

Høring av utkast til forskrift om kapasitetsjusteringer for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2022

1 Innledning

Dette høringsnotatet gjelder forslag til forskrift om kapasitetsjusteringer for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret for tildelingsrunden 2021/2022.

Kommersielle matfisktillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret er antallsbegrenset og tildeles i tildelingsrunder mot vederlag. Hver tillatelse er avgrenset til et visst antall tonn MTB (Maksimal Tillatt Biomasse). MTB innebærer at oppdretter aldri kan ha stående en biomasse i sjø som overstiger tillatelsens pålydende. Har oppdretter flere tillatelser kan oppdretter, med visse begrensninger, ha stående en biomasse som utgjør summen av tillatelsene. Hver tillatelse er knyttet til en lokalitet, og også lokalitetene er avgrenset i MTB. Oppdretter kan uavhengig av antall tillatelser han eller hun innehar, aldri ha stående en biomasse på en lokalitet som overstiger den MTB lokaliteten er klarert for.

Systemet for kapasitetsjusteringer i norsk lakse- og ørretoppdrett trådte i kraft 15. oktober 2017. Systemet innebærer at hver tillatelse er hjemmehørende i et av 13 produksjonsområder langs kysten. Innenfor hvert av disse produksjonsområdene vurderes næringens miljøpåvirkning i form av hvordan lakselus påvirker vill laksefisk. Er miljøpåvirkningen akseptabel (grønn) vil næringen kunne tilbys vekst. Er miljøpåvirkningen moderat (gul) kan kapasiteten fryses, og er miljøpåvirkningen uakseptabel (rød) kan kapasiteten senkes. Systemet blir gjerne omtalt som "trafikklyssystemet", og er forankret i Meld. St. 16 (2014-2015) og Innst. 361 S (2014-2015), og hjemlet i Forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften).

De aller fleste dokumenter i forbindelse med innføringen av systemet, inkludert meldingen, er tilgjengelig her:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-2014-2015/id2401865/>

Innstillingen fra Næringskomiteen, med videre henvisninger til meldingen, er tilgjengelig her:

<https://www.stortinget.no/no/Saker-ogpublikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-361/>

I dette høringsforslaget foreslår departementet:

- 1) Et oppdatert regelverk for tildelingsrunden 2021/2022 som gir grunnlag for å gi tilbud om å øke MTB for eksisterende tillatelser til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret innenfor "grønne" produksjonsområder.
- 2) Forslag til nytt kapittel 2 med angivelse av utnyttelsesgrad for eventuelle produksjonsområder som får nedjustert sin tillatelseskapasitet ("røde" produksjonsområder) for tildelingsrunden 2021/2022. Det gis også utkast til bestemmelse om tilbakestilling av kapasitet i områder som tidligere har fått nedjustert kapasiteten, samt en bestemmelse om registrering av tillatelseskapasitet som kan utnyttes.
- 3) Et oppdatert regelverk for tildelingsrunden 2021/2022 som gir grunnlag for tilbud om kapasitetsøkning uavhengig av et produksjonsområde sin miljøstatus. Dette skjer mot

søknad og forutsetter at Mattilsynet, etter produksjonsområdeforskriften § 12, har truffet vedtak om godkjenning av oppfyllelse av fastsatte kriterier. Den økte kapasiteten vil, som tidligere, være på inntil 6 pst. pr. tillatelse. Tilbudet vil være avgrenset basert på produksjonen som har funnet sted på lokaliteten som oppfylte kriteriene for unntak, se produksjonsområdeforskriften § 12. Dette tilbudet gjelder i alle produksjonsområder.

- 4) Et oppdatert regelverk for tildelingsrunden 2021/2022 for å fastsette hvilken produksjonskapasitet som skal unntas fra nedtrekk i røde produksjonsområder, se også produksjonsområdeforskriften § 9 og § 12.

Departementet påpeker at denne høringen ikke inneholder informasjon om selve fargeleggingen av produksjonsområdene, dvs. hvilke produksjonsområder som eventuelt blir farget "grønne", "gule" eller "røde" i 2021/2022. Forskriftsforslaget inneholder heller ikke bestemmelser om hvor mye tillatelseskapasitet som skal tilbys på eksisterende tillatelser i "grønne" områder. Denne informasjonen vil bli gjort kjent på et senere tidspunkt.

Etter at det er tildelt økt kapasitet i form av MTB på *eksisterende* tillatelser, vil den resterende andelen bli tildelt gjennom *nye* tillatelser. Som i 2018 og 2020 vil denne tildelingen skje gjennom auksjon. Departementet vil på et senere tidspunkt sende et forslag til forskrift om tildeling av nye tillatelser på høring.

Forslaget til forskrift vil innledningsvis inneha bestemmelser om virkeområde, herunder vil det i den endelige forskriften bli inntatt hvilke produksjonsområder som fargelegges "grønne", og dermed kan gis tilbud om økt kapasitet. Kapittel 2 gir regler om utnyttelse og eventuell justering av utnyttelse av tillatelseskapasitet (herunder i "røde" områder), og kapittel 3 angir de nærmere bestemmelser for tildeling av økt kapasitet på eksisterende tillatelser i "grønne" områder. Kapittel 4 inneholder regler om tildeling av økt kapasitet og fastsettelse av produksjonskapasitet på bakgrunn av unntaksregler. I kapittel 5 gis enkelte avsluttende bestemmelser.

2 Bakgrunn – fargeleggingen av produksjonsområder

Beslutningen om hvorvidt produksjonskapasiteten bør økes, fryses eller reduseres i et produksjonsområde tas av departementet, jf. produksjonsområdeforskriften § 8 tredje ledd.

Et faglig råd, gitt på grunnlag av en rapport fra en bredt sammensatt ekspertgruppe, ligger til grunn for departementets vurdering. En styringsgruppe sammensatt av en representant fra henholdsvis Veterinærinstituttet, Havforskningsinstituttet og Norsk institutt for naturforskning vil sammenfatte ekspertgruppens rapport og rådgi departementet. Ekspertgrupperapporten for 2021 er nylig ferdigstilt og offentliggjort. Styringsgruppen for trafikklyssystemet arrangerte 30. november 2021 et dialogmøte om ekspertgrupperapporten og rådet, og åpnet i etterkant for skriftlige innspill til rapporten. Etter at innspillene er vurdert, vil styringsgruppens endelige råd legges frem for departementet.

Styringsgruppens råd for 2021, før ev. justeringer etter dialogmøtet, viser at det i 2021 er høy risiko for lusepåvirkning i to av produksjonsområdene, moderat risiko i to av produksjonsområdene og lav risiko i ni av områdene. De to områdene der det er vurdert å være høy risiko for lusepåvirkning i år, ble vurdert til henholdsvis høy i produksjonsområde 3 (Karmøy til Sotra) og moderat påvirkning i produksjonsområde 4 (Nordhordland til Stadt) i 2020. Ti av områdene har lik vurdering i 2020 og

2021. Styringsgruppens råd og ekspertgruppens rapporter er tilgjengelig her: [Regjeringen har fått nye rapporter om hvordan lakselus har påvirket villfisk i 2021 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/nyheter/2021/nye-rapporter-om-hvordan-lakselus-har-pavirket-villfisk-i-2021-regjeringen.no)

Det følger av havbruksmeldingen (Meld. St. 16 (2014-2015)) kap. 8.3. at *"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 i havbruksmeldingen. Her kan for eksempel parametere som temperatur og salinitet gjøre seg gjeldende. En annen vurdering vil være å se på om datagrunnlaget viser en trend i den ene eller andre retningen. I en helhetsvurdering vil det også kunne være naturlig å se hen til samfunnsøkonomiske konsekvenser av ulike valg. Styringsgruppen foretar ingen slik helhetsvurdering når den gir råd til departementet, den gir kun et faglig råd om miljøtilstanden.

Hvilke produksjonsområder som er karakterisert som "grønne", "gule" og "røde" er som ovenfor nevnt foreløpig ikke besluttet, og vil bli kommunisert på et senere tidspunkt, mest sannsynlig tidlig i 2022.

3 Nærmere om forslaget til forskrift

I det følgende gjennomgås forslag til forskrift som nå sendes på høring. Som nevnt ovenfor er forslaget i all hovedsak en videreføring av forskriftsbestemmelsene om kapasitetsjustering som gjaldt for tildelingsrunden 2019/2020. Vi har, til orientering, gitt et kort sammendrag av viktige endringer fra forrige tildelingsrunde nederst i hvert delavsnitt.

3.1 Tildeling av kapasitet

Departementet har besluttet at det skal tildeles inntil 6 pst. kapasitetsøkning i ev. grønne produksjonsområder. I tillegg, men innenfor rammen av 6 pst. i det enkelte området, vil det gis tilbud om kapasitetsjustering for de aktørene som oppfyller kravene for unntak.

Fordelingen mellom økt kapasitet på *eksisterende* tillatelser og tildeling av *nye* tillatelser er ikke bestemt på nåværende tidspunkt, men hovedtrekkene vil være slik:

- 1) I "grønne" områder vil det gis tilbud om totalt 6 pst. økt produksjonskapasitet.
- 2) Deler av tilbudet gis som en gitt prosentvis økt kapasitet på hver eksisterende tillatelse som er hjemmehørende i "grønne" produksjonsområder. Denne prosentsatsen og vederlagets størrelse vil bli kommunisert på et senere tidspunkt.
- 3) Det gis i tillegg tilbud om kapasitetsøkning for de som oppfyller kravene for unntak i "grønne" produksjonsområder. Tilbudet vil som tidligere, og i tråd med produksjonsområdeforskriften § 12, avgrenses i tråd med produksjonen på den kvalifiserende lokaliteten. Ingen tillatelser vil kunne bli økt med mer enn 6 pst. Vederlagets størrelse blir kommunisert på et senere tidspunkt.
- 4) Det gis også tilbud om 6 pst økt kapasitet på tillatelser i "gule" og "røde" produksjonsområder for de som oppfyller kravene for unntak. Tilbudet vil som tidligere, og i tråd med produksjonsområdeforskriften § 12, avgrenses i tråd med produksjonen på den kvalifiserende lokaliteten. Ingen tillatelser vil kunne bli økt med mer enn 6 pst. Vederlagets størrelse blir kommunisert på et senere tidspunkt.
- 5) Når tildelingen av økt kapasitet for eksisterende tillatelser (x pst. + kapasitetsøkning basert på unntaksregler) er gjennomført, tildeles den resterende kapasitetsøkningen som nye tillatelser.
- 6) Nye tillatelser vil tildeles gjennom auksjon. Departementet vil på et senere tidspunkt sende på høring et forslag til forskrift om tildeling av nye tillatelser, og vil herunder redegjøre for valg av

auksjonsformat. Departementet tar sikte på at auksjonen gjennomføres før sommeren 2022, men vil komme tilbake med dato senere.

3.2 Innledende bestemmelser

Utkastet til forskrift kapittel 1 skal foruten forskriftens formål og virkeområde blant annet inneholde en oversikt over hvilke produksjonsområder som fargelegges grønne, og hvor det følgelig kan tilbys økt kapasitet på tillatelser. Denne oversikten forutsetter at fargeleggingen er klar, og vil derfor bli lagt inn når forskriften fastsettes.

3.3 Nytt kapittel 2 om utnyttelsen av tillatelser og regler for justering av kapasitet

3.3.1 Om bestemmelsene

Kapittelet er nytt i sin helhet, og erstatter kapasitetsjusteringsforskriften 2020 kapittel 4.

I forslaget til § 4 første ledd er det tatt inn et skjema med oversikt over prosentvis kapasitetsutnyttelse for tillatelser som etter fargeleggingen vil få en nedjustering eller tilbakestilling av sin kapasitetsutnyttelse, og som *ikke* kan utnyttes med 100 %. Skjemaet vil også inneholde kapasitetsutnyttelsen for det aktuelle produksjonsområde for forrige tildelingsrunde. Det er departementets syn at en slik oversikt vil gi en praktisk og tydelig fremstilling av kapasitetsutnyttelse for tillatelser som får justert sin kapasitet.

Tillatelser som er gjenstand for nedjustering av kapasitet, vil få en reduksjon i utnyttelsen av tillatelsen på 6 %. Eventuelle tillatelser som i forrige tildelingsrunde kunne utnyttes 100 %, og som nå er gjenstand for nedtrekk, vil følgelig kunne utnyttes med inntil 94% av tillatelsens pålydende, og gjelder uavhengig av om tillatelsen inngår i et biomassetak, jf. akvakulturdriftsforskriften §§ 47 til 48b. Prosentsatsen følger av trafikklyssystemet, se Meld. St. 16 (2014-2015) kap. 8.2, og står uendret fra tildelingsrunden 2019/2020. Ved ev. ytterligere nedjusteringer vil ny kapasitetsutnyttelse bli $100 \cdot 0,94^t$, der t angir antall påfølgende nedjusteringer. Eksempelvis vil kapasitetsutnyttelsen ved annen gangs nedjustering være $100 \cdot 0,94^2 = 0,8836$.

§ 4 annet ledd angir at tillatelser hjemhørende i produksjonsområder som ikke nevnes i oversikten i første ledd, kan utnyttes 100 %. Vi har vurdert om det bør fremgå av tabellen at et produksjonsområde blir tilbakelestilt fra 94 % til 100 %, men mener det er like pedagogisk at dette reguleres gjennom annet ledd, hvor det fremgår at med mindre det følger noe annet av første ledd eller enkeltvedtak (tredje ledd), gjelder at tillatelsene kan utnyttes med 100 prosent.

§ 4 tredje ledd slår fast at § 4 første ledd ikke gjelder for tillatelser som har fått fastsatt sin tillatelseskapasitet etter kapittel 4 om unntak og vekst på unntak. I slike tilfeller følger tillatelsens MTB av enkeltvedtak fattet av Fiskeridirektoratet. Legg merke til det kun er vedtak fattet i medhold av denne forskriften som gir unntak fra bestemmelsene i første og annet ledd. Tillatelser som etter forskrift 4. februar 2020 nr. 105 kapittel 4 (forrige kapasitetsjustering) har fått fastsatt sin tillatelseskapasitet, vil ha hatt deler av sin tillatelseskapasitet unntatt fra nedtrekk. Å anvende den generelle utnyttelsesgraden vil fjerne effekten av unntaket og gi et større nedtrekk enn 6 prosent. Tillatelser som har fått vedtak etter kapittel 4 i forrige kapasitetsjusteringsforskrift får derfor sin utnyttelsesgrad endret etter kolonnen "justering".

I § 5 første ledd vises det til at eventuell tilbakestilling av utnyttelsesgrad for tillatelseskapasitet gjelder fra forskriftens ikrafttredelse. Bestemmelsen tar sikte på eventuelle produksjonsområder som tidligere har vært nedjustert og nå får grønt lys, og er en gjengivelse av regelen om

tilbakestilling av nedjusterte tillatelser som fremgår av produksjonsområdeforskriften § 11 tredje ledd.

I annet ledd vises til at nedjustering gjelder fra og med 6 måneder etter ikrafttredelse av forskriften. Denne regelen samsvarer med produksjonsområdeforskriften § 9 annet ledd. Det er rimelig at oppdretter gis noe tid til å tilpasse sin produksjon dersom kapasiteten blir nedjustert, samtidig vil det for miljøet være en fordel om nedjusteringen skjer så raskt som mulig. Departementet anser at 6 måneder er en passende innretningsperiode, og rimelig gitt den relativt beskjedne reduksjonen i tillatelseskapasitet som reglene om reduksjon medfører.

Endring fra tildelingsrunden 2019/2020: Kapittelet er nytt i sin helhet, men innebærer ingen materielle endringer.

3.3.2 Hjemmel for nedjusteringer

3.3.2.1 Bakgrunn

I [havbruksmeldingen kap. 11.4](#) gjorde regjeringen rede for det rettslige grunnlaget for reduksjon av tillatelseskapasitet i røde produksjonsområder, og det går fram at: *"Etter regjeringens syn er det klart at akvakulturloven gir hjemmel til å redusere kapasiteten i et område dersom miljøsituasjonen er å anse som uakseptabel, slik det vil være tilfelle når indikatorsystemet viser "rødt". Vi viser i den forbindelse også til akvakulturloven § 10 som bestemmer at 'Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte.'"* Stortinget sluttet seg til prinsippene i meldingen og hadde ingen anmerkninger knyttet til det rettslige grunnlaget. Departementet viser også til vurderingene som fremgår av havbruksmeldingen når det gjelder spørsmålet om nedjustering i relasjon til Grunnloven § 97.

I etterkant av fremleggelsen av havbruksmeldingen ble det fra flere hold reist spørsmål om hvor klart det rettslige grunnlaget for å redusere produksjonskapasiteten var. For å redusere lovtolkningsspørsmålene og incentivene til rettslige prosesser fremmet departementet 10. april 2019 et forslag til Stortinget om en endring i akvakulturloven. Prop. 95 L (2018-2019) Endringer i akvakulturloven (tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet), ble behandlet i Stortinget 17. juni 2019 og sanksjonert av Kongen i statsråd 21. juni 2019. Endringene trådte i kraft 1. juli 2019.

Dokumentene i lovsaken er tilgjengelig her: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=75817>.

Departementets høringsnotat i forkant av lovproposisjonen er tilgjengelig her:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/65509f713fb6448c9cbe25f593cc5192/horingsnotat .pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/65509f713fb6448c9cbe25f593cc5192/horingsnotat.pdf)

Akvakulturloven § 9 lyder slik etter lovendringen (endringer i kursiv):

§ 9. Tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet, og endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelse

Departementet kan endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelsen:

- a) dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til miljøet,
- b) dersom vesentlige forutsetninger som ligger til grunn for tillatelsen er endret,
- c) ved grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven,
- d) dersom tillatelsen ikke benyttes eller bare benyttes i begrenset grad, eller

e) dersom en eller flere nødvendige tillatelser gitt i medhold av lovene nevnt i § 6 første ledd bokstav d er bortfalt.

Endring og tilbaketrekking av tillatelse etter første ledd kan gjøres tidsbegrenset. Tidsbegrenset endring og tilbaketrekking kan gjøres betinget av at bestemte forhold utbedres eller endres.

Dersom det er nødvendig ut fra hensynet til miljøet, kan departementet i forskrift endre tillatelsers omfang og redusere muligheten til å utnytte tillatelser innenfor ett eller flere nærmere angitte områder.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelser.

3.3.2.2 Nærmere om akvakulturloven § 9 tredje ledd

Endringen i akvakulturloven § 9 klargjør departementets kompetanse til gjennom forskrift å fastsette begrensninger på tillatelsenes omfang og utnyttelsen av tillatelser innenfor nærmere angitte geografiske områder, av hensyn til miljøet. For de fleste produksjonsformer tildeles tillatelsen og lokaliteten i samme vedtak. For laks, ørret og regnbueørret i sjø tildeles tillatelsen uavhengig av lokalitetsklareringen. Endring av tillatelsens omfang og reduksjon av muligheten til å utnytte tillatelsen kan etter lovendringen gjøres både for tillatelsen og for lokalitetsklareringen.

Ifølge § 9 tredje ledd kan det gis forskrift om å "*redusere muligheten til å utnytte tillatelser*". Dette alternativet åpner for at tillatelsens omfang forblir uendret formelt sett, mens bruken av tillatelsen begrenses. Det vil for eksempel kunne fastsettes at tillatelser ikke kan utnyttes med mer enn en viss prosentsats.

Videre kan departementet endre "*tillatelsers omfang*". Med dette menes den til enhver tid gjeldende formen for avgrensning av en tillatelse, enten dette er på selskapsnivå, lokalitetsnivå eller begge deler. For akvakultur av laks, ørret og regnbueørret er avgrensningen i dag maksimalt tillatt biomasse, men denne kan i fremtiden bli en annen, og formuleringen er derfor nøytral. I dette ligger det videre at størrelsen på tillatelser i et område kan reduseres dersom hensynet til miljøet tilsier det.

Tilpasningen i produksjonen må gjelde "*innenfor ett eller flere nærmere angitte områder*". Et slikt nærmere angitt område kan i geografisk utstrekning være lite eller stort, og som det klart fremgår av ordlyden kan tilpasningen i produksjonen gjelde for flere slike områder samtidig.

Formuleringen dekker for eksempel ett eller flere produksjonsområder slik disse er angitt i dag, jf. produksjonsområdeforskriften.

Med "*i forskrift*" vises det her til at departementet gis fullmakt til å fastsette bestemmelser i forskrift. Formuleringen «i forskrift» utelukker ikke at det i medhold av forskrift, kan treffes enkeltvedtak dersom dette kreves på bakgrunn av forvaltningslovens definisjon av «vedtak», jf. fvl. § 2.

I forbindelse med Stortingets behandling av lovendringen, uttalte et flertall i Næringskomiteen (Innst. 365 L (2018-2019) s. 3) at det nå:

"slås tydelig fast at departementet har kompetanse til gjennom forskrift å fastsette begrensninger på tillatelsenes omfang og utnyttelsen av tillatelser innenfor nærmere angitte geografiske områder, av hensyn til miljøet.

...

Dette flertallet er innforstått med at dette innebærer at det ved "rødt lys" i et produksjonsområde kan bli aktuelt å redusere havbruksnæringens produksjonskapasitet eller muligheten til å utnytte denne innenfor et område."

Et flertall i Næringskomiteen (på samme side) viser til:

"...prinsippet bak trafikklyssystemet, som Stortinget har sluttet seg til, nemlig at det er næringens samlede påvirkning på miljøet som skal styre produksjonskapasiteten. Nedtrekk av produksjonskapasitet gjennom enkeltvedtak, der forvaltningen foretar en konkret vurdering av om et slikt inngrep er forholdsmessig overfor den enkelte innehaver av tillatelse, vil derfor være i strid med dette prinsippet."

Departementet legger etter dette til grunn at det er slått fast at regulering kan skje gjennom forskrift. Departementet viser for øvrig til redegjørelsen i høringsnotatet i forkant av lovendringen og i Prop. 95 L (2018-19).

I etterkant av kapasitetsjusteringen som ble gjennomført i 2020, tok oppdretterne i PO4 (som fikk rødt lys og ble nedjustert) ut søksmål mot staten v/Nærings- og fiskeridepartementet, med påstand om at nedjusteringen av tillatelseskapasitet i PO4 etter kapasitetsjusteringsforskriften 2020 ikke var bindende for saksøkerne. Ved dom 17. mars 2021 ble staten frifunnet. Oppdretterne har anket dommen inn for Gulating lagmannsrett. Ankeforhandling er berammet til ukene 5-7 i 2022. Dommen fra tingretten gir etter departementets syn ikke grunnlag for å gjennomføre materielle eller prosessuelle endringer i opplegget for kapasitetsjusteringer.

3.4 Tildeling av økt kapasitet på eksisterende tillatelser i grønne produksjonsområder

Utkastet til forskrift kapittel 3 inneholder regler for tildeling av **økt kapasitet på eksisterende tillatelser i grønne produksjonsområder**. Tilbudet fremgår av forskriften § 7, og vil på et senere tidspunkt angi en prosentandel for vekst som kan tilbys på de eksisterende tillatelsene.

Av utkastet til forskrift § 8 fremgår det at tilbudet om økt kapasitet skal offentliggjøres på Fiskeridirektoratets og fylkeskommunenes nettsider. Tilbudet skal offentliggjøres minimum 2 uker før fristen for å søke om kapasitetsøkning går ut. Vi nevner for ordens skyld at departementet tar sikte på at fristen blir noe lenger enn dette, men fristen vil uansett gi næringsaktørene tilstrekkelig tid til å vurdere om de vil takke ja til tilbudet.

Videre fremgår minimumskrav til utlysningen.

Av § 9 og § 11 fremgår hvor innehaveren av tillatelsen skal sende søknaden om kapasitetsutvidelse, som er til den fylkeskommunen der tillatelsen er registrert. Hvilken fylkeskommune dette er, fremgår av tillatelsesnummeret.

Endring fra tildelingsrunden 2019/2020: Ingen materielle endringer.

3.4.1 Krav til sending og søknad

Det følger av forslaget til § 11 tredje ledd at søknaden skal sendes på fastsatt skjema og minimum inneholde informasjon om hvilken tillatelse søknaden gjelder, samt kvittering for innbetalt vederlag. Fiskeridirektoratet vil utforme et elektronisk skjema som skal brukes. Eventuelle andre opplysninger det blir bedt om i søknadsskjemaet skal også fylles ut.

Søknaden skal leveres til fylkeskommunen innen en dato som vil bli fastsatt senere. Søknader som blir sendt etter fristen vil ikke bli behandlet. I forskriftens første ledd er det en uttømmende oversikt over ulike måter å levere søknaden på. Felles for disse er at det er mulig å kontrollere sendetidspunktet. Ved elektronisk melding vil avsender også motta en automatisk tilsendt kvittering på at søknaden er mottatt. Dersom det er tekniske problemer med mottak på myndighetenes side vil dette kunne spores, og fristen vil da bli utsatt. Det er ikke tillatt å sende søknaden med ordinær post, blant annet fordi det er vanskelig å kontrollere tidspunktet for sending.

Ved oppmøte hos fylkeskommunen, vil fylkeskommunen registrere mottakstidspunkt. Med oppmøte siktes det til personlig oppmøte eller oppmøte fra den aktøren sender for seg. Dette kan for eksempel være en ansatt eller et bud fra en kommersiell budtjeneste. Ved oppmøte skal søknaden være mottatt hos fylkeskommunen innen kl. 1500 på frisdagen.

Endring fra tildelingsrunden 2019/2020: Det vil bli satt nye frister for å sende inn søknader osv. Ellers ingen endringer.

3.4.2 Vederlag

Ordinære oppdrettstillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret blir i dag omsatt mot betaling. Dersom tillatelsene var vederlagsfrie, ville verdien av disse gå til den som omsetter tillatelsen i andre hånd, og ikke til fellesskapet. Det er rimelig at verdien tillatelsen representerer i hovedsak tilkommer fellesskapet, og ikke den som blir tildelt den særretten en slik tillatelse representerer. De samme hensynene gjør seg gjeldende når størrelsen på eksisterende tillatelser økes, og kapasitetsøkningen øker verdien på tillatelsene.

I tidligere tildelingsrunder er vederlaget for oppjustering av kapasitet blitt gitt ved fastpris. Departementet viser til at sammenlignet med auksjon, der kapasitet tilkjennes høystbydende, har kapasitetsjusteringen tildelt til fastpris hatt et lavere vederlag.

I alle tildelingsrunder siden 2002 er det tatt vederlag for oppjustering av kapasitet, og dette videreføres nå, se utkast til forskrift § 10 første ledd.

Vederlaget for kapasitetsøkning i denne tildelingsrunden vil bli fastsatt på et senere tidspunkt, og kommunisert utad på egnet vis.

Det skal videre betales vederlag for utvidelse av tillatelser til utviklingsformål. Av forslaget til forskrift § 10 tredje ledd fremgår det at økning av tillatelseskapasitet for eksisterende utviklingstillatelser innebærer betaling av inflasjonsjustert vederlag innen 90 dager (inkludert helligdager) etter tilsagn om konvertering, jf. laksetildelingsforskriften § 23c. I forslaget settes samme frist for innbetaling av vederlaget for kapasitetsutvidelser, jf. utkastet til forskrift § 10 annet ledd. I forslagets tredje ledd fremgår at dersom vederlaget ikke innbetales innen fristen, faller kapasitetsutvidelsen bort, og det samme gjelder utvidelser som følge av den kapasitetsutvidelsen som falt bort.

Endring fra tildelingsrunden 2019/2020: Ingen materielle endringer, men vederlagets størrelse er foreløpig ikke fastsatt.

3.4.3 Behandling av søknaden

Som det fremgår av § 12 første ledd er det fylkeskommunen i det produksjonsområdet tillatelsen hører hjemme i som behandler søknaden om kapasitetsutvidelse, og treffer vedtak. Søknaden innleveres innen fristen som inntas i § 11 på et senere tidspunkt. For sent innkomne søknader skal avslås.

§ 12 annet ledd gir regler om innbetaling. Dersom det ikke er vedlagt kvittering, må vederlaget være bokført på Fiskeridirektoratets konto innen søknadsfristens utløp for at søknaden skal kunne tas til behandling. Vi understreker i denne forbindelse at kvitteringen for innbetalt vederlag skal gjelde gjennomført betalingsoppdrag, det er for eksempel ikke tilstrekkelig at det aktuelle beløpet er lagt til betaling i nettbank – det vil anses som manglende dokumentasjon. Forslaget innebærer at fylkeskommunen ved manglende dokumentasjon skal be Fiskeridirektoratet kontrollere egen konto, for å se om innbetalingen har skjedd innen utløpet av fristen. Dersom innbetaling er i orden, skal fylkeskommunen treffe positivt vedtak om også øvrige vilkår er oppfylt. Dersom vederlaget ikke er innbetalt eller er innbetalt for sent, er konsekvensen at søknaden blir avslått.

Fylkeskommunen skal gjøre positivt vedtak dersom søknaden oppfyller kravene som er stilt i §§ 9 til 11. Kapasitet som ikke tildeles, vil bli utlyst i form av nye tillatelser på auksjon.

Endring fra tildelingsrunden 2019/2020: Ingen materielle endringer.

3.5 Tildeling av økt kapasitet på bakgrunn av unntaksbestemmelse

3.5.1 Innledning

Utkastet til forskriftens kapittel 4 gjelder tilbud om å øke kapasiteten på eksisterende tillatelser med inntil 6 pst. i alle produksjonsområder, mot vederlag. Bestemmelsene i dette kapittelet utgjør det som vanligvis omtales som unntak fra handlingsreglene, jf. Innst. 361 S (2014-2015).

En redegjørelse for formålet med disse reglene og for valg av kriterier med videre er gitt i departementets høringsbrev 24. juni 2016 kap. 7:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c9a57b93b9a04cabb67665314dc3bbd6/horingsnotat.pdf>.

En redegjørelse av dette fremgår også av departementets høringsbrev av 19. mai 2017, og er tilgjengelig her:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-forbindelse-med-implementering-av-nytt-system-for-kapasitetsjusteringer-i-havbruksnaringen/id2553982/>.

Det er også mulig å søke om å unngå nedtrekk og/eller økt tillatelseskapasitet. Den produksjonskapasiteten som kvalifiserer for økt kapasitet vil bli holdt utenfor et nedtrekk, det er med andre ord ingen forutsetning for å få unntak at aktøren må kjøpe økt produksjonskapasitet i denne tildelingsrunden. jf. også produksjonsområdeforskriften §§ 9 og 12. For å kunne beregne hvor stor produksjonskapasitet som skal holdes utenfor et nedtrekk /og eller gi grunnlag for tilbud om økt tillatelseskapasitet, må aktøren sende inn en del informasjon om produksjonen. Dette er også synliggjort gjennom bestemmelsene i forskriftsutkastet, og vil bli redegjort for nærmere nedenfor.

Endringer fra tildelingsrunden 2019/2020: Ingen materielle endringer.

3.5.2 Nærmere om utlysning av tilbudet

Av utkastet til § 14 fremgår at tilbudet skal offentliggjøres på Fiskeridirektoratet og fylkeskommunenets nettsider minimum 2 uker før søknadsfristen løper ut. Bestemmelsen inneholder også nærmere krav til utformingen av utlysningen, og kunngjøringen skal inneholde minst følgende:

- a) Informasjon om krav som stilles til søknaden og frist for innsending,
- b) Informasjon om vederlag og om innbetaling av dette
- c) At det ikke er mulig å søke om kapasitetsøkning etter denne forskriften etter at søknadsfristen har gått ut.
- d) At det er mulig å søke om fastsettelse av biomasse som skal unntas fra nedtrekk i produksjonskapasitet i produksjonsområder som har uakseptabel miljøtilstand
- e) At det er noe begrensede muligheter til å supplere søknaden etter at søknadsfristen har gått ut.
- f) Opplysninger om saksbehandlingsgebyr.

Endring fra tildelingsrunden 2019/2020: Ingen endringer.

3.5.3 Søknad om kapasitetsøkning og myndighetenes vurdering av søknaden

I utkast til forskriftens § 16 videreføres opplysninger om at søknaden skal sendes en fylkeskommune, detaljer for hvordan dette skal skje, samt opplysninger søknaden må inneholde. Bestemmelsen tilsvarer i det alt vesentlige bestemmelsen om krav til sending og søknad for tildeling av kapasitet i grønne produksjonsområder, jf. utkast til forskriftens § 11. En ulikhet er imidlertid at foreliggende bestemmelse viderefører tillegget fra forrige tildelingsrunde om krav til at det kun skal innsendes én søknad per organisasjonsnummer. Har et selskap konsernbiomasse, skal det sendes én søknad på vegne av konsernet.

Søknaden skal føres på fastsatt skjema, og skal etter utkastet til forskrift § 16 tredje ledd bokstav a-f inneholde minst følgende:

- a) hvilken tillatelse og lokalitet søknaden gjelder,
- b) søkers redegjørelse og dokumentasjon for månedlig vektøkning for hver fiskegruppe på aktuelle lokaliteter, i henhold til kriteriene i produksjonsområdeforskriften § 12, og
- c) ved eventuell samdrift må ideell eierandel fremgå,
- d) ved eventuell samlokalisering må eierskap for hver fiskegruppe fremgå,
- e) dersom det på lokaliteten er benyttet tillatelser som forskriften ikke omfatter, må det fremgå hvilke fiskegrupper dette gjelder
- f) kvittering for innbetalt saksbehandlingsgebyr (gjelder for søknad etter § 15 første ledd bokstav a).

En nærmere redegjørelse for hvilke dokumentasjonskrav som stilles, vil bli gitt ved utlysningen av kapasitetsøkningen.

Som det fremgår av utkastet § 16 fjerde ledd, kan søker, men må ikke, legge ved dokumentasjon på innehavers MTB-utnyttelse innenfor det aktuelle produksjonsområdet. Dokumentasjonen vil bli benyttet til å regne om fra tilvekst på lokalitet til tillatelseskapasitet, som igjen vil brukes til å beregne tilbudets størrelse eller til å fastsette hvilken tillatelseskapasitet som skal unntas fra en eventuell nedtrekk i røde produksjonsområder. Ved mangelfull eller manglende dokumentasjon på

MTB-utnyttelse kommer § 20 tredje ledd til anvendelse, jf. produksjonsområdeforskriften § 12 tredje ledd nr. 5.

Av utkastet til forskrift § 18 følger det at søknaden behandles av den fylkeskommunen der tillatelsen det søkes om kapasitetsøkning på, er lokalisert. Hvilket fylke tillatelsen er registrert i, følger av tillatelsesnummeret (vi gjør oppmerksom at en tillatelse kan være registrert i et fylke uten at tillatelsen nødvendigvis drives i dette fylket). I de tilfeller der søknaden omhandler tillatelser registrert i ulike fylkeskommuner, må fylkeskommunene koordinere saksbehandlingen.

Det følger av § 18 første ledd siste punktum at søknader som blir levert for sent, ikke vil bli behandlet. Departementet foreslår ingen dispensasjonshjemmel i forskriften, og fylkeskommunen vil således ikke ha anledning til å ta for sent innkomne søknader til behandling.

Søknader som er mottatt innen fristen tas under behandling, og etter utkastet til tildelingsforskrift § 18 annet ledd skal fylkeskommunen kontrollere at søknaden er komplett. Dersom søknaden innehar mangler, setter fylkeskommunen en rimelig frist for å rette opp disse. Departementet legger til grunn at fristen ikke i noe tilfelle bør overstige to uker. Ved manglende retting, avslår fylkeskommunen søknaden.

Når søknaden er komplett, sendes søknaden til Fiskeridirektoratet region Midt, jf. utkast til forskriftens § 19. Fiskeridirektoratet region Midt skal kontrollere selskapets opplysninger i søknaden opp mot gjeldende driftsplan og rapportering etter akvakulturdriftsforskriften, og deretter gi forslag til beregning av tilbudet etter § 20 eller fastsettelse av produksjonskapasitet som skal unntas fra nedtrekk etter § 23. Forslaget sendes fylkeskommunen.

Fylkeskommunen gir deretter ut tilbud om kapasitetsøkning basert på reglene i utkastet til tildelingsforskrift § 20, ev. treffer fylkeskommunen vedtak om produksjonskapasitet som gir unntak fra nedtrekk, jf. utkastet til forskrift § 23.

Endring fra tildelingsrunden 2019/2020: Ingen endringer.

3.5.4 Beregning av kapasitetsøkning for aktører som får tilbud om økt kapasitet etter unntaksregelen

Kapasitetsjusteringer skjer på tillatelsesnivå, men det er situasjonen på lokalitetsnivå som avgjør om det blir vekst eller ikke etter unntaksregelen. Dermed oppstår spørsmålet om hvor stor vekst som skal tilbys.

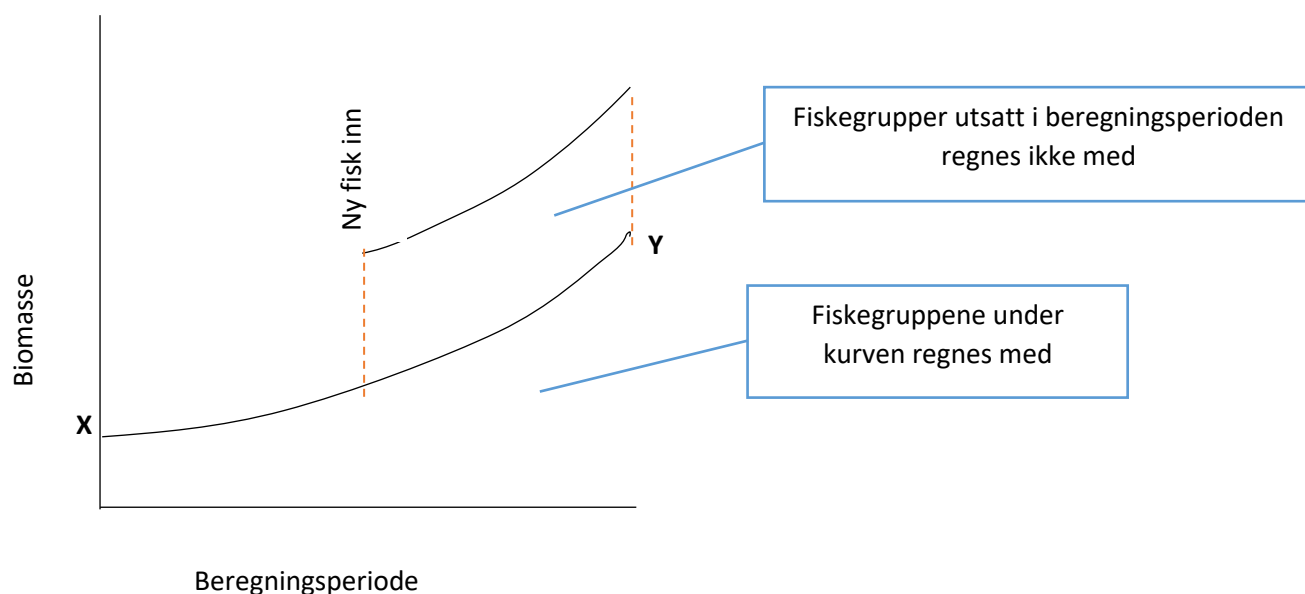
Hvordan økt kapasitet etter unntaksregelen skal beregnes, fremgår av utkastet til forskrift § 20 annet ledd. Tilbudet, som ikke kan overstige 6 % pr. tillatelse inkludert eventuelle kapasitetsøkninger etter utkast til forskrift kapittel 3, beregnes etter følgende formel:

Den årlige tilveksten på lokaliteten divideres med snittet for kapasitetsutnyttelse. Resultatet multipliseres med 6 prosent. Tilveksten beregnes etter reglene i produksjonsområdeforskriften § 12 tredje ledd.

Tilbudet avregnes til nærmeste hele tonn.

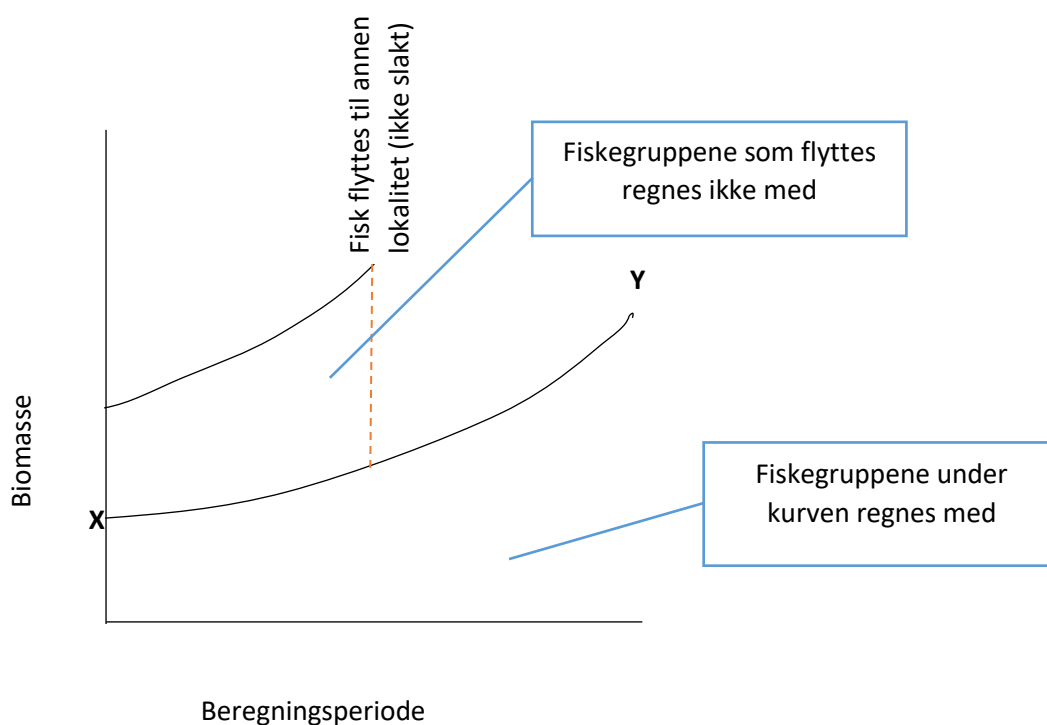
I høringsnotatet for tildelingsrunden 2019/2020 utformet departementet noen eksempler på hvordan beregningene gjøres. Disse gjengis i det følgende.

Figur 1 – fisk utsatt i løpet av beregningsperioden



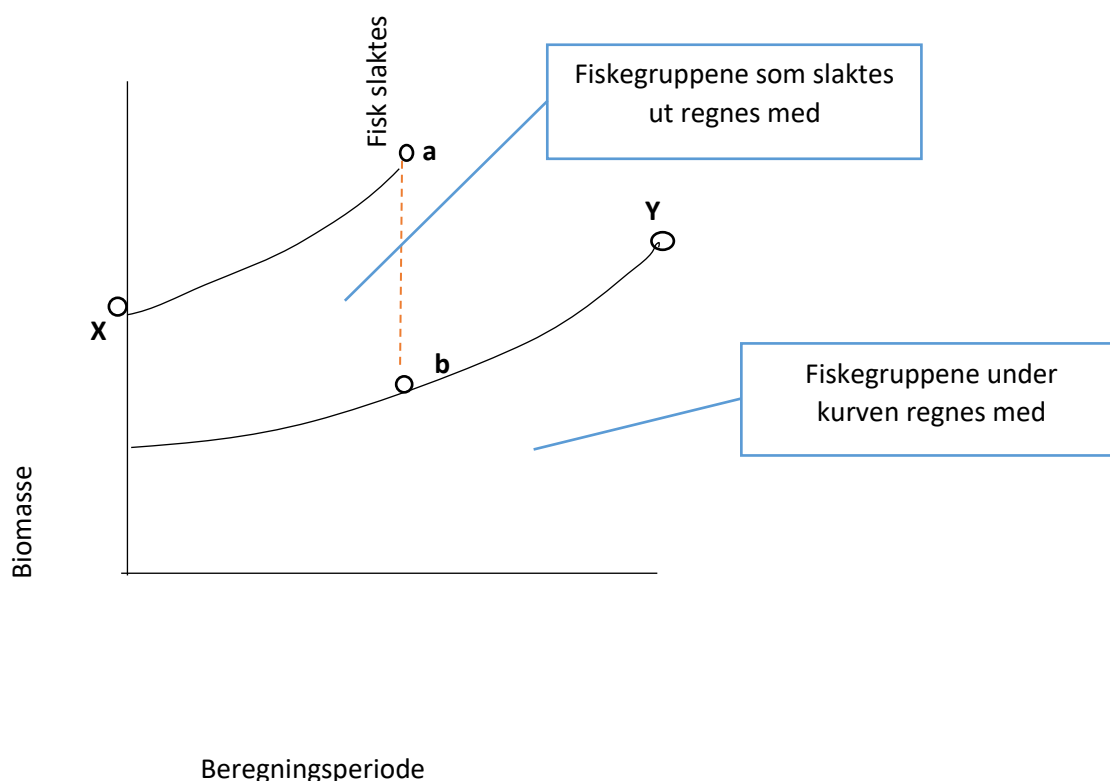
Figur 1 viser at fisk utsatt i løpet av beregningsperioden ikke medregnes. Dette gjelder imidlertid ikke settefisk flyttet til lokaliteten. Tilveksten i eksempelet tilsvarer avstanden mellom punktene Y og X.

Figur 2 – flytting i løpet av beregningsperioden



Figur 2 viser at fisk som er flyttet ut, men ikke slaktet, ikke medregnes. Tilveksten i eksempelet tilsvarer avstanden mellom punktene Y og X.

Figur 3 – utslakting i beregningsperioden



Figur 3 viser at fisk som slaktes ut tas med i beregningen. Tilveksten i eksempelet blir som følger:
 $Tilvekst = a - b + Y - X$

Dersom vi legger til grunn at tilveksten har vært 4835 tonn over de siste to årene, gir dette en gjennomsnittlig tilvekst på 2417,5 t per år. Normalutnyttelsen av en tillatelse er på om lag 1100 tonn HOG¹. Omregnet til levende vekt med omregningsfaktor 1,20² blir det 1320 tonn rundvekt.

Regnestykket blir, basert på normalutnyttelsen, slik: $2417,5/1320 = 1,83$

$1,83 * 780$ (standard tillatelse) $* 0,06 = 86$ tonn (etter avregning).

Legg merke til at ingen tillatelse kan økes med mer enn 6 pst., jf. produksjonsområdeforskriften § 12 tredje ledd. Dersom tilbudet om kapasitetsøkning overstiger 6 pst. av tillatelsens MTB, må tilbudet fordeles på flere av innehaverens tillatelser. I eksemplet ovenfor må tilbudet spres på to tillatelser.

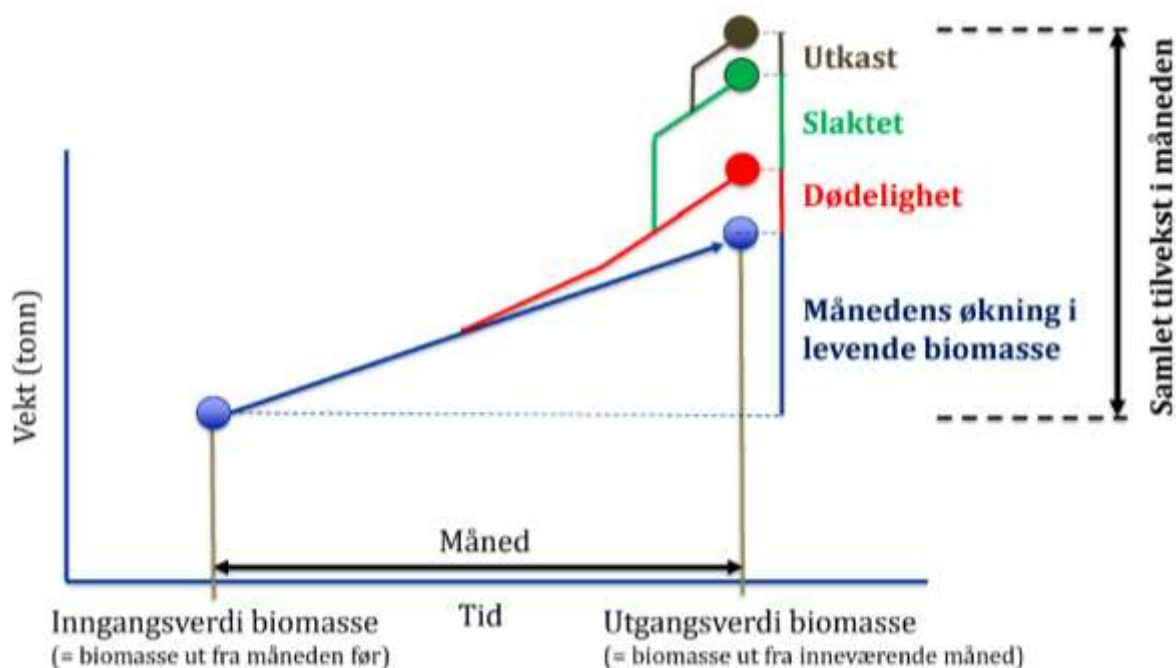
En særskilt problemstilling fra tildelingsrunden 2017/2018 var om fisk som døde før slakt, utkast (fisk som sorteres ut av ulike årsaker) og rømt fisk skulle regnes som en del av tilveksten. I høringsbrevet forut for kapasitetsjusteringene i 2020 skrev vi at:

¹ HOG: Head On Gutted (fisk som er sløyd, men ikke hodekappet).

² Faktor hentet fra Tabell over offisielle norske omregningsfaktorer for fisk:

<https://www.fiskeridir.no/content/download/8447/103085/version/12/file/Tabell%20over%20offisielle%20norske%20omregningsfaktorer%20for%20fisk.pdf>

"Den gang ble oppdretter bedt om å rapportere inn månedlig tilvekst. Biologisk sett er dødelighet, utkast og rømming en del av tilveksten oppdretter rapporter på frem til fisken dør eller rømmer.



Det er antakelig først og fremst dødelighet som kan få betydning for beregningene. Ettersom forskriftsteksten og veilederen var uklar på dette punktet ble dødelighet tatt med i beregningene i tildelingsrunden 2017/2018. Rømt fisk ble holdt utenfor. Normtallet som ble lagt til grunn for å beregne kapasitetsutnyttelsen (1,692 tonn produsert pr tonn tillatelseskapasitet) baserte seg på gjennomsnittlig slaktet kvantum per standard tillatelse siste to år før tildelingsrunden. Dersom dødelighet og utkast skulle regnes med i tilveksten, kunne det vært hensiktsmessig å hatt et normtall som inkluderte dette.

Ettersom produksjonsområdeforskriften ikke er endret, er det fremdeles et spørsmål om dødfisk og utkast bør inntas i beregningene. Etter departementets syn er det hensyn som taler både for og mot at dødfisk og fisk som er sortert tas med i beregningene. Et hensyn som taler for er at innehaveren av tillatelsen har "brukt" av sin tillatelse til å føre frem fisk, og at høy dødelighet av og til kan forekomme uten at det er oppdretteren til last. På den annen side er det et klart mål generelt sett å få redusert dødeligheten i norske oppdrettsanlegg, og høy dødelighet kan også være en indikator på dårlig drift.

Departementet har ikke hatt anledning til å foreta endringer i forskriften forut for kapasitetsjusteringene i 2021/22, og foreslår derfor at gjeldende praksis videreføres også nå.

Endring fra tildelingsrunden 2019/2020: Ingen endringer.

3.5.5 Aksept av tilbud

Utkastet til forskrift § 21 angir at innehaver som mottar tilbud, aksepterer dette ved å innbetale vederlaget for kapasitetsøkningen og deretter returnere svarskjema.

Vederlaget for unntaksvekst er ikke fastsatt på det nåværende tidspunkt, og vil bli kommunisert ut senere. Vederlaget vil settes som et gitt beløp per tonn tillatelsen utvides med, jf. utkastet til forskrift § 20 fjerde ledd. Bestemmelsene i § 10 tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende her.

Utkast til § 21 annet ledd, som bestemmer hvordan svarskjema kan innleveres, tilsvarende i all hovedsak § 16, se omtale ovenfor. § 21 siste ledd om håndtering av manglende dokumentasjon på innbetalt vederlag, tilsvarende i hovedsak § 12 tredje ledd, se også her omtale ovenfor.

Endringer fra tildelingsrunden 2019/2020: Ingen endringer.

3.5.6 Søknadsgebyr

Departementet foreslår i utkast til forskrift § 17 første ledd at det tas et gebyr på kr 24 000 for søknader om kapasitetsøkning for hver lokalitet som skal vurderes etter unntaksreglene. Slike søknader vil kreve saksbehandlingskapasitet hos det offentlige, og det er derfor rimelig at det tas et gebyr for dette. Gebyrsatsen er tilsvarende som for andre søknader som gjelder tillatelser til akvakultur, jf. forskrift om gebyr og avgift i forbindelse med akvakulturvirksomhet § 2 første ledd.

Som i forrige tildelingsrunde foreslås det ikke gebyr for behandling av søknader om økt kapasitet etter kapittel 3 i grønne produksjonsområder, da det for slike søknader kreves relativt begrensede saksbehandlingsressurser.

Endring fra tildelingsrunden 2019/2020: Gebyrsatsen økes fra kr 12 000 til kr 24 000. Økningen av saksbehandlingsgebyret for akvakultursøknader er en følge av Stortingets budsjettvedtak i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2021, og er nedfelt i forskrift om gebyr og avgift i forbindelse med akvakulturvirksomhet § 2 første ledd. Ellers ingen materielle endringer.

3.5.7 Klage på tilbud om kapasitetsøkning

Tilbudet om kapasitetsøkning kan påklages etter forvaltningslovens regler for enkeltvedtak. Klagefristen er tre uker, jf. fvl. § 29. I utkastet til § 22 er det inntatt bestemmelser som regulerer konsekvensene ved innlevering av klage innen klagefristens utløp.

Som i foregående tildelingsrunder foreslår Departementet at fristen for å akseptere tilbudet om kapasitetsøkning og å innbetale vederlaget suspenderes i perioden klagen behandles. Dersom fylkeskommunen kommer til at tilbudet om kapasitetsøkning skal endres på bakgrunn av klagen, sender fylkeskommunen ut et nytt tilbud etter reglene i § 22. Mottaker av tilbudet får da nye tre uker på å vurdere dette tilbudet. Dersom mottakere ønsker å akseptere tilbudet forholder mottakeren seg til utkastet til forskrift § 21, dvs. at mottakere av tilbudet innbetaler vederlaget og sender inn svarskjema der tilbudet aksepteres.

Dersom mottakeren av tilbudet igjen ønsker å påklage tilbudet, sender mottakeren inn klage etter § 22.

Endringer fra tildelingsrunden 2019/2020: Ingen endringer.

4 Avsluttende bestemmelser

Gjennom utkastet til § 24 har departementet innskrenket fylkeskommunens anledning til å sette ev. vilkår til tildelingen av økt kapasitet. Forslaget til bestemmelse er således i praksis en instruks til fylkeskommunene.

I § 25 er det fastsatt at det er Fiskeridirektoratet som er klageinstans for fylkeskommunens vedtak. Dette gjelder også ellers innenfor akvakulturforvaltningen.

I utkastet til § 26 angis vilkår for å reise sak for domstolene og søksmålsfrist. Gjennom bestemmelsen er fylkeskommunen forpliktet til å sette som vilkår i sine vedtak at søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak eller krav om erstatning som følge av vedtaket *ikke* skal kunne reises uten at vedkommende part har nyttet sin adgang til å klage over vedtaket, og at klagen er avgjort av den høyeste klageinstans som står åpen, jf. forvaltningsloven § 27b. Etter annet ledd gjelder en frist på seks måneder etter endelig vedtak for å ta ut søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak eller krav om erstatning som følge av vedtak etter forskriften.

Utkast til forskrift § 27 angir foruten ikrafttredelsen av angjeldende forskrift at kapasitetsjusteringsforskriften for forrige tildelingsrunde, *forskrift om kapasitetsjusteringer for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2020*, oppheves.

Endringer fra tildelingsrunden 2019/2020: Kapasitetsjusteringsforskriften 2020 oppheves.

5 Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser av forslaget

5.1 Generelle betraktninger

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 forutsigbare rammebetingelser i oppdrettsnæringen, slik at kystsamfunnene kan tilby lønnsomme arbeidsplasser og tiltrekke seg godt kvalifisert arbeidskraft på alle nivåer.

Departementet mener at det er en forutsetning for videre utvikling av havbruksnæringen at den skjer innenfor bærekraftige rammer og dermed på naturens premisser.

Grunnloven § 112 inneholder en grunnlovfesting av viktige miljøprinsipper. I første ledd står det at: "Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten." Videre fremgår det av tredje ledd at: "Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger." Departementet plikter å legge disse prinsipper til grunn i våre vurderinger av hva som er nødvendige tiltak.

Norge har også en særlig plikt til å beskytte vill atlantisk laks. Dette følger av naturmangfoldloven og av internasjonale forpliktelser blant annet gjennom vårt medlemskap i Nord-Atlantisk organisasjon for bevaring av vill atlantisk laks (NASCO). Norge har som mål å bevare og gjenoppbygge laksebestander, både arten og det genetiske mangfoldet innen arten. Ifølge kvalitetsnormen for villaks, som er måleinstrument for tilstanden til den enkelte bestand, oppnår størstedelen av bestandene ikke målene som er satt. Det er flere faktorer som påvirker villaksstammens tilstand, men rømming av oppdrettslaks og spredning av lakselus fra oppdrettsanlegg utgjør mange steder per i dag en betydelig utfordring for villaksen.

På bakgrunn av det kunnskapsgrunnlaget vi har, legger departementet til grunn at redusert kapasitet på oppdrettstillatelser i røde områder vil ha positiv effekt på lusepresset og miljøet i det aktuelle området gjennom redusert belastning på ville bestander av laksefisk. Dette 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 sjøørret gi positiv effekt for sysselsetting og bosetting i distriktene.

Å forvalte produksjonskapasiteten i norsk lakse- og ørretoppdrett i tråd med miljøets tåleevne vil også bidra til en mer fremtidsrettet næring og det er departementets syn at justering av kapasiteten i områder som har en uakseptabel miljøpåvirkning, kan være positivt for næringens eksistens på lengre sikt.

5.2 Innledning samfunnsøkonomiske betraktninger

Som det fremgår ovenfor i kapittel 2 følger det av havbruksmeldingen (Meld. St. 16 (2014-2015)) at dersom data viser en endring i påvirkning de to siste årene, vil myndighetene måtte gjøre en grundigere vurdering 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 i havbruksmeldingen. Her kan for eksempel parametere som temperatur og salinitet gjøre seg gjeldende. En annen vurdering vil være å se på om datagrunnlaget viser en trend i den ene eller andre retningen. I en helhetsvurdering vil det også kunne være naturlig å se hen til samfunnsøkonomiske konsekvenser av ulike valg. Styringsgruppen foretar ingen slik helhetsvurdering når den gir råd til departementet, den gir kun et faglig råd om miljøtilstanden. Departementet finner for øvrig grunn til å nevne at selv om samfunnsøkonomiske hensyn kan vektlegges, betyr det ikke at samfunnsøkonomiske hensyn nødvendigvis vil være avgjørende for den beslutningen departementet treffer. Etter vårt syn har Sogn og Fjordane tingrett korrekt beskrevet rettstilstanden når den på s. 27 i dommen at: *"Forarbeida gir ikkje pliktige retningslinjer for korleis samfunnsøkonomiske konsekvensar skal vektast. Dette ligg til departementet sitt frie skjønn."*

Hvilke produksjonsområder som er karakterisert som "grønne", "gule" og "røde" er som ovenfor nevnt foreløpig ikke besluttet, og vil bli kommunisert på et senere tidspunkt, mest sannsynlig tidlig i 2022.

De samfunnsøkonomiske konsekvensene av ulike valg vil altså kunne få betydning for fargeleggingen, og departementet vil derfor nedenfor redegjøre noe for økonomiske og administrative konsekvenser av ulike valg.

I vurderingene vil det ikke bli sett spesielt hen til hvilke utslag en justering vil kunne ha for enkeltaktører. Det vises blant annet til begrunnelsen av dette i lovproposisjonen om endringer i akvakulturloven av 2019 (Prop. 95 L 2018-2019): *"Det vil alltid være slik at krav om tilpasninger i produksjonen vil slå ulikt ut for ulike aktører innenfor havbruk. Individuelle tilpasninger av hensyn til eksempelvis økonomi vil imidlertid undergrave formålet med bestemmelsen, og kunne gi incentiver til å drive suboptimalt, samt skjevfordele en eventuell byrde med å ivareta miljøet. Slike hensyn er derfor ikke relevante i vurderingen av om en produksjonstilpasning skal pålegges."*

Departementet har likevel tidligere redegjort noe for slike konsekvenser i et eksempelområde, og vi vil nedenfor gjenta denne redegjørelsen.

5.3 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ulike valg

Oppdrett av laks, ørret og regnbueørret er verdiskapende virksomhet. Verdiskapingen i sektoren, forstått som sektorens bruttoprodukt, har over tid vært høyere enn snittet i norsk økonomi, sett i forhold til antallet personer sektoren sysselsetter. I 2019 sysselsatte næringen direkte om lag 7100 personer, mens sektorens bidrag til samlet fastlands bruttoprodukt var i størrelsesorden 1,04 pst. for primærleddet havbruk. Vekst i produksjonskapasiteten vil kunne legge til rette for at verdiskapingen i sektoren og økonomien som helhet øker. Tilsvarende vil redusert produksjonskapasitet kunne gi redusert verdiskaping. Dette er hensyn som taler for at vekst i næringen vil være positivt, i samfunnsøkonomisk forstand.

I en samfunnsøkonomisk forstand vil det også være enkelte kostnader ved å øke produksjonskapasiteten. Gode vilkår for villaks er et gode for samfunnet, og dersom oppdrettsvirksomhet påvirker villaksens vilkår negativt, vil dette utgjøre en kostnad for samfunnet. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste verdien av dette. Også næringsvirksomhet som avhenger av at det står bra til med ville laksebestander, kan formodentlig få redusert sin produktivitet dersom en kapasitetsregulering fører til dårligere forhold for de ville bestandene. Dette er imidlertid ytterligere vanskeligere å tallfeste, og det antas at dette i alle fall er vesentlig lavere enn verdiskapingen som følger av økt oppdrettsvirksomhet. Andre typer miljøbelastninger som rømming, lokal forurensning mv. vil også være eksempler på samfunnsøkonomiske kostnader som har sitt opphav i oppdrettsnæringens virke, men hvor det i mindre grad er sammenheng mellom kapasitetsreguleringen og kostnadenes omfang, jf. drøftingen av dette i havbruksmeldingen kap. 10. Slike hensyn vurderes derfor i liten grad i drøftelsen av samfunnsøkonomiske konsekvenser.

I vurderingene av de enkelte produksjonsområdene er det gjort enkle beregninger av mulige endringer i verdiskaping som følge av fargeleggingen. I beregningene er det gjort anslag med utgangspunkt i statistikk fra Fiskeridirektoratet samt Nasjonalregnskapet. Det er regnet ut et mål for gjennomsnittlig produktivitet i hvert produksjonsområde (gjennomsnittlig produksjon per tonn MTB). Med utgangspunkt i disse tallene er det deretter antatt at effekten på produksjonen er proporsjonal med reduksjonen i MTB, dvs. at en 6 pst. reduksjon i MTB gir en reduksjon i produksjonen tilsvarende 6 pst. multiplisert med det utregnede produktivitetstallet. Det er deretter antatt at næringens bidrag til BNP er fordelt i samsvar med produksjonen. Det er tatt utgangspunkt i næringens bruttoprodukt i basisverdi per 2019. Tall for stående MTB og produksjon for hvert produksjonsområde er fra 2020. Det er kun bruttoproduktet fra selve primærproduksjonen som er med. Bruttoprodukt fra bearbeiding og eksport/salg er ikke tatt med. Det sees også hen til hva effekten ville vært dersom produktiviteten per MTB er på nivå med det nasjonale snittet, og effektene er derfor anslått i et intervall som spenner seg mellom disse to punktene. I områder der den beregnede produktiviteten per MTB er nær gjennomsnittet, er intervallet relativt lavt, mens hvis den beregnede produktiviteten er relativt ulik fra snittet er intervallet større. Det er også sett bort fra mulige indirekte virkninger som kan følge dersom beslutningen om kapasitetsjustering påvirker fiskeprisene. Anslagene er gjengitt i tabell 1 under.

Siste kolonne i tabell 1 angir de anslåtte absolutte årlige endringene i næringens bruttoprodukt som følge av en kapasitetsjustering. Dersom område 1 settes i grønt, tilsier anslaget at næringens bruttoprodukt *øker* med 13-38 mill. kr i året. Dersom det settes i rødt, tilsier anslaget at næringens bruttoprodukt *reduseres* tilsvarende.

Tabell 1 - Anslåtte endringer i bruttoprodukt ved kapasitetsjustering

Produksjonsområde	MTB (per 2020)	Anslått bidrag til bruttoprodukt (mill. kr)	Anslått absolutt endring i årlig bruttoprodukt ved justering av kapasitet (mill. kr)
Svenskegrensen til Jæren	20 815	217 - 640	13 - 38
Ryfylke	43 888	1349 - 1539	81 - 92
Karmøy til Sotra	94 679	2909 - 3458	175 - 207
Nordhordland til Stadt	100 432	2327 - 3086	140 - 185
Stadt til Hustadvika	50 746	934 - 1559	56 - 94
Nordmøre og Sør-Trøndelag	136 880	4206 - 5224	252 - 313
Nord-Trøndelag med Bindal	59 958	1842 - 2189	111 - 131
Helgeland til Bodø	82 554	2537 - 3400	152 - 204
Vestfjorden og Vesterålen	86 769	2337 - 2666	140 - 160
Andøya til Senja	62 158	1910 - 2333	115 - 140
Kvaløy til Loppa	52 709	1398 - 1620	84 - 97
Vest-Finnmark	89 541	2015 - 2752	121 - 165
Øst-Finnmark	17 851	255 - 549	15 - 33

Ringvirkninger i etterfølgende ledd er ikke tallfestet i øvelsen, selv om det gjøres jevnlig undersøkelse rundt dette, se eks. [2021-105-Ringvirkning-av-sjomatnaeringen-i-2020-1.pdf \(menon.no\)](#). Dette har først og fremst sammenheng med at det er mer komplisert å tallfeste de avledede effektene, bl.a. fordi de vil variere detaljert mellom øvrige ledd i verdikjeden. Det er også sett bort fra mulig framtidig utvikling, det er bare regnet ut en årsvirkning. Det kan for eksempel tenkes at røde områder senere får øke sin kapasitet igjen, og da vil de negative effektene "omgjøres". Ettersom det er svært krevende å anslå sannsynligheten for slike ulike framtidsscenarier, er det imidlertid bare en årsvirkning av de ulike beslutningene som tallfestes.

Det bemerkes at den beregnede reduksjonen i verdiskaping ved nedtrekk formodentlig motvirkes av at mange av ressursene som eventuelt ikke lenger utnyttes i lakseoppdrett, fortrinnsvis arbeidskraft, har en alternativ anvendelse som gir verdiskapende aktivitet. Den samfunnsøkonomiske kostnaden blir dermed forskjellen mellom anvendelse innen lakseoppdrett og anvendelse andre steder, samt omstillingskostnader. Det er for tiden relativt lav arbeidsledighet i norsk økonomi, og det taler for at omstillingskostnadene vil kunne være forholdsvis lave. På den andre siden vil utenlandske arbeidere kunne velge å dra tilbake til sine hjemland, som i så fall vil gi lavere verdiskaping i økonomien.

Det kan være grunn til å tro at en del ressurser som vil kunne bli overflødige ved ev. nedtrekk i enkelte områder (fortrinnsvis noe arbeidskraft som det ikke lenger er behov for), vil kunne utnyttes i andre områder som ev. får vekst. I den grad ressursene er mobile, er dette et forhold som særlig kan bidra til å dempe de ovennevnte omstillingskostnadene.

Når det gjelder individuelle konsekvenser for selskapene bemerker vi at lønnsomheten i næringen i flere år har vært gjennomgående god, og at den økonomiske situasjonen for alle næringsaktørene antagelig er slik at de vil være i stand til å bære de økonomiske konsekvensene av et nedtrekk. Dette kan f.eks. illustreres ved å se hen til driftsmarginen i næringen, som er et relevant mål for lønnsomheten i næringen. Ifølge Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse for 2020 (som er siste året i undersøkelsen per nå) var den gjennomsnittlige driftsmarginen i næringen på 17,1 pst. dette året. Av de 82 selskapene som var inkludert i undersøkelsens utvalg i 2020 (populasjonen er på drøyt 100), var det 28 selskap som hadde en driftsmargin under 10 pst. Til sammenligning har den

gjennomsnittlige driftsmarginen i industrien vært i størrelsesorden 4-5 pst. i en lengre periode. En kan også se hen til selskapenes egenkapitalandel, det vil si selskapenes egenkapital som andel av totalkapitalen. Egenkapitalandelen sier noe om soliditeten til selskapene, og en bedrift med høy egenkapitalandel kan sies å ha god soliditet. Den gjennomsnittlige egenkapitalandelen i næringen har de siste årene økt, fra 42 pst. i 2016 til om lag 46 pst. i 2020, ifølge samme lønnsomhetsundersøkelse.

5.4 Eksempel på konsekvenser av en nedjustering

For å eksemplifisere konsekvensene av en eventuell nedjustering av produksjonskapasiteten (tildelt MTB) i et område, er det tatt utgangspunkt i produksjonsområde 3, som omfatter området fra Karmøy til Sotra. Dette området var vurdert til å ha høy risiko for påvirkning på villaks (>30 pst. dødelighet) i rapportene for 2019 og 2020 fra styringsgruppen for trafikklyssystemet. Området er som nevnt overfor også tidligere brukt som eksempel.

Nærmere om produksjonsområde 3

Produksjonskapasiteten i produksjonsområde 3 var per 19.11.2021 på 94 679 tonn³, fordelt på 111 tillatelser. 23 selskaper har tillatelser i området, med kapasitet og antall tillatelser som vist i tabell 1:

Selskap	Tildelt MTB	Antall tillatelser
Sjøtroll Havbruk AS	15 600	19
Lerøy Vest AS	14 040	19
Mowi Norway AS	13 338	12
Bremnes Seashore AS	10 140	7
Bolaks AS	7 907	10
Lingalaks AS	4 680	6
Tysnes Fjordbruk AS	3 135	4
Kobbevik og Furuholmen oppdrett AS	3 120	4
Tombre Fiskeanlegg AS	2365	3
Erko Seafood AS	2 340	3
Fylkesnes Fisk AS	2 340	3
Eide Fjordbruk AS	1 595	2
Fjelberg Fjordbruk AS	1 568	2
Nordsjø Fjordbruk AS	1 568	2
Austevoll Melaks AS	1560	2
Fremskridt Laks AS	1 560	2
Langøylaks AS	1560	2
Telavåg Fiskeoppdrett AS	1 560	2
Quatro Laks AS	799	1
Sunnhordland Fjordbruk AS	784	1
Engesund Fiskeoppdrett AS	780	1
Hardingsmolt AS	780	1
Troland Lakseoppdrett AS	780	1

³ Tillatelser som er omfattet av produksjonsområdeforskriften, dvs. kommersielle matfisktillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueoppdrett samt utviklingstillatelser.

Varde fiskeoppdrett AS	780	1
Total	94 679	110

Tabell 1: Selskaper med tillatelser i produksjonsområde 3 (Kilde: Akvakulturregisteret, Fiskeridirektoratet)

For å vurdere konsekvensene av et nedtrekk i et produksjonsområde, har det betydning hvordan den tildelte kapasiteten er utnyttet. Dersom det er mye ledig kapasitet i området, taler det for at et nedtrekk vil ha mindre effekt på hvor mye fisk som faktisk kan produseres og slaktes fra området. I forbindelse med fastsettelsen av produksjonsområdeforskriften ble det i tillegg bestemt at alle selskaper skal kunne få anledning til å drive i to produksjonsområder og kan få felles biomassetak mellom produksjonsområdene. Flere selskaper har også felles biomassetak som omfatter flere produksjonsområder. Dette gjør det komplisert å vurdere hvordan tildelt MTB er utnyttet i produksjonsområdet. Utnyttelsen vil også variere sterkt fra selskap til selskap.

En nedjustering av kapasiteten i produksjonsområde 3 med 6 pst. vil i utgangspunktet innebære at adgangen til MTB-utnyttelse reduseres med 5 681 tonn, fra 94 679 tonn til 88 998 tonn (avrundet). Det er imidlertid før det tas hensyn til at enkelte selskaper vil kunne få helt eller delvis unntak, samt ev. også tilbud om vekst, såkalt unntaksvekst, som følge av at de etter nærmere kriterier angitt i produksjonsområdeforskriften har kunnet dokumentere at de ikke har medvirket til den negative miljøtilstanden i området. Mattilsynet har behandlet 66 saker i forbindelse med innsending av dokumentasjon på unntak. Dette gjelder søknader fra 22 selskaper som omfatter totalt 50 lokaliteter. I 47 saker traff Mattilsynet vedtak om at kriteriene for unntak var oppfylt. En rekke av de innvilgende søknadene gjelder lokaliteter i produksjonsområde 3⁴.

I 2020 ble det slaktet 186 494 tonn laks og regnbueørret som var produsert i produksjonsområde 3. Denne fisken hadde en omsetningsverdi på ca. 8,8 mrd. kroner⁵. Med utgangspunkt i den gjennomsnittlige produksjonskostnaden for året, var fortjenesten ved salg av fisken på ca. 3,8 mrd. kroner.

Det er vanskelig å gi et eksakt anslag på antall ansatte tilknyttet aktiviteten i produksjonsområdet. Et grovt anslag, basert på nasjonale tall utarbeidet av Sintef, kan være at det er 1 150 ansatte med direkte tilknytning til oppdrettsselskapene i området, inkl. slakting/bearbeiding og eksport⁶. I tillegg kommer arbeidsplasser i tilknyttet virksomhet, bl.a. hos ulike leverandører. Med utgangspunkt i nasjonale tall utarbeidet av Sintef, vil det samlede antallet årsverk i produksjonsområdet stige til nærmere 3 750⁷.

⁴ [Kapasitetsøkning 2021/2022: Oversikt over søkere og vedtak | Mattilsynet](#)

⁵ Basert på gjennomsnittlig eksportpris for hel laks. Det er ikke tatt hensyn til prisforskjeller mellom laks og ørret. Noe av fisken vil også ha vært bearbeidet, hovedsakelig til filet, med høyere pris. Rundt 75-80 pst. av laksen eksporteres ubearbeidet (hodekappet, sløyd).

⁶ Ifølge Sintefs rapport om nasjonal betydning av sjømatnæringen fra 2018, var det ca. 10 500 ansatte i oppdrettsnæringen i 2017. Link til rapporten:

https://www.sintef.no/contentassets/d727158330ac4d00a00c77783b89acf2/nasjonal-verdiskapning_2018_endelig_100818.pdf. Produksjonsområde 3 sin andel av den samlede

biomassen i Norge er ca. 11 pst. Dersom det antas at produksjonsområde 3 også har en tilsvarende andel av sysselsettingen, gir det ca. 11 500 ansatte.

⁷ I Sintef-rapporten Nasjonal betydning av sjømatnæringen anslås det at det er 33-34 000 årsverk tilknyttet havbruksnæringen, inkl. ringvirkninger i relatert næringsliv. Dersom det antas at sysselsettingen i produksjonsområde 3 er tilsvarende som andelen av tildelt MTB, er sysselsettingen inkl. ringvirkninger dermed på ca. 3 750 (11 pst. av 34 000).

5.5 Administrative konsekvenser

Gjennomføring av kapasitetsjusteringer krever ressurser hos fylkeskommuner, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og departementet. Ressursbruken er knyttet til planlegging og gjennomføring av kapasitetsjusteringene, herunder saksbehandling av søknader. Det er vanskelig å tallfeste slike kostnader.

Næringsaktørene vil måtte bruke ressurser på søknadsskriving. Departementet legger uansett til grunn at dette utgjør en relativt begrenset ressursbruk. I røde produksjonsområder vil nedjusteringen av adgangen til å utnytte tillatelseskapasitet medføre økonomiske tap, jf. gjennomgangen ovenfor. I grønne områder vil det bli adgang til vekst, som ventelig vil gi økt verdiskaping og sysselsetting, slik det også er beskrevet ovenfor.

Det vil i utgangspunktet medføre en del arbeid for Fiskeridirektoratet å føre tilsyn med at en eventuell nedjustering av stående biomasse blir gjennomført.