



NOTAT

Løpenr.: 43083/14
Saknr.: 14/8251-2
Ark.nr.: U43SAKSARKIV
Saksbeh. Frode Mikalsen
Dato: 16.12.2014

Til: Fylkesråd for næring, kultur og helse
Fra: Asbjørn Rasch jr.

MELDING TIL STORTINGET OM VEKST I NORSK LAKSE- OG ØRRETOPPDRETT – HØRINGSNOTAT – FRIST 10. JANUAR 2015

Regjeringen har startet arbeidet med en melding til Stortinget om vekst i havbruksnæringen, som skal legges frem for Stortinget våren 2015. Hovedmålet med meldingen er å drøfte hvordan Norge kan øke verdiskapingen ved å fremme en forutsigbar politikk for kapasitetsvekst innenfor miljømessig bærekraftige rammer.

Nærings- og fiskeridepartementet har i brev av 07.11.14 derfor sendt til høring et notat som drøfter sentrale elementer som det tas sikte på at blir omtalt i meldingen. Elementene er blant annet:

- På hvilket miljømessig grunnlag det kan foretas endringer i produksjonskapasiteten.
- Hvordan oppnås forutsigbarhet i regulering av næringens produksjonskapasitet.
- Hvilke objektive kriterier som skal legges til grunn ved endringer i produksjonskapasiteten.
- Fordeling mellom økt kapasitet på eksisterende tillatelser og nye tillatelser ved endringer i produksjonskapasiteten.

Hovedtrekk i høringsnotatet:

Meldingen omhandler kun kommersielle akvakulturtillatelser for matfiskproduksjon av laks og ørret og det forutsettes at det overordnede konsesjonssystemet for slik produksjon ligger fast.

Norsk lakse- og ørretnæring er nær ved å utnytte sin produksjonskapasitet fullt ut innenfor dagens rammebetingelser. Ytterligere vekst forutsetter nye tillatelser eller økt kapasitet på eksisterende tillatelser. Det er samtidig nødvendig å løse miljøutfordringene for å kunne produsere effektivt og bærekraftig på lang sikt.

Regjeringen ønsker å legge til rette for en forutsigbar vekst i oppdrettsnæringen. En forutsigbar og forsvarlig vekstpolitikk innebærer at den må ligge fast over tid. Sentralt i notatet er hvordan målet om *forutsigbar* og *miljømessig* bærekraftig vekst skal nås. Høringsnotatet drøfter derfor hvordan hensynet til miljøet kan sette rammene for produksjonen. Det legges det frem tre ulike alternativer for vekst: 1) fortsatt tildelingsrunder med objektive kriterier fastsatt fra gang til gang, 2) en fast årlig vekstrate, eller 3) et system basert på handlingsregler.

Fram til i dag har vekst i lakseoppdrettsnæringen skjedd gjennom ad-hoc-tildelinger, med kriterier som økt grad av bearbeiding, fortrinn for mindre aktører og satsing på innovasjon. En slik vekstpolitikk gir stort politisk handlingsrom og det er mulig å ivareta bærekraft på en god måte gjennom dette systemet ved at for eksempel miljøhensyn legges til grunn. Samtidig er det slik at fleksibiliteten ved dette alternativet også er en svakhet når det kommer til forutsigbarhet ettersom det vil være uklart når man kan forvente at vekst blir vurdert, eller hvilke kriterier som vil bli lagt til grunn. Regjeringen vil uansett gå bort fra skjønsmessige kriterier for slike tildelinger, og tildelingene vil i fremtiden baseres på objektive kriterier for å sikre forutsigbarhet, hvis man velger å fortsette med tildelingsrunder med ujevne mellomrom.

Et annet alternativ som skisseres er å gi vekst gjennom en gitt årlig prosent. Et slikt alternativ gir høy forutsigbarhet for næringen, men da må endringer i miljøsituasjonen ivaretas på andre måter, for eksempel gjennom reguleringer. Det vil redusere forutsigbarheten; ikke om vekst blir tillatt, men hvordan forutsetningene for driften blir. Hvilke former for reguleringer dette kan være, vil være avhengig av hvilken miljøsituasjon som har oppstått.

Et tredje alternativ er at veksten bestemmes ut fra en handlingsregel hvor et sett av miljøindikatorer vil være avgjørende for om vekst skal tilbys eller ikke. Forutsigbarhet sikres ved at det på forhånd er bestemt når man skal vurdere vekst og hvilke kriterier som skal være oppfylt for at vekst skal vurderes. Bærekraften sikres ved at det er miljøindikatorerne som styrer dette. Kysten vår er lang og med mange ulike forutsetninger. Derfor trenger man i dette alternativet en form for soneinndeling. Indikatorene skal være de samme over hele landet, men eventuell vekst vil skje på sonenivå.

Vekst basert på handlingsregel representerer en ny måte å tenke vekst på. Høringsnotatet vier derfor mye plass til dette alternativet. Prinsippet bygger i stor grad på Arealutvalgets rapport ”Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær”. Kort beskrevet er prinsippet at i områder med liten til moderat påvirkning på miljøet kan produksjonskapasiteten økes, mens kapasiteten i områder med uakseptabel påvirkning vil måtte fryses eller bygges ned. Næringen vil da vite hvilke kriterier som må være oppfylt for at vekst skal kunne vurderes, og det gir forutsigbarhet. Usikkerheten for næringen ligger i om et produksjonsområde klarer å oppfylle kriteriene som legges til grunn.

En handlingsregel vil måtte tilpasses dagens miljøutfordringer, men et slikt system bør også kunne tilpasses fremtidige utfordringer. Departementet mener derfor at et slikt system bør være modulbasert. Det må velges indikatorer som reflekterer status for den aktuelle miljøpåvirkningen innenfor et produksjonsområde, og som korrelerer med produksjonskapasiteten slik at endringer i kapasiteten reflekteres i endret miljøpåvirkning.

En forutsetning for å kunne innføre et indikatorbasert system er at det finnes et geografisk område (sone) der miljøpåvirkningene kan måles, i notatet omtalt som produksjonsområder. Videreutvikling av arealstrukturen i havbruksnæringen vil være et langsiktig arbeid som både krever samordning knyttet til kommunal og regional planlegging, og økt kunnskapsinnhenting. Havforskningsinstituttet (HI) har fått i oppdrag å etablere en nasjonal strømkatalog og man har iverksatt et antall modellbaserte spredningseksperimenter. Resultatene fra disse vil kunne gi grunnlag for å etablere egnede produksjonsområder og spesielt branngater.

De viktigste miljøutfordringene til havbruksnæringen er i dag lakselus og rømt oppdrettsfisk. Det er en sterk sammenheng mellom mengden oppdrettsfisk i sjøen, lusenivået på oppdrettsfisken og lakseluspåvirkningen på ville laksebestander, særlig sjøørret. Lakselus er

derfor egnet som indikator. Lusenivåene vil variere også etter faktorer som næringen ikke kan påvirke, som for eksempel sjøtemperatur. For å ta høyde for slike variasjoner må det derfor legges inn «sikkerhetsmarginer» i vurderingene om kapasitetsvekst.

Når det gjelder rømming er det ikke en så nær sammenheng mellom produksjonsvolum og antall rømt fisk. Den geografiske spredningen av rømt oppdrettsfisk er i tillegg stor, med til dels tilfeldig vandringsmønster. Innenfor produksjonsområder er det derfor vanskelig å bruke rømming som indikator.

Utslipp av næringssalter regnes ikke som et vesentlig miljøproblem i dag, men kan bli det i fremtiden. Et system med handlingsregel for dette krever at utvikles en indikator på områdenivå for utslipp. Når det gjelder sykdom og svinn, finner departementet at ingen av disse faktorene er egnet som indikator fordi dette i første rekke er et produksjonsproblem. I denne omgang er det følgelig bare lakselus som er vurdert å være egnet som indikator i et system med handlingsregel. Departementet viser imidlertid til at indikatorer som i fremtiden skulle bli en utfordring, kan tas inn i et modulbasert system.

For alle de tre ovennevnte alternativene for vekst vil departementet åpne for at vekst kan skje både som enkelttildelinger av nye konsesjoner eller som økt tillatt biomasse på eksisterende konsesjoner. Det tas i dag vederlag til staten ved tildeling av økt produksjonskapasitet. Departementet mener økt kapasitet på eksisterende konsesjoner må tilbys mot fastpris, mens nye tillatelser fortrinnsvis bør tildeles gjennom auksjon.

Departementet drøfter fordeler og ulemper med dette, men finner det vanskelig å si hvilket alternativ som vil gi høyest verdiskaping ettersom forutsetningen uansett er at veksten skal være miljømessig bærekraftig. For samtlige alternativ er det et mål å maksimere verdiskapingen innenfor de rammer som miljøet setter. Veksten vil avhenge av næringens evne til å løse miljøutfordringene og hvordan de ulike alternativene er innrettet. Dette kompliserer vurderingen av de økonomiske konsekvensene. I tillegg er flere viktige forhold uavklart for alternativene i høringen.

Høringsnotatet har tatt med eksempler på vekst og reduksjon innenfor et område (Troms) for å skissere de økonomiske konsekvensene av forslaget. Scenarioene viser at både reduksjon og vekst kan få stor økonomisk betydning. Eksemplet viser at salgsværdien av fisken med dagens priser vil øke med opp mot 180 millioner kroner med 5 prosent økt produksjonskapasitet, mens fortjenesten øker med ca. 33 millioner. Tilsvarende vil en reduksjon i kapasitet på kort sikt innebære reduserte inntekter og lavere fortjeneste. På lang sikt kan imidlertid en reduksjon legge grunnlaget for en tilpasset produksjon i et "evighetsperspektiv", på linje med at fiskekvotene endres ut fra bestandenes størrelse.

Departementet vil vurdere de økonomiske, administrative og distriktmessige konsekvensene ytterligere i tilknytning til ulike tiltak som presenteres i Stortingsmeldingen og følges opp i de ordinære budsjettprosessene.

VURDERINGER

Generelt

Departementet ber om høringsinstansenes innspill på de tre ulike alternativene for vekstregulering og inviterer også høringsinstansene til å komme med forslag til andre løsninger. Departementet har brukt mye plass på å utrede alternativet om handlingsregel for justering av produksjonskapasiteten i næringen. Det er tydelig at departementet vurderer dette som det beste alternativet. Dersom man ønsker et system som er forutsigbart og samtidig fleksibelt, er dette forslaget utvilsomt bedre enn de to andre. Måloppnåelsen vil imidlertid være svært avhengig av den formen og innretningen dette får og hvordan prosessen med implementering av ny-ordningen foregår.

Det som har størst fokus i høringsforslaget er altså forslaget om vekst basert på handlingsregel og opprettelse av produksjonsområder. Forslaget er i så måte en videreføring fram mot operasjonalisering av sentrale elementer i Arealutvalgets innstilling i rapporten "Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær" fra 2011. Fylkestinget behandlet Arealutvalgets rapport 07.06.11 i sak 25/11 (se vedlegg). En rekke av de vedtak som da ble gjort er følgelig relevante i forhold til høringsforslaget.

I utgangspunktet virker prinsippet om bruk av handlingsregel innenfor avgrensede produksjonsområder for å ivareta miljømessig bærekraft relatert til matfiskoppdrett av laks og ørret som en god og forutsigbar ordning. Imidlertid vil innføring og operasjonalisering av et slikt system være komplisert og det vil medføre store endringer i forhold til dagens ordning og rammebetingelser. Man bør derfor ta seg tid og ha en grundig prosess for å unngå uheldige, urettferdige og uforutsette utslag. At forslaget, etter en bred høringsprosess, skal forankres i Stortinget, er i så henseende positivt.

Både fylkestinget og fylkesrådet har i flere høringsuttalelser til departementet lagt stor vekt på at foreslåtte endringer ikke må endre rammebetingelsene på en slik måte at store aktører favoriseres i forhold til små. Å opprettholde en differensiert eierstruktur i havbruksnæringen i fylket er sentralt i Havbruksstrategien som ble vedtatt av fylkestinget 11.06.13 i sak 37/13.

Selv om hovedfokuset i høringsforslaget har det gode formål å komme fram til en forutsigbar politikk for kapasitetsvekst innenfor miljømessig bærekraftige rammer, har forslaget flere elementer som vil kunne gi uheldige effekter for mange av aktørene i fylket, særlig de som har lokaliteter i et begrenset geografisk område. Opprettelse av produksjonsområder vil lett kunne medføre strukturdrivende effekter mot større eierkonsentrasjon i næringen, noe som klart strider i mot målsettingen om en variert eierstruktur, som også er en målsetting i norsk oppdrett.

Om produksjonsområder

Eier og lokalitetsstrukturen i Troms fylke i dag er for en stor del slik at vi fremdeles har mange relativt små aktører som driver i hvert sitt område som er mer eller mindre geografisk adskilt fra andre. Forslaget om at dagens regiongrenser i akvakulturforvaltningen (som her i nord følger fylkesgrensene) oppheves og inndeles i produksjonsområder med syklisk produksjon i underliggende utsettssoner, vil i praksis innebære at selskapene må ha en viss størrelse for å kunne drive kostnadseffektivt. Større aktører med mange lokaliteter over et større geografisk område vil lettere tilpasse seg dette enn små. Små aktører har ikke samme mulighet til å etablere infrastruktur for å drifte flere lokaliteter med stor innbyrdes avstand. I så måte har forslaget incentiver som kan lede til større eierkonsentrasjon, ved at eiere av

mindre selskap kan oppleve at rammebetingelsene blir så vanskelige at de velger til å selge til større aktører.

Fylkestingets høringsinnspill til Arealutvalgets innstilling, hadde i vedtakets punkt 8 følgende ordlyd om dette: «Fylkestinget støtter i prinsippet utvalgets forslag om at kysten deles inn i soner på en måte som effektivt reduserer spredning og forekomst av sykdom og lus (jf. kap. 10.4 og 10.5). Målet må samtidig være å legge til rette for størst mulig verdiskapning lokalt og regionalt. Produksjonsområder og utsettssoner må derfor utformes på en slik måte at alle aktører kan tilpasse seg uten for store problemer. Dette bl.a. for å ivareta det eierskapsmangfoldet man har i fylket, noe som anses som en viktig forutsetning for lokal og regional verdiskapning.»

Departementet ber om innspill på hva som er fornuftig størrelse på et produksjonsområde, og hvordan det vil være mest hensiktsmessig å dele inn kysten i slike områder.

Arealutvalget la til grunn at et produksjonsområde minimum må være så stort at man effektivt begrenser risikoen for spredning av sykdom og lakselus fra ett produksjonsområde til det neste. Utvalget foreslo tre produksjonsområder i Troms: Nord-, Midt- og Sør-Troms. Fylkestingets vurdering var da at det i Troms ikke vil være nødvendig å ha produksjonsområder som strekker seg over fylkesgrensene. Både i nord og i sør har vi åpne fjordsystemer (ytte Kvænangen/Lopphavet og Andfjord-bassenget) som vil utgjøre naturlige barrierer (branngater) mot eventuelle produksjonsområder i Finnmark og Nordland.

Sett hen til det regimet som foreslås i høringen, bl.a. i forhold til innplassering av tillatelser, må Troms fylke, med oppheving av dagens regiongrenser i akvakulturforvaltningen, i sin helhet videreføres som et eget produksjonsområde med naturlig avgrensning i sør (Andfjorden) og i nord (Lopphavet).

En forutsetning for å oppfylle hensikten med innføringen av produksjonsområder, er at disse i størst mulig grad er selvforsynt med settefisk og slaktekapasitet for å begrense omfanget av potensielt smittefarlige transporter. I dag er det slik at de ulike fasene i produksjonen (settefiskproduksjon, matfiskproduksjon og slaktning) kan skje i ulike fylker eller regioner, og mange produsenter har slike driftsformer. Dersom man i forhold til dette ikke får fleksible overgangsordninger eller muligheter for tilpasninger, vil man få åpenbare utfordringer i mange produksjonsområder. I Troms er lav selvforsyningsgrad av settefisk problematisk. Tildeling av økt produksjonskapasitet for matfiskproduksjon de senere år og visjonene om vekst i nord, gjør ikke dette misforholdet mindre, selv om man etterhvert også ser en oppbygging av settefiskproduksjonen i fylket. På slakterisiden vil det også være problematisk, ettersom betydelige mengder slaktefisk transporteres over dagens regiongrenser mot Finnmark og Nordland. Det kan ta lang tid før kapasiteten i et produksjonsområde er tilstrekkelig i hele produksjonskjeden. Det må kunne gis adgang til å føre fisk over tilgrensende produksjonsområder på spesielle vilkår.

I prosessen med fastsetting og innføring av produksjonsområder må lokale og regionale hensyn ivaretas. Dersom produksjonsområdene skal fastsettes på nasjonalt nivå, er det en forutsetning at man tar hensyn til innspill fra regionalt nivå – det være seg næring eller forvaltning. Målet er å legge til rette for størst mulig verdiskapning lokalt og regionalt, og at både produksjonsområder og utsettssoner utformes på en slik måte at alle aktører kan tilpasse seg det nye regimet uten for store problemer. Uten verdiskapning lokalt og regionalt vil ikke næringen ha tilstrekkelig legitimitet i lokalsamfunn og kommuner til at det vil bli avsatt nødvendig areal til de endringer man legger opp til og den veksten som regjeringen ønsker.

Fylkestingets høringsinnspill til Arealutvalgets innstilling hadde i vedtakets punkt 9 følgende ordlyd om dette: «Fylkestinget anser det som viktig at man tar hensyn til regionale ulikheter, og at prosessene med å komme fram til en ny struktur for mer effektiv arealbruk har en sterk regional forankring (jf. kap. 10.4 og 10.5). Med det kjennskap en har til næringen i Troms, synes det som at det beste her vil være at man gjennom en regional samarbeidsprosess, som involverer både næring og forvaltning, søker å legge en overordnet og helhetlig plan for å sikre en miljømessig bærekraftig arealbruk. Samtidig må man legge til grunn at eksisterende strukturer som fungerer bra skal bestå. Det er unødvendig å påtvinge store endringer av eksisterende lokalitetsstrukturer uten at det helt klart er behov for det. Dette fordrer at det fra nasjonalt nivå gis et rammeverk som er tilstrekkelig fleksibelt.»

Om indikatorer og handlingsregler

Man bruker indikatorer for å an vise eller angi forhold som er for kompliserte eller for kostbare å måle direkte. En indikator skal kvantifisere forhold, det vil si den skal angis i målbare størrelser. Ved å forenkle kompliserte forhold skal en indikator gi et tydelig signal om en tilstand eller endring i tilstand. Ved å benytte spesifikke miljøindikatorer i en handlingsregel for kapasitetsjustering i havbruket, ønsker departementet å sikre at produksjonskapasiteten ikke overstiger bæreevnen til miljøet.

Det foreslåtte prinsippet om vekst ut fra en handlingsregel hvor et sett av miljøindikatorer vil være avgjørende for om vekst skal tilbys eller ikke, betinger at det må utvikles og fastsettes indikatorer som på en god og pålitelig måte reflekterer status for den aktuelle miljøpåvirkningen innenfor produksjonsområdet. Etter departementets syn er det på nåværende tidspunkt derfor kun lakselus og utslipp som er egnet som indikatorer i en handlingsregel for kapasitetsjustering. Departementet har imidlertid vurdert andre mulige indikatorer i forhold til sykdom og medikamentbruk, rømming, utslipp og forurensning.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes innspill på dette punkt.

Når det gjelder sykdom og sykdomssmitte har man i dag ikke kunnskap om påvirkningen mellom oppdrettsfisk og villfisk. Indikator for dette er derfor ikke mulig å finne i dag. Dersom slike sammenhenger påvises, må man vurdere om dette skal inngå som kriterium for vurdering av produksjonskapasiteten i et område.

At dette kan bli aktuelt, viser nylig publiserte publisert resultater fra NMBU etter studier av forekomst og utbredelse av to laksevirus hos villaks som hos oppdrettslaks forårsaker CMS og HSMB som er to utbredte og tapsbringende hjertesykdommer hos oppdrettslaks. I publikasjonen vises det til at oppdrettsnæringen gjennom sin størrelse, struktur og infeksjonsstatus har kapasitet til å spille en sentral rolle i overføring av smitte til ville fiskepopulasjoner, og i spredning av smitte over store avstander. Selv om det kreves mer forskning for å belyse konsekvensene av funnene, er det sannsynlig at nedsatt hjertefunksjon ikke er forenlig med overlevelse hos villaks og at både HSMB og CMS dermed har potensiale til å bidra til nedgang i villaksbestandene.

Når det gjelder rømming, viser departementet til at det ikke er noen direkte sammenheng mellom antall fisk i sjøen og innslaget av rømt oppdrettslaks i elvene, og heller ingen tett sammenheng mellom hvilket område fisken rømmer fra og i hvilket område den finner en elv å svømme opp i. Basert på dette vurderer ikke departementet det som hensiktsmessig å inkludere en indikator for rømming i en handlingsregel for kapasitetsjustering på

konsesjonsnivå. Departementet følger imidlertid opp rømmingsutfordringen, bl.a. ved uttak av rømt fisk i elv ved bruk av forurenser betaler-prinsippet.

Selv om departementet ikke finner det hensiktsmessig å bruke en indikator for rømming, må man likevel ta rømt oppdrettslaks inn i vurderingen i produksjonsområder som har elver med vedvarende høyt innslag av rømt oppdrettsfisk i de ville bestandene. Selv om det ikke alltid er slik at laks som rømmer nødvendigvis går opp i de nærmeste vassdragene, er det likevel en større sannsynlighet for at de gjør det, særlig om fisken er stor og rømmingen skjer i sommerhalvåret. Dette erfarte vi i Troms ved rømmingen i juni 2008 på Sør-Senja.

Man må heller ikke glemme at det for ville anadrome bestander er summen av negative faktorer som kan være avgjørende for bestandens tilstand og evne til overlevelse og reproduksjon. Dersom gytebestanden er liten og overlevelsen i sjøfasen reduseres av lakselus, vil en oppvandring av rømt fisk i vassdraget kunne forverre situasjonen i betydelig grad. Det er videre slik at utfisking og skadebegrensning etter en rømming ikke er like lett i alle vassdrag. I tillegg avhenger dette av størrelsen på fisken og når på året den rømmer. Inntil man finner pålitelige metoder for å merke oppdrettslaks, vil det også være et problem å skille oppdrettslaks fra villaks, særlig for laks som rømte på smoltstadiet. Til tross for en rekke andre tiltak som skal motvirke rømming, er det derfor gode grunner til at rømt fisk i de ville bestandene innlemmes i et system med handlingsregel. Det vises her til at Havforskningsinstituttet i sin Risikovurdering for norsk fiskeoppdrett har utviklet et «trafikklyssystem» for å vise risiko for genetisk påvirkning basert på innblanding av rømt fisk målt med varslingsindikatorer og grenseverdier.

Når det gjelder forurensning og utslipp kontrolleres dette i dag gjennom utslippstillatelse etter forurensningsloven og MOM-regimet. Dette omhandler i dag kun vurderinger og målinger relatert til organisk forurensning i bunnsedimentene og næringssalter i vannmassene. Et tiltagende problem de siste årene er imidlertid spredning av kobberholdige forbindelser fra notimpregnering. Dette skyldes at økt bruk av høytrykksspyling av nøtene for å holde dem rene fører til en stadig avskalling av notimpregneringen. Dette havner på bunnen under anleggene og tas opp i den marine næringskjeden. Kobber er giftig i det marine miljø og fører til at dyr og planter forsvinner fra området som forurenses. Departementet har ikke gjort noen vurdering av dette.

Dette illustrerer at problematikken rundt forurensning og utslipp er mer kompleks enn det som kommer fram i høringsutkastet. Departementet mener imidlertid at det bør startes et arbeid med å utvikle en indikator for utslipp som kan implementeres i handlingsregelen. Når man fra faglig hold mener at utslipp fra havbruksnæringen i dag ikke regnes som et miljøproblem, så er dette relatert til den type utslipp som omfattes av MOM-systemet (dvs. organiske forbindelser). Man må i tillegg inkludere andre typer forurensning.

Bærekraftsindikatoren for lakselus slik den ble beskrevet i sjømatmeldingen har en varslingsindikator som er en modell basert på oppdretternes ukentlige innrapporteringer av lusetall. Denne overvåkingen vil foregå løpende. Verifiseringen bygger på det som er dagens overvåking av lakselus på vill laksefisk, og er tenkt å fokuseres til de områdene der varslingsindikatoren tilsier at det er en økt påvirkning av miljøet. Grenseverdiene for varslingsindikatoren inndeles i tre kategorier: Ingen/liten, moderat og stor sannsynlighet for påvirkning (se figur 1). Modellen vil beregne smittepresset fra oppdrett basert på forekomst av lus i oppdrettsanleggene, som "totalproduksjonen" av lus i et område. Ved overskridelse av grenseverdiene vil ulike tiltak kunne utredes og eventuelt iverksettes. Hvilke tiltak som bør iverksettes vil blant annet avhenge av graden av påvirkning.



Figur 1: Indikatorsystemet slik det ble beskrevet i Meld. St. 22 (2012-2013).

Etter hvert som modellene blir bedre validert og kalibrert, og etter hvert som kunnskapen om tålegrenser på bestandsnivå blir mer presise, kan mer og mer av dette forhåpentligvis gjøres modellbasert. I tillegg vil det da kunne utvikles forslag til bærekraftige lusedoser for definerte produksjonsområder. Det vil i så fall bli næringsaktørenes ansvar å holde seg innenfor denne "kvoten". Når modellen er ferdig utviklet skal rapporterte luseverdier og biomassetall fra oppdrett kunne benyttes som pålitelige indikatorer for risiko for påvirkning hos vill laksefisk.

En handlingsregel vil i denne sammenheng bety at resultater fra forvaltningens overvåkning settes i system og viser når det er grunnlag for kapasitetsjustering på et objektivt grunnlag, ut i fra forhåndsbestemte grenseverdier. Overvåkingen av et produksjonsområde i henhold til bestemt(e) indikator(er) vil avdekke graden av miljøpåvirkning i det bestemte området. Dersom den totale miljøpåvirkningen i et produksjonsområde er akseptabel (grønn) vil det tillates vekst i området. Dersom miljøpåvirkningen er moderat (gul) bør det ikke tillates vekst, mens dersom påvirkningen er uakseptabel (rød) bør kapasiteten i området reduseres.

Systemet står og faller på om rapporterte luseverdier og biomassetall fra oppdretterne er pålitelige. Spørsmålet er om et slikt handlingsregelbasert system kan gi oppdretterne incitament til å fremstille lusesituasjonen som bedre enn det den er, gitt at muligheten til økning eller reduksjon av produksjonstillatelsen er direkte knyttet til dette. Ettersom den foreslåtte ordningen er basert på et kollektivt ansvar i hvert område, kan man heller ikke se bort fra at dette slår ut i form av et kollektivt press for å skjule eller «pynte» på den faktiske situasjonen. Systemet betinger at man har kontroll- og sanksjonsordninger som sikrer at det som innrapporteres er til å stole på.

Om handlingsregel i forhold til produksjonsområde

Slik forslaget fra departementet forstås skal produksjonskapasiteten i et produksjonsområde bestemmes ut fra et system med en indikatorbasert handlingsregel som reflekterer og

korrelerer med den aktuelle miljøpåvirkningen i et «trafikklys»-system. Justeringen av kapasiteten, opp eller ned, skal skje på konsesjonsnivå. Hvilken farge produksjonsområdet får (dvs. om veksten blir opp, ned eller uforandret) bestemmes av «summen» av fargene (grønn, rød eller gul) på de enkelte utsettssonene som produksjonsområdet består av.

Å bruke et slikt system for å regulere produksjonen etter hva miljøet tåler, virker i utgangspunktet hensiktsmessig og riktig i forhold til bærekraftsprinsippet. Imidlertid er det grunn til å stille spørsmålsteget ved nivået for regulering som departementet foreslår. Ettersom lusepresset i et område er proporsjonal med antall verter (dvs. antall fisk), er det mest opplagt å regulere dette på lokalitetsnivå eller på utsettssone-nivå. Man vil da kunne styre mer direkte enn ved den foreslåtte ordningen som omfatter hele produksjonsområdet. Ordningen vil også være mer rettferdig fordi den ikke ville innebære at konsesjonsinnehaverne kollektivt måtte ta belastningen dersom det lå an til reduksjon på grunn av for høyt lusepress hos en av dem. Mattilsynet har i dag hjemmel og mulighet til å kreve reduksjon av biomassen på lokalitetsnivå. I de «røde» utsettssonene har man derfor allerede et verktøy for å redusere produksjonen. En eventuell vekst må da realiseres i de utsettssonene som har fått «grønt lys».

Størrelsen på produksjonsområdene vil her ha betydning. Dersom produksjonsområdene bare skal ha fire utsettssoner, slik forslaget beskriver, hvor alle aktørene ideelt har konsesjoner i alle disse sonene, vil alle ha et kollektivt og rimelig rettferdig fordelt ansvar. Imidlertid vil lusepresset variere fra lokalitet til lokalitet og fra utsettssone til utsettssone. Det kan være at noen utsettssoner har dårlig tilstand, mens andre har god, slik at produksjonssonen samlet sett blir «gul», dvs. ingen vekst (status quo). Det betyr at antall fisk i den dårlige utsettssonen ikke blir redusert, som kanskje var det beste, men blir det samme som før. I de gode utsettssonene, som kunne tåle mer fisk, blir det ikke noen økning.

Størrelsen på produksjonsområdene vil bestemmes av naturlige barrierer som kan danne smittehygieniske branngater mot andre produksjonsområder. Det betyr at produksjonsområdene i mange tilfeller kan bli ganske store, og man må ha flere enn fire utsettssoner dersom de ulike aktørene skal ivaretas på en rettferdig måte. Aktørene og konsesjonene vil da sannsynligvis være ulikt fordelt på de ulike utsettssonene. Dersom muligheten for vekst skal baseres på en gjennomsnittlig vurdering av alle utsettssonene, vil det få uheldige og urettferdige utslag dersom det er stor forskjell i lusepress i de ulike utsettssonene. Det betyr at aktører som ikke har luseproblemer eller driver bra og klarer å holde lusepresset under kontroll, ikke vil få noen vekst likevel fordi dette skal vurderes som et gjennomsnitt i hele produksjonssonen.

Departementet har gjort en kort vurdering av problemstillingene rundt dette med kollektive konsekvenser og framholder at hensikten med den foreslåtte ordningen er å få til en regionalt bærekraftig lokalitetsstruktur og samlet nivå for biomasse, noe som må være et kollektivt ansvar og som vil komme alle aktører i vedkommende område til gode på sikt. For å unngå for urimelige utslag som følge av et kollektivt ansvar, foreslår departementet imidlertid at fiskerimyndighetene bør kunne fatte enkeltvedtak som gjør unntak fra handlingsregelen dersom det kan dokumenteres at driften av den aktuelle tillatelsen ikke kan påvirke den miljøutfordringen som utløser reduksjon av produksjonskapasiteten i området.

Dette kan i noen grad kunne forhindre urettferdige utslag av den foreslåtte ordningen. Imidlertid vil dette reise spørsmål om hvilke grenseverdier som skal settes og hvilke krav til dokumentasjon som må foreligge. En slik unntaksbestemmelse vil videre bli vanskelig å praktisere og vil bidra til å øke arbeidsbyrden hos næringsutøverne, og føre til økt byråkratisering og økte kontrollkostnader for det offentlige. Verdien av en produksjonsøkning

kan være flere millioner kroner og i så måte kan motivasjonen hos næringsaktørene til å prøve alle muligheter for å oppnå en økning være stor. I det minste vil nok mange benytte seg av klageadgangen og behandling av klagesaker er arbeidskrevende for forvaltningen. I denne sammenhengen vil det bli mer krevende ettersom det ikke foreligger noen rettspraksis og det er store verdier på spill (jf. klagen etter tildelingsrundene de siste årene)

Slik forslaget foreligger framstår det som for lite fleksibelt til å kunne sikre seg mot urettferdige utslag og unngå en form for kollektiv «straff», dersom man ikke kan finne en god måte å skille aktører og tillatelser. Samtidig er forslaget for lite målrettet dersom veksten skal være direkte korrelert med lusetilstanden i et område ettersom man ikke griper direkte inn på lokalitets- eller utsettssone-nivå, men skal la gjennomsnittet i produksjonsområdet avgjøre.

I forbindelse med høringen til Arealutvalgets innstilling var det spørsmål om kollektive sanksjoner i form av redusert MTB for alle aktørene innenfor et produksjonsområde for å redusere tap i produksjonen. Fylkestinget vedtok i punkt 12 følgende ordlyd om dette: «Fylkestinget mener det er gode grunner til å se på ordninger for å redusere produksjonstapet, men stiller spørsmål ved om det vil være rettferdig med kollektive sanksjoner i form av redusert MTB for alle aktørene innenfor et produksjonsområde. Primært bør det være enkeltaktørene som må ta konsekvensene av egne tap (jf. kap.10.12)».

Dette fylkestingsvedtaket må i prinsippet kunne overføres til spørsmålet om handlingsregel i forhold til lakselus. Problemet med lakselus er imidlertid et område-problem og enkeltlokaliteter kan ikke ses isolert. Det blir derfor riktig å adressere problemet til utsettssone-nivå.

Om frekvens og omfang på kapasitetsendringer

Ved utforming av en handlingsregel vil det måtte vurderes hvor ofte det skal avgjøres om kapasiteten i et produksjonsområde skal justeres og hvor stor denne justeringen skal være. Frekvensen for vurderingene og størrelsen på kapasitetsjusteringen vil være med på å bestemme risikoprofilen for kapasitetsendringssystemet, både hva gjelder miljøhensyn og næringshensyn. Jo hyppigere og høyere en eventuell vekst er, jo hyppigere og større vil også en eventuell reduksjon bli. Departementet har satt opp noen eksempler på mulige risikoprofiler:

- **Alternativ 1 (høy risikoprofil)**

Det gis en årlig mulighet for vekst på 5 pst. Ved høy miljøpåvirkning i produksjonsområder kuttes kapasiteten med 7,5 pst. hvert år.

- **Alternativ 2 (høy/moderat risikoprofil)**

Det gis en årlig mulighet for vekst på 3 pst. Ved høy miljøpåvirkning i produksjonsområder kuttes kapasiteten med 5 pst. hvert år.

- **Alternativ 3 (høy risikoprofil)**

Det gis en mulighet for vekst på 10 pst. annet hvert år. Ved høy miljøpåvirkning i produksjonsområder kuttes kapasiteten med 10 pst. annet hvert år.

- **Alternativ 4 (moderat risikoprofil)**

Det gis en mulighet for vekst på 5 pst. annet hvert år. Ved høy miljøpåvirkning i produksjonsområder kuttes kapasiteten med 5 pst. annet hvert år.

- **Alternativ 5 (lav risikoprofil)**

Det gis en mulighet for vekst på 3 pst. annet hvert år. Ved høy miljøpåvirkning i produksjonsområder kuttes kapasiteten med 3 pst. annet hvert år.

- **Alternativ 6 (meget lav risikoprofil)**

Det gis en mulighet for vekst på 5 pst. hvert tredje år. Ved høy miljøpåvirkning i produksjonsområder kuttes kapasiteten med 5 pst. hvert tredje år.

I følge departementet kan potensialet i havbruksnæringen utløses i stor grad og produksjonen femdobles innen 2050, ved å velge alternativ 1 eller 3. Dette forutsetter imidlertid at utfordringen med lakselus løses slik at ingen produksjonsområder havner i gul eller rød kategori, og at det ikke kommer nye miljøutfordringer.

Departementet framholder at valg av en moderat eller lav risikoprofil ikke vil utløse havbruksnæringens potensial fullt ut med dagens driftsmetoder. Havbruksnæringen kan likevel øke sin produksjon fra dagens nivå og med dagens produksjonsform, uten at dette går på bekostning av bærekraften på de fleste miljøparametere som er aktuelle. Skal forskernes visjon om en femdobling realiseres, må utfordringene knyttet til lakselus reduseres og til slutt løses. Videre utvikling av teknologi og driftsmetoder, i kombinasjon med god forvaltning, kan bidra til en bærekraftig vekst både på kort og lang sikt. Konsekvensene av kutt i næringen dersom lakselusutfordringen ikke løses og det påvises stor miljøpåvirkning i flere produksjonsområder, vil derimot kunne bli store.

For å sikre miljømessig bærekraft vurderer departementet det som viktig at evt. økninger er moderate og at tidsintervallet mellom justeringene er lange nok til at effekten kan evalueres godt nok.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette og innspill på utformingen av eventuelle "trappetrinn".

Statistikk fra Fiskeridirektoratet viser at produksjonskapasiteten i norsk lakseoppdrett ikke er fullt utnyttet. Dette gjelder særlig i de tre nordligste fylkene, og spesielt i Troms og Finnmark. I 2011 hadde Troms en utnyttelse av produksjonskapasiteten på 67 %, nesten 25 % lavere enn Trøndelag og 13 % lavere enn Nordland. Dette skyldes delvis et rigid produksjonsreguleringssystem (dvs. en fast MTB-grense) som ikke er optimalt i forhold til at vårt arktiske klima som gir stor vekst i sommerhalvåret og liten i vinterhalvåret, slik at man ikke får fullt utnyttet vekstsesongen fordi man «stanger» i biomasse-taket. Et system med rullerende (fleksibel) MTB ville ha vært bedre for oss i nord, men dette har departementet tidligere sagt nei til.

I tillegg til at det ennå er noe å gå på i form av produksjonskapasitet som allerede er tildelt, vil tildelingsrunden med «grønne konsesjoner» og forslaget om 5 prosent utvidelse av konsesjonsbiomassen for Troms fylke gi en økning av tilgjengelig produksjonskapasitet på 20% sammenlignet med dagens situasjon. I lys av dette haster det ikke med å gi rom for økt vekst med det første ettersom det vil ta noen år før det vekstpotensialet som allerede ligger inne er nådd. Sett fra et nordlig ståsted har man derfor god tid til å få på plass et nytt system for vekst basert på handlingsregel, slik det foreslås.

Det er vanskelig å vurdere hvilket «trappetrinn» man skal legge seg på, eller om ett alternativ er bedre enn det andre. Ut fra en generell betraktning og hensynet til miljømessig bærekraft, vil det være best å legge seg på en lav til moderat risikoprofil de første årene inntil systemet har satt seg. Deretter kan man evaluere og vurdere om man skal endre risikoprofilen. Derfor synes departementets vurdering om at evt. økninger bør være moderate og at tidsintervallet mellom justeringene tilstrekkelig lange til at effekten kan evalueres godt nok, som fornuftig og riktig.

Det vil være uheldig å knytte seg for fast opp mot en bestemt risikoprofil med faste tidsintervaller og prosenter for vekst eller reduksjon. Ettersom hver enkelt miljøindikator vil

være en dynamisk variabel, må reguleringssystemet (risikoprofilen) ta hensyn til dette. Dersom man ønsker et system som innebærer både fleksibilitet og forutsigbarhet, kan man ikke legge opp til et system med for rigide rammer, men likevel må visse rammer ligge fast. En mulig løsning kan være at forutsigbarheten ligger i at det hvert tredje år skal vurderes om det skal gis muligheter for ny vekst, og at eventuell vekst vil ligge innenfor et på forhånd fastsatt intervall. Den eksakte vekstprosenten fastsettes så etter en evaluering og vurdering av miljøbelastningen. Det samme vil gjelde for vurderinger knyttet til reduksjon av kapasiteten. I tillegg til prosentvis vekst, kan det vurderes å gi et antall nye tillatelser (konsesjoner).

Ved vurdering av om det skal gis rom for ny vekst i form av økt produksjonskapasitet, er det viktig å gjøre en vurdering ut fra markedsmessige prognoser. Selv om miljøsituasjonen er akseptabel og kan gi grunnlag for vekst, er det ikke gitt at markedssituasjonen tilsier det. Økt produksjon har ingen hensikt om ikke markedet betaler tilstrekkelig til at det gir lønnsomhet. Erfaringen fra førkvoteordningen skulle tilsi varsomhet dersom det er fare for overproduksjon. Økonomisk bærekraft bør derfor også være viktig når man skal vurdere produksjonsøkning

For å oppsummere bør frekvensen og omfanget av kapasitetsendringer ta hensyn til:

- Utnyttelsesgrad av tilgjengelig produksjonskapasitet i dag
- Miljøbelastningen
- Markedssituasjonen

Om nødvendige endringer i tillatelsessystemet

Departementet har kommet til at dersom et indikatorbasert system med produksjonsområder og handlingsregler velges, er det mest nærliggende å legge opp til at hver tillatelse knyttes til et produksjonsområde, på samme måte som tillatelsene i dag er knyttet til en av Fiskeridirektoratets regioner. Departementet ser det som sannsynlig at eventuelle produksjonsområder vil bli mindre i geografisk omfang enn Fiskeridirektoratets regioner slik de er i dag. Arealutvalget vurderte opp mot 27 produksjonsområder. Havforskningsinstituttet har på oppdrag fra departementet, foreløpig skissert mellom 11-13 soner.

Med et slikt omfang på produksjonsområder kan oppdretterne komme til å måtte velge hvilket produksjonsområde deres tillatelser skal plasseres i. For å unngå massiv flytting av tillatelser, mener departementet det vil være naturlig at myndighetene reduserer valgmulighetene betydelig ved for eksempel at en tillatelse ikke kan plasseres i et produksjonsområde som dekker et annet geografisk område enn der tillatelsen tidligere har vært lokalisert. Departementet ser det som naturlig at næringen får en viss tid til å gjennomføre en slik omorganisering.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes synspunkter på dette, samt hvordan innplassering av tillatelser i produksjonsområdene mest hensiktsmessig kan gjennomføres.

At tillatelsene må være bundet til produksjonsområdet de er i, er en forutsetning for at det foreslåtte systemet skal fungere. Det betyr at tillatelser ikke kan flyttes mellom produksjonsområder. Dette vil demme opp for tendensene man har sett til at produksjonskapasitet flyttes mellom dagens regioner som følge av ordningen med inter-regionalt biomassetak. Man må også avvikle ordningen med adgang til miljøbettinget flytting. Disse ordningene har begge konkurransevridende elementer og «spiser» av vekstpotensialet og lokalitetskapasiteten i området de flyttes til. Dersom det fortsatt skal være åpning for dette, eller på annen måte gis adgang til flytting av tillatelser mellom produksjonsområder i det nye systemet, vil hele ordningen uthules. Disse ordningene må derfor opphøre. Tillatelsene må

bindes slik at hver tillatelse bare kan være knyttet til ett enkelt produksjonsområde, på samme vis som tillatelsene i dag er bundet til hver sine regioner.

Når det gjelder innplasseringen av tillatelser i produksjonsområdene og innad i hvert produksjonsområde, må man ha regionale samarbeidsprosesser som involverer både næring og forvaltning, for å få gode løsninger. Dersom Troms fylke blir egen produksjonszone, vil det ikke være nødvendig med flytting av tillatelser ettersom dette samsvarer med dagens regionavgrensning. Dersom fylket deles opp i flere produksjonsområder, vil innplasseringen av tillatelser bli en krevende øvelse.

Uansett hva man velger når det gjelder størrelsen på produksjonsområdene, vil man i neste omgang bli konfrontert med at det vil være nødvendig å flytte tillatelser innad i produksjonssonen. Da vil aktører med tillatelser i et geografisk snevert område kunne få problemer. I hvor stor grad det da vil være nødvendig å flytte tillatelser, avhenger av størrelsen på produksjonsområdet, antallet utsettssoner og den geografiske utstrekningen og fordelingen av disse.

Som fylkestinget tidligere har påpekt i sitt vedtak relatert til høring av Arealutvalgets innstilling, vil det i denne sammenheng være viktig at prosessene med å komme fram til en ny struktur har en sterk regional forankring og at man gjennom regionale samarbeidsprosesser søker å ivareta alle aktørene på best mulig måte. Man må derfor bygge på eksisterende strukturer og ikke påtvinge store endringer uten at det helt klart er behov for det. Dette fordrer at rammene som gis fra nasjonalt nivå er tilstrekkelig fleksible.

Om gjennomføring av kapasitetsjusteringer og vederlag

Departementet forslår at økt kapasitet skal tas ut både gjennom tildeling av nye tillatelser og ved å øke kapasiteten på eksisterende tillatelser. Nye tillatelser vil gjøre det lettere for nye aktører å komme inn i havbruksnæringen. Departementet mener det er mest formålstjenlig at det hver tredje gang det gis kapasitetsøkning lyses ut nye tillatelser, men at veksten ellers tas ut i økt MTB (som prosentvis økning av eksisterende tillatelser).

Når det gjelder nye tillatelser, vil regjeringen legge opp til en søknadsprosess basert på objektive tildelingskriterier. Det utelukker den typen konkurranser ved tildeling av tillatelser som har blitt gjennomført i 2002/2003, 2009 og 2013, der en skjønnsmessig vurdering av i hvilken grad søker kan bidra til å oppnå ulike målsettinger har vært avgjørende for tildelingsresultatet. Dette er for øvrig en tildelingsmåte som er svært ressurskrevende for forvaltningen og næringsaktørene som vil søke.

Departementet mener det mest nærliggende objektive kriteriet for tildeling, og også det klart minst ressurskrevende for forvaltningen, er pris, dvs. at nye tillatelser tildeles gjennom auksjon eller lukket budrunde. Departementet mener en slik tildelingsmetode vil sikre at det er den mest effektive næringsutøveren som vinner frem i konkurransen om tillatelsene.

Et alternativ til pris er loddtrekning, med eller uten prekvalifisering. Dersom det arrangeres prekvalifisering i kombinasjon med budrunden eller loddtrekningen, vil det gi mulighet til å oppnå ulike næringspolitiske mål med tildelingen. Departementet er imidlertid skeptisk til prekvalifisering bl.a. fordi det kompliserer forvaltningens kontroll med at vilkårene i tillatelsen overholdes, samt at det kan påføre næringsutøverne forpliktelser som ikke er til bedriftens beste. Variasjon mellom prekvalifiseringsvilkår vil også bidra til å redusere forutberegneligheten ved tildelingsregimet.

Departementet foreslår som det klare utgangspunkt at tillatelsene tildeles etter søkerens betalingsvillighet gjennom auksjon, men vil ikke utelukke at tildeling også kan skje etter fast pris og loddtrekning.

Departementet setter likhetstegn mellom effektivitet og evne til å tilegne seg nye tillatelser i en auksjon eller lukket budrunde. Det er ikke noen direkte sammenheng mellom effektivitet og evne til å reise kapital for å nå opp i en slik konkurranse. En aktør med få tillatelser vil på tross av effektiv drift ha vesentlig mindre tilgang på kapital enn de største aktørene. Om dette alternativet velges vil det favorisere store og børsnoterte selskaper som normalt vil ha større evner til å generere kapital. Erfaringen fra tildelingsrunden i 2013 viser at det i den lukkede budrunden i gruppe B var kun én av mindre oppdrettselskapene (Bjørøya Fiskeoppdrett AS i N-Trøndelag) som nådde opp i konkurransen. Også for nye aktører vil det være vanskelig å nå opp i en slik konkurranse dersom prisene når slike høyder som tildelingsrunden 2013 viste (55-66 mill. NOK). Prisen på tillatelsen vil i seg selv være så høy at det med tilleggsinvesteringen for å komme i produksjon ikke vil lønne seg. Valget av en slik tildelingsordning vil lukke næringen mer enn den åpner den for nye aktører. Loddtrekning etter fast pris vil være rettferdig og åpne opp for nye aktører. Imidlertid må man da sikre seg at tillatelsene ikke faller i hendene på spekulanter som selger dem videre med god fortjeneste. Dette kan gjøres ved at det settes vilkår til drift av tillatelsen

Når det gjelder tildeling av økt MTB på eksisterende tillatelser, mener departementet at dette må skje mot et fast vederlag dersom alle får tilbudet, ettersom det ikke blir konkurranse mellom aktørene om et begrenset gode. Det er imidlertid vanskelig å finne riktig nivå på et fast vederlag ettersom myndighetene ikke kjenner aktørenes betalingsvilje. Betalingsviljen endrer seg i takt med markedssituasjonen og er også forskjellig ulike steder i landet, blant annet fordi kostnadene varierer betydelig. Historisk har betalingsviljen for nye konsesjoner vært lavere langt nord i landet enn lenger sør. Betalingsviljen for økt MTB vil også variere mellom selskaper, hvor typisk store og kapitalsterke aktører har en større betalingsvillighet enn mindre selskaper. Departementet ser imidlertid ikke gode grunner til å differensiere vederlaget på geografi eller selskapsstørrelse og mener vederlaget må være likt for alle aktører i hele landet.

Paradokset i departementets vurderinger relatert til ovenstående, er at de mener at betalingsviljen for økt MTB er større for store og kapitalsterke aktører enn mindre selskaper, men kan ikke se at dette også vil være tilfelle for nye tillatelser dersom en auksjonsordning velges. Ved tildeling av nye tillatelser etter auksjonsprinsippet setter de likhetstegn mellom effektivitet og betalingsvilje, og mener at små og mellomstore normalt vil nå opp i en auksjon dersom de er de mest effektive fordi de da også vil være de mest betalingsvillige aktørene.

Om vederlag til kommunene, ringvirkninger og eierskap til kystens arealressurser

I forbindelse med tildelingsrunden 2013 ble det bestemt at en del av vederlaget for de nye grønne tillatelsene skulle tilfalle den kommunen tillatelsen ble etablert i. Kommunene må ha noe igjen for å stille areal til rådighet for havbruk. Nåværende ordning med at en del av vederlaget tilfaller kommunen hver gang det tildeles nye tillatelser er imidlertid både uforutsigbar og har uheldige bivirkninger. Dette har bl.a. gitt seg utslag i ønsker om å dispensere fra arealplanen for å få oppdrettsaktøren og millionene «på plass». Slike mekanismer vil kunne bidra til å uthule intensjonene med plan- og bygningsloven og det er ikke en heldig utvikling.

For de grønne tillatelsene i 2013 har vederlaget tilfalt den kommunen hvor tillatelsen først etableres og tilknyttet en lokalitet. Imidlertid er det slik for tillatelser til matfiskoppdrett av

laks og ørret, at disse drives på flere lokaliteter og ofte i flere kommuner. Vederlaget skulle derfor ideelt sett tilfalle alle disse kommunene. Ettersom ordningen medfører at det er oppdrettsaktøren som har tillatelsen som sitter med kortene og kan velge kommune, vil kommunene havne i en konkurransesituasjon. Ordningen er derfor ikke bare uforutsigbar, men også urettferdig.

Etter det man kan se, legger departementet i høringsnotatet til grunn at denne måten å kompensere kommunene fortsatt skal gjelde. Det vil bety en rekke uheldige utslag både for næringen og samfunnet. Denne måten å kompensere kommunene må avvikles og erstattes av noe bedre.

Bortsett fra tilfeldige og uforutsigbare vederlag, er det i dag bare eiendomsskatt for sjøbaserte akvakulturanlegg som tilfaller kommunene. Slik eiendomsskatteordningen er i dag, er imidlertid bidraget svært lite. Fylkestinget har derfor gått inn for at det innføres ei arealavgift for havbruksnæringen som skal gå til vertskommunene og at vertskommunene skal få kompensert for sine utgifter med å tilrettelegge areal for havbruksnæringen (Fylkesplan for Troms 2014- 2025). Et annet alternativ kunne være en form for produksjonsavgift.

Sjømatmeldinga (Meld. St. 22 (2012–2013)) har som visjon at Norge skal være verdens fremste sjømatnasjon. Potensialet og mulighetene innenfor havbrukssektoren vektet tungt i denne sammenheng. Det legges i økende grad til rette for produksjonsøkning i den nordlige landsdel og tunge aktører i næringa har også blikket rettet nordover. Areal som ressurs er en av de viktigste premisser for lønnsom akvakulturproduksjon i framtida. Troms fylkeskommune bruker store ressurser på revisjon av kommunale planer for kystsonen og tilrettelegging for akvakultur. Det er en forutsetning at kommunenes og fylkeskommunenes tilrettelegging for akvakultur i sjø gir økonomiske ringvirkninger lokalt/regionalt. Fylkestinget i Troms har gjennom havbruksstrategien vedtatt et mål om å sikre og øke lokale og regionale ringvirkninger av havbruksnæringa. Videre ønsker fylkestinget i Troms å opprettholde en differensiert eierstruktur i havbruksnæringen i fylket. Vi ser nå at dette målet utfordres stadig oftere.

Ønsket om vekst og mangedobling av produksjonen i havbruksnæringen må sees i et langsiktig perspektiv og man må ta inn over seg at kysten og sjøarealene er en allmenning hvor mange og ulike interesser er representert. Det foreslåtte regimet med produksjonsområder vil, sammen med en rask progresjon i veksten, kunne utløse et stort press for mer areal til formålet. Erfaringsmessig er kommunenes vilje og evne til revisjon av kystzoneplanene lav. I den grad vekst innenfor den foreslåtte ordningen vil generere behov for nye lokaliteter, er spørsmålet om det langs kysten ennå finnes tilstrekkelig med ledig arealkapasitet for dette og om kommunenes har vilje og evne til å planlegge for akvakultur. Dersom kommunen i liten grad kan påregne inntekter, vil motivasjonen for dette være liten.

En annen og mer prinsipiell problemstilling er at oppdrettsselskapene ikke bare verdivurderes ut fra antall konsesjoner de innehar, men også lokalitetene inngår som en del av selskapets verdi. Dette fordi en konsesjon ikke er noe verdt uten en lokalitet å produsere på. I så måte representerer lokalitetene en del av selskapets «formue». Særlig er de såkalte «superlokalitetene» som tåler stor produksjon attraktive og verdifulle.

Den foreslåtte ordningen med produksjonsområder og underliggende utsettssoner vil, sammen med ønsket om en mangedobling av produksjonen, øke behovet for nye lokaliteter. Det betyr at en stadig økende andel av kystarealene vil disponeres til oppdrett, noe som vil innebære en form for privatisering av allmenningen og arealressursene. Seniortanken for havbruksnæringen har reist en del problemstillinger for framtidig vekst og regulering av

næringen som blant annet omhandler utleie av arealer i kystsonen og/eller utleie av tillatelser for sikre norsk hjemfallsrett av ressursene.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Ettersom flere faktorer er uavklart i denne høringen, vil departementet derfor i større grad komme tilbake med grundigere vurderinger av de økonomiske konsekvensene i stortingsmeldingen. Departementet framholder imidlertid at en miljømessig bærekraftig vekst i lakseoppdrettsnæringen på sikt vil øke produksjon og verdiskaping, og gi betydelige positive konsekvenser for samfunnet i form av 1) økt omsetning og inntjening for oppdrettselskapene, 2) økte ringvirkninger i leverandørindustrien og annet tilknyttet næringsliv, 3) økt aktivitet og sysselsetting for lokalsamfunn og kystkommuner med oppdrett eller oppdrettsrelatert virksomhet, og 4) økt skatteinngang og økt proveny fra kapasitetstildelinger for stat og kommune. Samlet sett vil vekst i havbruksnæringen gi økt verdiskaping for samfunnet som helhet.

Departementet har i et tenkt eksempel laget et enkelt anslag for konsekvensene av en økning i tildelt biomasse på 5 prosent i Troms fylke. Beregningene tar utgangspunkt i Nofima-rapport 28/2012 om Havbruksnæringens ringvirkninger i Troms. Det understrekes at dette er svært grove beregninger. De økonomiske konsekvensene av økt MTB på 5 prosent i Troms kan oppsummeres slik:

- Økt fortjeneste for oppdrettselskapene i Troms på mellom 23,5 og 97,7 millioner kroner, avhengig av prisnivået, i det første året.
- Økt bedriftsskatt fra oppdrettselskapene til staten på mellom 6,3 og 26,4 millioner kroner i år 1. I tillegg kommer ev. økt bedriftsskatt fra leverandører og annet tilknyttet næringsliv.
- Økt sysselsetting og økt inntektsskatt til kommuner og fylkeskommuner med oppdrett eller oppdrettsrelatert virksomhet.
- Proveny på 141 millioner kroner for kapasitetsøkningen.
- Dersom ringvirkningene også øker med 5 prosent, gir det en økt omsetning for leverandører og annet næringsliv på 150 millioner kroner i år 1.

Konsekvensene av en reduksjon vil med gitte forutsetninger være likt med konsekvensene av en økning, men med motsatt fortegn. De økonomiske konsekvensene av en reduksjon, og med motsatt fortegn vekst, avhenger sterkt av pris- og kostnadsutviklingen. For mer utfyllende vurderinger av dette vises det til høringsnotatet kapittel 11.

Det vil være kostnader både for næringen og for myndighetene ved å innføre et system med handlingsregler. For forvaltningen har en rekke kostnader allerede påløpt og påløper, gjennom opprettelse av en strømkatalog og modellering av smittespredning av lakselus – som vil danne grunnlag for opprettelse av produksjonsområder. Innføringen av et system med handlingsregler vil kunne gi økte kostnader til miljøovervåkning.

For oppdrettere som kun er lokalisert i 1-3 utsettssoner vil det påløpe kostnader med å få klarert nye lokaliteter eller å inngå samarbeid med eksisterende aktører i andre utsettssoner.

For Troms fylkeskommune vil ordningen medføre merarbeid med lokalitetsklareringer som følge av flytting av tillatelser til nye utsettssoner. Vekst vil generere behov for flere nye og større lokaliteter. Arbeidsmengden vil avhenge av hvilken løsning som velges med tanke på størrelse, utforming og geografisk plassering av produksjonsområdene og utsettssonene.

Etablering og innføring av ordningen vil også innebære arbeid og engasjement i tilknytning til regionale prosesser fra både kommunene, fylkeskommunen, regionale statlige myndigheter og næringsaktørene.

FORSLAG TIL VEDTAK

Generelt

1. Fylkesrådet viser til fylkestingets vedtak i sitt høringsinnspill til Arealutvalgets innstilling i rapporten ”Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær” fra 2011. En rekke av de vedtak som da ble gjort er relevante i forhold til høringsforslaget.
2. Fylkesrådet i Troms støtter i prinsippet forslaget om å sikre miljømessig bærekraftig vekst i havbruksnæringen på lang sikt gjennom bruk av handlingsregler, men vil likevel påpeke at forslaget har elementer som vil kunne gi uheldige effekter for mange aktører i Troms.
3. Fylkestingets målsetting er å opprettholde en differensiert eierstruktur i havbruksnæringen i fylket. Opprettelse av produksjonsområder kan bli problematisk særlig for de mindre aktørene med lokaliteter innenfor et begrenset geografisk område. Forslaget har slik sett strukturdrivende effekter som kan gjøre at de store aktørene blir større, noe som klart strider i mot målsettingen om en variert eierstruktur.
4. Innføring og operasjonalisering av den foreslåtte ordningen vil bli komplisert og medføre store endringer i forhold til dagens ordning og rammebetingelser. Det vil trenge mye ny kunnskap i forbindelse med utvikling og validering av miljøindikatorer, strøm-modeller, regelverk med mer. Man må derfor ta seg tid og ha en grundig prosess for å unngå uheldige, urettferdige og uforutsette utslag.

Om produksjonsområder

5. I henhold til fylkestingets vedtak til Arealutvalgets innstilling må produksjonsområder og utsettssoner utformes på en slik måte at alle aktører kan tilpasse seg uten for store problemer.
6. Det må etableres regionale faggrupper som står for opprettelse og fastsetting av utsettssoner innenfor hvert produksjonsområde med grunnlag i gjeldende strukturer, regional kunnskap samt faglige og næringsmessige føringer.
7. Med oppheving av dagens regiongrenser i akvakulturforvaltningen, må Troms fylke i sin helhet videreføres som et eget produksjonsområde. Andfjorden i sør og LoppHAVet i nord utgjør naturlige barrierer (branngater) mot produksjonsområder i Nordland og Finnmark. Tillatelser skal ikke kunne flyttes over grensen av produksjonsområdet.
8. Regelverket tilknyttet interregionalt biomassetak må opphøre dersom den foreslåtte ordningen med produksjonsområder blir innført. Regelen tilknyttet miljøbetinget flytting må uansett opphøre.

9. Det kan ta lang tid før hvert produksjonsområde er selvforsynt med kapasitet i hele produksjonskjeden. Det må derfor være adgang til å føre settefisk og slaktefisk over tilgrensende produksjonsområder på spesielle vilkår.

Om indikatorer og handlingsregler for regulering av produksjonen

10. Det må startes et arbeid med å utvikle en indikator for utslipp som kan implementeres i handlingsregelen. Dette må omfatte organiske utslipp, lusebekjempingsmidler, kobberholdige forbindelser fra notimpregnering og andre typer forurensning.
11. Rømming må tas med i vurderingen av produksjonskapasiteten i produksjonsområder som har elver med vedvarende høyt innslag av rømt oppdrettsfisk i de ville bestandene. Havforskningsinstituttet har utviklet et system for å vise risiko for genetisk påvirkning av villaks basert på innblanding av rømt fisk målt med varslingsindikatorer og grenseverdier.
12. Å la gjennomsnittlig lusetilstand i hele produksjonsområdet avgjøre blir for lite målrettet og for lite fleksibelt til å unngå urettferdige utslag på grunn av kollektiv sanksjonering, særlig dersom aktørene og konsesjonene er ulikt geografisk fordelt i produksjonsområdet.
13. Regulering av produksjonen må gjøres direkte på utsettssonenivå. Mattilsynet har hjemmel til å kreve reduksjon av biomassen på lokalitetsnivå. Samtidig er lakselus et område-problem og det blir derfor riktig å adressere problemet kollektivt til alle aktørene i samme utsettssone.
14. Det må ikke gis unntak eller dispensasjoner fra handlingsregelen for enkeltsekskaper innenfor et produksjonsområde da dette vil bli vanskelig å praktisere og føre til økt byråkratisering og økte kontrollkostnader.

Om frekvens og omfang på kapasitetsendringer

15. Ut fra en generell betraktning, hensynet til miljømessig bærekraft og føre-var prinsippet, vil det være best å legge seg på en lav til moderat risikoprofil de første årene inntil systemet har satt seg. Deretter kan man evaluere og vurdere om man skal endre risikoprofilen. Eventuelle økninger bør være moderate og tidsintervallet mellom justeringene tilstrekkelig lange til at effekten kan evalueres godt nok.
16. Fylkesrådet mener frekvens og omfang av kapasitetsendringer bør ta hensyn til miljøbelastningen, markedssituasjonen og utnyttelsesgrad av allerede tilgjengelig produksjonskapasitet.

Om gjennomføring av kapasitetsjusteringer og vederlag

17. Nye tillatelser bør tildeles etter en fast pris og faste kriterier gjennom loddtrekning etter en prekvalifisering. Dette vil være mer rettferdig og sikre at både nye og eksisterende aktører kan tilegne seg tillatelser. Auksjon eller lukkede budrunder for nye tillatelser vil favorisere store børsnoterte selskaper, øke eierskapskonsentrasjonen og bidra til en enda mer lukket næring.

Om vederlag til kommunene og ringvirkninger

18. Fylkestinget har gått inn for at det innføres en arealavgift for havbruksnæringen som skal gå til vertskommunene. Arealavgiften kan for eksempel baseres på verdien av biomassen og produksjonen på den enkelte lokalitet. Dagens ordning med at en del av vederlaget tilfaller kommunen må avvikles for å unngå uforutsette og uheldige utslag.
19. Det er et mål om at akvakulturnæringen skal utvikles og vokse i samspill med natur og befolkning. Det må derfor sikres at økt produksjon skjer under forsvarlige miljømessige forhold. Et nytt forvaltningssystem må derfor ta høyde for de utfordringer som den prognostiserte veksten i næringen vil kunne medføre for både miljø og andre intressenter og brukere av kystsonen. Fylkesrådet ser derfor frem til konstruktiv dialog med departementet når systemet skal videreutvikles og utformes på regionalt nivå.

Med vennlig hilsen

Asbjørn Rasch jr.
Næringssjef

Vedlegg (3):

- Høringsbrev
- Høringsnotat
- Fylkestingets vedtak til Arealutvalgets innstilling i rapporten ”Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær” fra 2011