTB.

Forslaget om rullerende gjennomsnittlig MTB vil innebære en justering av dagens MTB-regime på tillatelsesnivå utelukkende begrunnet med markedsmessige hensyn. Formålet er å gi mulighet til å utjevne produksjonsmønsteret som grunnet naturlige forhold er sesongbetont, med en hovedtyngde på høsten. Departementet har ikke mottatt forslag til andre, mer egnede metoder å videreutvikle MTB-regimet på som kan bidra til en mer markedsrettet produksjon i næringen.

Tilleggsutredningen fra Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk konkluderer med at rullerende gjennomsnittlig MTB neppe vil gi jevnere slaktemønster på makronivå, men at enkeltbedrifter som ønsker å følge en slik strategi vil få større mulighet til å gjøre dette. Utredningen slår fast at det er et åpent spørsmål hvor mange som faktisk vil benytte økt fleksibilitet ved rullerende gjennomsnittlig MTB til å bli mer markedsrettet, det vil si produsere jevnere.

Det er en kjensgjerning at lakse- og ørretoppdrettsnæringen historisk sett har vært, og fortsatt er, utpreget produksjonsorientert. Den norske lakse- og ørretoppdrettsnæringen er en heterogen næring uten aktører store nok til å bestemme prisen. I en slik situasjon, hvor den enkelte aktør må ta prisen for gitt, vil den optimale tilpasning være å maksimere produksjonen for derigjennom å minimere kostnadene og maksimere profitten. Ethvert avvik fra denne strategien vil innebære en kostnad ved at det vil gi en lavere utnyttelse av tildelt kapasitet. En eventuell innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB vil neppe endre på denne situasjonen.

---

<sup>2</sup> Asche, Frank og Guttormsen, Atle, 2009, ”Reguleringer og produksjonspraksis”, Norsk Fiskeoppdrett #2 2009: Tilgjengelig på: [http://www.uis.no/getfile.php/SV/Bilder/4.2009\(1\).pdf](http://www.uis.no/getfile.php/SV/Bilder/4.2009(1).pdf)

Tilleggsutredningen fra Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk peker på at etterspørselen etter laks i øyeblikket synes å øke raskere enn det globale utbudet. Dette illustreres av at spotprisene på laks i 2013 har antatt rekordhøye nivåer. Samtidig når stadig flere selskaper biomassetaket på høsten, noe som innebærer at mulighetsrommet for å øke produksjonen for enkelte selskaper gitt dagens tildelte kapasitet kan være begrenset. Selv om Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk anslår at økningen i potensiell produksjon vil være på under 5 pst. ved overgang til rullerende gjennomsnittlig MTB, antas det at aktørene som i dag har lav kapasitetsutnyttelse raskere vil kunne oppnå full utnyttelse av kapasiteten og derigjennom oppnå større produksjonsvekst på kort sikt, inntil kapasiteten er fullt utnyttet, med rullerende gjennomsnittlig MTB.<sup>3</sup>

### *5.2. Tilpasning til et justert regime*

Departementet har merket seg at det i næringen er delte meninger om eventuell innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB. Det ble avholdt et møte mellom departementet og næringen i Trondheim 4. september 2013 hvor også relevante direktorater og institutter var invitert. Argumentasjonen hos de som er henholdsvis for og imot forslaget kan oppsummeres på følgende måte:

De som offentlig har uttalt seg imot forslaget viser til at lakse- og ørretoppdrettsnæringen er og blir produksjonsorientert, og at det er sannsynlig at mange aktører vil benytte økt fleksibilitet til å flytte enda mer av biomasse og utslakting til den beste tilvekstperioden på høsten. Det vises til at økt stående biomasse på høsten kan være uheldig av hensyn til miljømessige bærekraft, særlig i områder hvor det allerede er utfordringer med lakselus, mens mer produksjon og utbud i samme periode kan slå negativt ut på lakseprisene. De som har uttalt seg imot forslaget er kort sagt bekymret for at forslaget forsterker problemet det er ment å avhjelpe.

De som er for forslaget argumenterer på sin side med at de vil benytte økt fleksibilitet til å holde mer fisk over til første kvartal før den slaktes ut, både av hensyn til stabile leveranser til kundene og for å opprettholde drift ved slakterier og foredlingsanlegg i større deler av året. Det vises til at etterspørselsforholdene og markedsdynamikken har endret seg. Kundene etterspør ikke lenger laks kun ved påske- og juletider, men krever kontinuerlige leveranser gjennom hele året. Det hevdes at innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB er avgjørende for at næringen skal komme ut av et paradigme preget av store svingninger i utbud og priser, med dertil store svingninger i inntjening og lønnsomhet. Produksjonen må i større grad styres etter markeds- og kundeforhold heller enn biologiske prosesser. Det er enighet om at stående biomasse vil øke på høsten, men det vises til at stående biomasse ikke vil kunne øke ut over nivåer bestemt av lokalitets-MTB.

### *5.3. Sannsynlig tilpasning*

Tilleggsutredningen fra Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk konkluderer med at fasiten trolig vil ende et sted mellom disse to ytterpunktene. Den norske lakse- og ørretoppdrettsnæringen består av omkring 130 selskaper med ulik størrelse, ulike strategier og

---

<sup>3</sup> Se kronikk av Asche, Frank, 2013, ”Måling av MTB og produksjon”, Norsk fiskeoppdrett #4 2013

ulik evne til å optimalisere produksjonen. Tar vi med at det langs den norske kysten er store geografiske forskjeller og at uforutsette forhold som for eksempel sjøtemperaturer og sykdom alltid vil kunne påvirke produksjonen, er det ifølge rapporten usannsynlig at alle vil klare å optimalisere produksjonen, ei heller til samme tid.

Et annet forhold som taler for at effekten av rullerende gjennomsnittlig MTB kan bli begrenset på makronivå er at det innbakt i modellverket som ligger til grunn for scenariokjøringene ligger en rekke forutsetninger. Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk har blant annet forutsatt at lokalitets-MTB, slaktekapasitet, brønnbåtkapasitet og fôrtilgang, m.m., ikke vil være begrensende. *I praksis* vil imidlertid disse begrensningene være til stede, noe som kan tale for at utslagene i realiteten vil bli mindre enn det som predikeres av modellen.

I sum tilsier dette at effektene på produksjonsmønster og slaktevolum kan bli små på makronivå, men at de enkelte aktører får større muligheter til å følge sine egne ønsker og strategier, herunder å ha et jevnere uttaksmønster og råstofftilgang og sikre drift ved slakterier og foredlingsanlegg i større deler av året. Muligheten for å velge en slik tilpasning mener Fiskeri- og kystdepartementet bør tillegges vesentlig vekt i vurderingen av om rullerende gjennomsnittlig MTB bør innføres.

#### *5.4. Nivå på gjennomsnittlig MTB*

Regjeringen har lagt til grunn at produksjonskapasiteten ved en eventuell videreutvikling av MTB-regimet ikke skal økes. Produksjonskapasitet er her definert som potensiell produksjon, med andre ord den produksjonen næringen på sikt vil kunne oppnå med dagens tildelte biomasse.

Tilleggsutredningen fra Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk synliggjør at det ligger et ubenyttet potensial for økt produksjon innenfor dagens regime. På sikt anslår tilleggsutredningen at dette potensialet i stor grad vil nyttegjøres slik at produksjonsøkningen som vil kunne oppnås med rullerende gjennomsnittlig MTB, sammenlignet med potensiell produksjon under dagens regime, er på under 5 pst. Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk understreker at anslagene er usikre og at små endringer i forutsetningene kan utligne forskjellen mellom regimene. Dette kan tale for at dagens nivå på tillatelses-MTB kan beholdes ved en eventuell innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB uten at det vil være kapasitetsdrivende.

Det er i dag er store forskjeller i hvor godt enkeltaktører utnytter tildelt kapasitet. Flere selskaper utnytter allerede tildelt MTB opp mot 97-98 pst. Andre selskaper har en utnyttelse som er mye lavere. Ved en eventuell innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB med reduksjon i tillatelses-MTB på for eksempel 5 pst., vil de som i dag utnytter tildelt MTB fullt ut kunne miste produksjonskapasitet. Flere av disse aktørene har gjennomført betydelige investeringer for å oppnå en bedre tilpasning. Samtidig vil aktørene som i dag har mye å gå på med tanke på utnyttelse av MTB lettere kunne oppnå full kapasitetsutnyttelse uten å gjennomføre driftsmessige tilpasninger de ellers vil måtte iverksette for å oppnå bedre utnyttelse.

Et alternativ til innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB for hele næringen kan være å gjøre det valgfritt for den enkelte aktør om en ønsker dagens ordning eller rullerende gjennomsnittlig MTB med reduksjon på f.eks. 5 pst. i tillatelses-MTB.

Det som taler for å redusere MTB på tillatelsesnivå ved en eventuell innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB er at stående biomasse vil øke på høsten, med de eventuelle miljøeffekter dette avstedkommer.

### *5.5. Miljøeffekter*

Når miljøeffekten av en eventuell innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB vurderes legger departementet til grunn rapporten fra Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk som antyder at stående biomasse i andre halvår kan øke med mellom 50 000 og 90 000 tonn, avhengig av hvordan næringen som helhet tilpasser seg. Departementet legger videre til grunn at stående biomasse på den enkelte lokalitet ikke på noe tidspunkt vil kunne overstige nivåer bestemt av lokalitets-MTB, som setter det øvre taket for den enkelte lokalitets bæreevne.

#### *5.5.1. Rømming*

Som følge av dagens antallsbegrensning per merd vil en økt stående biomasse utover dagens nivå kunne gi økning i antall oppdrettsenheter (merder) som er i bruk om høsten på 50-90 fordelt på hele landet. Dette er et relativt lite antall gitt at det til enhver tid står fisk i rundt 5-6000 merder. Innskjerping i regleverket for teknisk standard hos oppdrettsanlegg har gitt ønsket effekt og tallet på rømmingshendelser går stadig nedover. Flertallet av rømmingshendelsene de senere årene kan knyttes til rutinesvikt og menneskelige feil. Måten anlegg driftes på er av større betydning for rømmingsrisiko enn størrelsen på biomassen i et område. Økningen i antall produksjonsenheter (merder) i bruk er marginalt. Det er derfor departementets vurdering at denne økningen av stående biomasse om høsten ikke vil gi vesentlige endringer i risikobildet hva angår rømming.

#### *5.5.2. Sykdom og lakselus*

Det legges til grunn at den økte biomassen på landsnivå, ikke går ut over den allerede godkjente maksimalt tillatte biomasse på den enkelte oppdrettslokalitet. I vurdering av denne biomassegrensen ligger risiko for smittespredning mellom oppdrettslokaliteter og smitteinteraksjon villfisk/oppdrettsfisk. Slike vurderinger gjøres av Mattilsynet i forbindelse med lokalitetsgodkjenning med hjemmel i matloven. Strategiene som velges av forvaltning og næringen hva angår sykdomsbekjempelse er av større betydning enn en begrenset økning i biomasse spredd over store deler av kysten.

Rapporten fra Kontali og Sintef viser at den maksimale stående biomassen i sjø om våren ved en ev. innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB ikke øker nevneverdig utover dagens nivå. Det vil derfor heller ikke være en selvstendig årsak til ev. økt lakseluspåvirkning av utvandrende laksesmolt om våren. Imidlertid vil økt stående biomasse i et geografisk område om høsten kunne gi økt lakselusbelastning på sjørret/sjørøye.

Departementet vil i denne sammenheng vise til prinsippene for bærekraftsindikatorer for lakselus som ble presentert i sjømatmeldingen. Som beskrevet i meldingen tas det nå sikte på

å etablere et system for å overvåke og måle påvirkning fra lakselus i oppdrett på ville populasjoner basert på samlet faglig råd fra Havforskningsinstituttet, Veterinærinstituttet og Norsk institutt for naturforskning. Dette vil gi forvaltningen bedre mulighet til å regulere lakselussituasjonen i havbruksnæringen på en miljømessig bærekraftig måte, ved å ta med i vurderingen den stående biomassen av oppdrettsfisk i et geografisk område. Det foreslås en modellering av hvor mye lakselus oppdrettsanlegg slipper ut i et visst geografisk område, gitt størrelsen på lakseluspåslaget i hvert enkelt anlegg, og samlet oppdrettsbiomasse i område. Tiltak som kan vurderes innført dersom lakseluspåvirkningen av sjørrret/sjøørøye er uakseptabel, vil kunne være krav til samordnet brakklegging og drift, utslakting av oppdrettsfisk, krav til særskilt oppdrettsteknologi eller innføring av tidsbegrenset reduksjon av biomassen i et geografisk område.

Departementet konkluderer derfor med at eventuell økt lakseluspåslag på vill laksefisk som følge av økt stående biomasse i sjø, vil fanges opp av et nytt system for kontroll med lakselus. Det vil ta noe tid å fastsette grenseverdier for varslingsindikatoren for lakselus (modellering av totalproduksjon i et område), samt utarbeide og høre forskrift. Ordningen kan derfor ikke forventes å tre i kraft før tidligst 2015. Man kan ende opp med at selv om innføring av gjennomsnittlig rullerende MTB isolert sett kan gi økt stående biomasse i sjøen, vil nytt kontrollregime for lakselus kunne overstyre tillatelses-MTB dersom situasjonen for viltlevende laksefisk anses som uakseptabel.

#### *5.6. Tilsyn og kontroll*

Departementet har bedt Fiskeridirektoratet foreta en vurdering av hvordan kontroll og tilsyn bør innrettes ved en eventuell innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB. Vurderingen ble levert 30. september, og følger som vedlegg.

Fiskeridirektoratet peker på at det ved en eventuell innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB vil være nødvendig at oppdrettsselskapene rapporterer tall med en oppløselighet for hver enhet daglig, med innrapportering en gang per uke. Videre påpeker direktoratet at muligheten for rapportkorrigering må opphøre dersom rullerende gjennomsnittlig MTB innføres. Direktoratet foreslår å utarbeide veiledere som kan øke kvaliteten på innrapporterte data.

#### *5.7. Vurdering av Troms og Finnmark*

Tilleggsutredningen peker på at aktører i Troms og Finnmark ikke har kommet like langt i å gjennomføre tilpasninger som bedrer utnyttelsen av tildelt biomasse. Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk konkluderer likevel med at temperaturforhold er markant og konsistent lavere enn i øvrige fylker. I tillegg vil lysforhold være forskjellig. Departementet mener differensieringen mellom Troms og Finnmark mot resten av landet bør videreføres.

## **6. Departementets forslag**

### *6.1. Innledning*

Basert på den foregående drøftingen ber departementet om høringsinnspill til fire ulike innretninger av produksjonsbegrensningssystemet MTB. Av hørings tekniske årsaker er utkast til endringsforskrift utarbeidet på bakgrunn av alternativ 4.

Departementet vil vurdere å endre betegnelsen på tillatelses-MTB for å unngå at begrepet forveksles med lokalitets-MTB. Departementet ber, som angitt over, om innspill til dette punktet.

Dersom rullerende gjennomsnittlig MTB blir innført viser vurderingen fra Fiskeridirektoratet at det vil bli nødvendig at oppdrettsselskaper rapporterer tall med en oppløselighet for hver enhet daglig, med innsending en gang per uke. Videre peker direktoratet på at muligheten for rapportkorrigering må opphøre. Direktoratet fremholder at kvaliteten på innrapporterte data må økes og foreslår at det utarbeides veiledere for dette formål. Fiskeridirektoratet etablerte i 2012 en intern faggruppe som skal vurdere risikobildet knyttet til brudd på MTB-regelverket og foreslå forbedringer i tilsynsmetodikken. Departementet ber særlig om innspill til direktoratets vurderinger.

De fire alternative innretningene av MTB-regimet beskrives i det følgende.

### *6.2. Alternativ 1: 0-alternativet – videreføring av dagens ordning*

Det første alternativet innebærer ingen videreutvikling av MTB-regimet, men at dagens ordning beholdes. Fordelen er at næringen vil kunne forholde seg til et regime som har ligget fast over tid, og vil kunne fortsette med tilpasninger og optimaliseringsstrategier til dagens regime som allerede er iverksatt. Ulempen er mindre fleksibilitet for enkeltaktører.

0-alternativet innebærer ingen forskriftsendringer og ingen økte kostnader for forvaltningen. Næringen unngår kostnader som vil kunne påløpe som følge av en må legge om driften og tilpasningen til et justert regime.

### *6.3. Alternativ 2: Innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB med samme størrelse på tillatelses-MTB som i dag*

Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk konkluderer med at potensiell produksjon vil øke med mindre enn 5 pst. ved innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB og at små endringer i forutsetninger og eksterne forhold kan utligne forskjellen. Dette kan i utgangspunktet forsvare at tillatelses-MTB beholdes på gjeldende nivå ved omregning til gjennomsnittlig MTB uten at det vil være kapasitetsdrivende.

En fordel med å beholde gjeldende nivå på tillatelses-MTB er at de aktører som i dag benytter tildelt kapasitet fullt ut ikke vil miste produksjonskapasitet ved en eventuell omregning til gjennomsnittlig MTB.

Det som taler imot at dagens nivå på tillatelses-MTB videreføres er at det synes klart at stående biomasse vil øke i høstmånedene og at sannsynlig tilpasning til dagens regime vil innebære en lavere totalbelastning enn sannsynlige tilpasninger til rullerende gjennomsnittlig MTB.



6.4. *Alternativ 3: Innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB med reduksjon i tillatelses-MTB som tilsvarende antatt økning i potensiell produksjon, f.eks. 5 pst.*

Rullerende gjennomsnittlig MTB med 5 pst. reduksjon i tillatelses-MTB vil i henhold til Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk sine vurderinger innebære at potensiell produksjon ikke øker.

I henhold til Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk sine vurderinger vil vi likevel med rullerende gjennomsnittlig MTB se økt stående biomasse på høsten sammenlignet med mulige tilpasninger til dagens regime. Det som taler for en reduksjon i tillatelses-MTB er at dette gir uendret eller ev. redusert miljømessig totalbelastning. Dette kan spesielt være viktig i områder hvor det allerede er utfordringer med lakselus.

Ulempen med en reduksjon i tillatelses-MTB på f.eks. 5 pst. er at oppdrettere som i dag utnytter tildelt biomasse tilnærmet fullt ut potensielt vil kunne få en noe redusert produksjonskapasitet.

Juridisk sett er det ikke tvilsomt at departementet kan endre et produksjonsreguleringsregime, jf. akvakulturloven § 5. I motivene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) heter det: *”Tillatelsen vil også være begrenset med hensyn til det tillatte omfang av produksjonen. Avgrensingskriterier vil oftest fastsettes som følge av miljø-, helse-, -velferd eller arealhensyn. Avgrensingen for hver tillatelse kan også fastsettes med grunnlag i at en ønsker at hver tillatelse skal ha en gitt størrelse, uten at det er begrunnet i andre hensyn enn at det av hensyn til saksbehandling eller kontroll er hensiktsmessig med en fast enhet for hver tillatelse. I den grad det er behov for tillatelse til større produksjon enn en enkelt tillatelse, må næringsutøverne da søke om flere tillatelser. Selv om det er fastsatt størrelsesbegrensninger vil dette således ikke være til hinder for at den enkelte næringsutøver får tillatelse til drift i det omfang som ønskes dersom forholdene ellers ligger til rette for det. For eksempel kan det nevnes at fra 1. januar 2005 er avgrensingskriteriet for akvakulturtillatelser maksimal tillatt biomasse (MTB). Dette kan senere endres til andre avgrensingsformer dersom myndighetene finner det hensiktsmessig.”*

I dette tilfellet vil en endring i produksjonsreguleringsregimet kunne medføre en reduksjon i enkelte aktørers produksjonskapasitet (MTB), slik den følger av den enkelte konsesjon og forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur av laks, ørret og regnbueørret uten at det har grunnlag i de tilfeller som fremgår av akvakulturloven § 9 eller produksjonsreguleringsregime med hjemmel i akvakulturloven § 7 siste ledd. Verken i akvakulturloven eller i forarbeidene til akvakulturloven er det drøftet hvorvidt en slik endring vil være i tråd med Grunnloven § 97 – som sier at ingen ”Lov maa gives tilbagevirkende Kraft.” Grunnloven § 97 gjelder bare tilbakevirkning som er til skade, men selv om det nye produksjonsreguleringsregime samlet sett skulle være til gunst for havbruksnæringen, kan det også være aktuelt å ta ordningens virkning på den enkelte aktør i betraktning, jf. eksempelvis Rt-2006-293 avsnitt 50 (Arves Trafikkskole).

Det er relativt vanlig å skille mellom egentlig og uegentlig tilbakevirkning, selv om det ikke nødvendigvis går et klart skille mellom disse formene for tilbakevirkning og det finnes

”overgangsformer” mellom disse kategoriene, se for eksempel Rt-2010-258 (Rederiskattedommen). Egentlig tilbakevirkning dreier seg om å knytte nye rettsvirkninger til tidligere handlinger eller begivenheter, mens uegentlig tilbakevirkning går ut på å gripe inn i etablerte rettigheter. En annen måte å si det på er at lovendringen for fremtiden svekker rettslige posisjoner.

Departementet legger til grunn at en endring i produksjonsreguleringsregimet, i tråd med det som her er beskrevet, ikke innebærer at det knyttes nye byrder til eldre handlinger, og at det i dette tilfelle er tale om uegentlig tilbakevirkning ved at ordningen kan innebære et fremtidig bortfall av en mulig økonomisk fordel. En er dermed utenfor kjernen av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, selv om også slike inngrep i etablerte rettigheter eller posisjoner (uegentlig tilbakevirkning) etter omstendighetene, blant annet under hensyn til karakteren av de posisjoner som berøres og de nærmere virkninger av endringene, vil kunne rammes av Grunnloven § 97. I Rt-1996-1415 på s. 1430 var det avgjørende for om det forelå uegentlig tilbakevirkning i strid med Grunnloven § 97 om regelendringen var klart urimelig eller urettferdig. Hva som ligger i denne avveiningsnormen ble presisert slik av Høyesterett:

*”Inn i avveiningen vil blant annet komme hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt”.* Sentralt i grunnlovsvurderingen står altså inngrepets omfang, som må ses i sammenheng hvor raskt virkningene av inngrepet inntreffer. Så langt forventningen om vern bygger på de offentlige tillatelser, som er tilfelle i denne saken, er denne forventningen gitt en svak rettsbeskyttelse mot senere regelendringer, se for eksempel Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (7. utg., Oslo 2003) s. 408-409. Det vil likevel kunne ha betydning for Grunnlovsvurderingen om de hensyn som begrunner inngrepet kunne ha blitt ivarettatt på en annen og mindre inngripende måte.

Slik departementet ser det er inngrepets omfang relativt beskjedent, og vi legger til grunn at det kun i et fåtall tilfeller vil bli tale om en faktisk reduksjon i produksjonen når oppdrettsvirksomhetene har fått tilpasset seg det nye regimet. En slik reduksjon vil også være beskjeden. Samtidig vil de hensyn som begrunner en innføring av rullerende gjennomsnittlig biomasse også – i alle fall til en viss grad – kunne ivaretas gjennom mindre inngripende forslag, som eksempelvis forslaget som presenteres i punkt 6.4.

Samlet er det imidlertid vårt syn at det ikke vil være i strid med Grunnloven § 97 å innføre rullerende gjennomsnittlig biomasse.

*6.4. Alternativ 4: Valgfritt for enkeltaktører om de vil fortsette med dagens ordning eller gå over til rullerende gjennomsnittlig MTB med reduksjon i tillatelses-MTB på f.eks. 5 pst.*

En mellomløsning kan være at de aktører som ønsker det kan gå over til rullerende gjennomsnittlig MTB med reduksjon i tillatelses-MTB på f.eks. 5 pst., mens de som ikke ønsker det beholder dagens faste MTB.

Fordelen med denne løsningen, sammenliknet med de andre, er valgfriheten den gir for den enkelte næringsaktør. På den annen side øker den kompleksiteten for forvaltningen ved at to systemer opprettholdes side ved side.

Departementet har utarbeidet et forskriftsforslag som illustrerer hvordan en slik ordning kan reguleres, og vi vil i korte trekk gjennomgå forslaget nedenfor. Forskriftsforslaget er vedlagt høringsbrevet. I forslaget foreslår departementet endringer i forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) og forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften).

#### Laksetildelingsforskriften

I laksetildelingsforskriften § 4 ny bokstav h foreslår departementet å innføre en definisjon av rullerende gjennomsnittlig biomasse, som lyder slik:

*”h) Rullerende gjennomsnittlig biomasse: Gjennomsnittlig stående biomasse i den til enhver tid siste 12-månedersperioden kan ikke overstige den tillatte biomassen som følger av tillatelsen. I beregningen av gjennomsnittet legges til grunn den stående biomassen hver dag klokken 12.00.”*

Med definisjonen legges det opp til at gjennomsnittlig biomasse beregnes daglig. Det innebærer videre at oppdretter reelt sett vil få ny maksimalt tillatt biomasse hver dag, som vil beregnes ved å ta tillatt biomasse iht. tillatelsen multiplisert med 365, subtrahert med foregående årets daglige biomasseestimer. Videre vil definisjonen innebære at gjennomsnittet av beregningene ikke kan overstige tillatelsens pålydende. Å gjøre daglige estimat av biomassen antar vi vil være lite krevende for oppdretter, i det det allerede foreligger et krav om dette på produksjonsnivå i akvakulturdriftsforskriften § 42.

I forslaget legges det opp til at det er frivillig for innehaver av akvakulturtillatelse om han vil beholde dagens MTB-system eller endre til rullerende gjennomsnittlig biomasse, se forslaget til § 14 i laksetildelingsforskriften. Dersom innehaver ønsker å endre tillatelsens avgrensning fra maksimalt tillatt biomasse til rullerende gjennomsnittlig biomasse, kan dette skje ved melding til Fiskeridirektoratet. Av kontrollhensyn må meldingen omfatte alle tillatelser tildelt innenfor samme art og tilhørende samme person innenfor en av Fiskeridirektoratets regioner.

Som det fremgår av forslaget til laksetildelingsforskriften § 14, vil den tillatte biomassen som følger av tillatelsen reduseres (for eksempel med 5 prosent) ved omgjøring fra maksimalt tillatt biomasse til gjennomsnittlig rullerende biomasse. I eksemplet innebærer reduksjonen i tillatelsens pålydende at en tillatelse på 780 tonn MTB reduseres til 741 tonn, mens en tillatelse på 945 tonn MTB reduseres til om lag 898 tonn.

#### Akvakulturdriftsforskriften

I akvakulturdriftsforskriften foreslår departementet å endre § 47 første ledd om biomasse. § 47 første ledd første punktum bestemmer at: ”Biomassen per akvakulturtillatelse skal ikke overstige den maksimalt tillatte biomassen som er følger av tillatelsen”. For tillatelser som drives med rullerende gjennomsnittlig biomasse skal gjennomsnittlig biomasse i den til

enhver tid siste 12-måneders periode ikke overstige den tillatte biomassen som følger av tillatelsen, se også ovenfor i beskrivelsen av forslaget til ny § 4 h i laksetildelingsforskriften.

For selskaper som har konsernbiomasse, vil det av kontrollhensyn være nødvendig at samtlige tillatelser som inngår i det felles biomassetaket drives enten etter MTB-systemet eller etter rullerende gjennomsnittlig biomasse innenfor en av Fiskeridirektoratets regioner. Konsern kan drive med forskjellige system i ulike regioner, med mindre konsernet har interregionalt biomassetak etter akvakulturdriftsforskriften § 48a. Samtlige tillatelser innenfor regioner som omfattes av et selskaps interregionale biomassetak, må drives etter samme system, dvs. enten MTB eller rullerende gjennomsnittlig biomasse. Dette gjelder naturligvis også selv om foretaket ikke har konsernbiomasse etter akvakulturdriftsforskriften § 48.

Av kontrollhensyn vil det være nødvendig å kreve endringer i rapporteringen til myndighetene av biomasse. Departementet foreslår derfor nå at det for tillatelser som drives med rullerende gjennomsnittlig biomasse må innrapporteres det daglige biomassenivået på tillatelsesnivå. Departementet ser det også hensiktsmessig å øke frekvensen på rapportering, slik at oppdretter vil rapportere ukentlig (rapporten vil inneholde biomassens nivå hver dag for uken det rapporteres for, se forslaget til endring i akvakulturdriftsforskriften § 44).

#### **7. Økonomiske og administrative konsekvenser**

De samfunnsøkonomiske og miljømessige konsekvensene av forslaget er vurdert av Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk, jf. drøftelsene ovenfor.

For forvaltningen vil innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB innebære enkelte endrede tilnærminger og rutiner ifm. kontroll og tilsyn, jf. ovenfor.

For næringen vil innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB innebære økt fleksibilitet, men også enkelte endringer i rapporteringsrutiner og en potensiell reduksjon i produksjonskapasitet for enkelte oppdrettere, jf. ovenfor.

Med hilsen

Vidar Landmark  
ekspedisjonssjef

Martin H. Bryde  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*

## **Vedlegg**

1. Liste over høringsinstanser
2. Utkast til endringsforskrift om innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB
3. Sammendrag av konklusjoner fra tilleggsutredning om rullerende gjennomsnittlig MTB utført av Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk
4. Fiskeridirektoratets vurdering av kontroll, tilsyn og sanksjoner ved eventuell videreutvikling av MTB-systemet