



# FYLKERÅDSSAK

Løpenr.: 12378/13  
Saknr.: 13/4080-3  
Ark.nr.: U43&13SAKSARKIV  
Dato: 09.04.2013

**Til:** Fylkesrådet  
**Fra:** Fylkesråd for næring

## HØRING: FORSKRIFT OM TILDELING AV LØYVE TIL HAVBRUK MED LAKS, AURE OG REGNBOGEAURE I SJØVATN 2013 - HØRINGSFRIST 18. APRIL 2013

### Innstilling:

⋮

1. Fylkesrådet har mottatt Fiskeri- og Kystdepartementets brev datert 04. mars 2013 med «Høyring – forslag til forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn 2013», og vedtar følgende høringsuttalelse:
2. Fylkesrådet i Troms er enig med departementet i at å sette et øvre tak på hvor mange tillatelser en søker kan tildeles kan virke mot forskriftens formål. Selv om man ikke setter et tak, bør likevel fordelingsmessige hensyn være tungtveiende dersom man finner ulike forslag til løsning å være innenfor akseptable rammer. Vurderingen av de ulike forslagene baseres på skjønn, og det kan være vanskelig å vurdere hvem som egner seg best. Videre kan de ulike løsningene på sikt vise seg å fungere på en annen måte i praktisk bruk enn man hadde forestilt seg. En bør derfor være åpne og ikke i for stor grad favorisere enkeltløsninger dersom ingen peker seg klart ut.
3. Fylkesrådet har ingen merknader til departementets forslag om at vilkårene som settes for den innløste tillatelsen trer i kraft to år etter vedtak om innløsning. To år anses som rimelig tid til å forberede seg på de nye vilkårene.
4. Å ivareta det eierskapsmangfoldet vi har i Troms med både mindre og større aktører anses som viktig og er et politisk uttalt mål fra fylkestinget. At man prioriterer de mindre aktørene ved at halvparten av tillatelsene i Troms øremerkes, anses som formålstjenlig i forhold til en slik målsetting. Det vil imidlertid være uheldig og urettferdig om man setter en omsetningsklausul bare for de mindre aktørene som får tillatelse. Dersom det skal settes vilkår for omsetning, er det vår oppfatning at dette ikke bare bør gjelde mindre aktører, men alle som får tildelt tillatelse.
5. Fylkesrådet mener samfunnets behov for styring av næringa i forhold til overordna miljømål tilsier at erfaringene som høstes ved bruk av de ulike løsningene og konseptene/teknologien som brukes, bør være offentlig tilgjengelig informasjon. Det må også være i næringens interesse at flere får tilgang til løsninger som kan vise seg å gi betydelige miljøgevinster. Det vil imidlertid være viktig å balansere dette hensynet mot

aktørenes interesse for å bevare sine forretningshemmeligheter. Vi foreslår derfor at man ser nærmere på om det finnes gode måter å gjøre dette på for å ivareta begge hensyn.

6. Fylkesrådet vil påpeke at man ser et misforhold mellom fokuset på produksjonsvekst i nord og de ressurser og tiltak som settes inn for å sikre at denne utviklingen skjer på en slik måte at man unngår miljøproblemer og arealkonflikter. Fylkeskommunene har et stort ansvar og en vanskelig balansegang ettersom vi både er tillatelsesgivende myndighet for akvakulturtillatelser, regional planmyndighet og regional utviklingsaktør. Målsettingen om en miljømessig bærekraftig havbruksnæring krever et betydelig bedre kunnskapsgrunnlag slik at forvaltningen som helhet har de nødvendige forutsetninger for å kunne styre utviklingen med dette som mål.
7. Fylkesrådet viser til riksrevisjonens rapport om undersøkelse av havbruksforvaltningen hvor det påpekes det mangelfull planlegging av sjøarealene, og at det i hovedsak fokuseres på forhold knyttet til den enkelte lokalitet og i for liten grad ses på den samlede belastningen i et område, når man vurderer om tillatelse til nye lokaliteter skal gis.
8. Gullestad-utvalget sier i sin rapport at de kartverktøy man har i dag for planlegging av arealer i sjø er begrensede. Det er mangler knyttet til informasjon om topografi, bunnsstrat og naturtyper en rekke steder langs kysten. Fylkestinget har støttet Gullestad-utvalgets forslag om å etablere en strømkatalog for kysten og fjordene, samt et "*Kyst-Mareano*" for å kartlegge kysten bedre. Fylkestinget har videre sagt at dette må gis høy prioritet og gjennomføres som et nasjonalt prosjekt med stor grad av statlig finansiering. Ettersom det legges opp til at det er i nord produksjonsøkningen skal komme framover, vil det være naturlig at man prioriterer de nordlige landsdelene i et slikt arbeid.

...

...

### **Saksutredning:**

Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) har ved brev datert 04.03.13 sendt på høring forslag til forskrift om tildeling av løyve til havbruk med laks, ørret og regnbøgeaure i sjøvann i 2013. Høringsfrist er 18. april 2013. Høringsbrev og utkast til tildelingsforskrift er vedlagt.

### **Bakgrunn**

Akvakulturtillatelser for matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann blir tildelt gjennom tildelingsrunder. En avgrenset mengde tillatelser blir da utlyst etter bestemte kriterier som regjeringa bestemmer.

Tildelingsrunden har som mål å legge til rette for en bærekraftig og konkurransedyktig næring som kan bidra til økt matproduksjon, aktivitet og verdiskapning langs kysten. Tildelinga skal stimulere til utvikling av nye teknologiske eller driftsmessige løsninger som reduserer miljøutfordringene i akvakulturnæringa.

Havbruksnæringen i Norge består av aktører med ulik størrelse og eierstruktur. Det anses som en styrke at næringa har en differensiert struktur med både små og mellomstore aktører. Med denne tildelingsrunden ønsker regjeringa å bidra til å opprettholde dette mangfoldet.

Som all annen matproduksjon har havbruk innvirkning på miljøet. FKD legger stor vekt på at denne påvirkningen skal være miljømessig forsvarlig. Regjeringa har i arbeidet med denne tildelingsrunden, når det gjelder formålet, kriteriene, antall tillatelser og den geografiske fordelingen, lagt vekt på å stimulere til økt miljømessig innsats i næringa.

### **Forslaget i kortform**

Det skal tildeles inntil 45 tillatelser til matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret i 2013. Felles for alle er en forpliktelse om at det skal brukes teknologiske eller driftsmessige løsninger som reduserer miljøutfordringene relatert til rømming og lakselus (derav tilnavnet «grønne tillatelser»). 35 av disse tillatelsene krever innløsning av en gjeldende tillatelse. Det betyr at søker må omgjøre en tillatelse som allerede innehas til en grønn tillatelse for å få tildelt en av de nye grønne tillatelsene. For disse 35 tillatelsene må søker altså allerede være innehaver av en ordinær kommersiell tillatelse til matfiskoppdrett av laks og ørret for å komme i betraktning.

Tillatelsene er delt inn i tre ulike kategorier:

#### Gruppe A: Tillatelser i Troms og Finnmark

20 av de 35 tillatelsene skal tildeles i Troms og Finnmark til 10 mill. kr per tillatelse. Det stilles krav om at søker forplikter seg til å ta i bruk teknologiske eller driftsmessige løsninger som reduserer miljøutfordringene sammenlignet med løsninger som er i alminnelig kommersiell bruk, ved at de:

- ◆ gir redusert risiko for at akvakulturproduksjonen vil påvirke vill laksefisk som følge av rømming *eller*
- ◆ sikrer at det ikke er mer enn 0,25 hunn lus per fisk i anlegget, eller et utslipp av lus tilsvarende et slikt nivå.

Dersom det er flere søknader som tilfredsstiller minimumskriteriene enn tallet på tillatelser, vil de søknadene som har størst potensial for samlet miljøforbedring etter kriteriet ovenfor prioriteres.

5 av tillatelsene i hvert av de to fylkene er øremerket mindre aktører, dvs. aktører med mellom 1 og 19 tillatelser.

#### Gruppe B: Tillatelser tildelt i lukket budrunde uavhengig av region

15 av de 35 tillatelsene blir tildelt etter lukket budrunde. For å delta i budrunden må søknaden tilfredsstille minst ett av kriteriene ovenfor om lus eller rømming.

#### Gruppe C: Tillatelser tildelt uten krav om innløsning uavhengig av region

10 tillatelser blir tildelt uten omgjøring av eksisterende tillatelser, til 10 mill. kr per stk. For disse er kriteriene at søker forplikter seg til å ta i bruk teknologiske eller driftsmessige løsninger som er *vesentlig* mer miljøvennlig sammenlignet med løsninger som er i alminnelig kommersiell bruk, ved at de:

- ◆ gir vesentlig mindre risiko for at akvakulturproduksjonen vil påvirke vill laksefisk som følge av rømming, *eller*
- ◆ sikrer at det til enhver tid er færre enn 0,1 hunn lus av lakselus i gjennomsnitt per fisk, eller et utslipp av lus tilsvarende et slikt nivå.

Dersom det er flere søknader som tilfredsstiller minimumskriteriene enn tallet på tillatelser, vil de søknadene som har størst potensial for samlet miljøforbedring etter kriteriet ovenfor prioriteres.

4 mill. kr per tillatelse blir fordelt til den aktuelle fylkeskommunen.

### **Videre prosess**

FKD arbeider med å sette sammen en faggruppe som skal ha til oppgave å prioritere og avgjøre hvem som skal få tillatelse i første instans. Departementet er klageinstans. Når forskriften er fastsatt vil Fiskeridirektoratet etter en tid lyse ut tillatelsene. Det tas sikte på at søknadsperioden blir tilstrekkelig lang til at søkerne kan presentere gode søknader.

Ambisjonen er likevel at førsteinstansbehandlingen i hovedsak skal ferdigstilles i løpet av året.

### **Nærmere informasjon**

For nærmere informasjon om tildelingskriteriene vises til vedlagte høringsbrev og forskriftsutkast.

### **Vurdering av spesielle forhold som FKD ber om innspill på**

FKD har bedt om høringsinstansenes tilbakemelding på en del spesielle forhold i høringsforslaget.

I høringsutkastet er det ikke satt et øvre tak på hvor mange tillatelser en søker kan tildeles. Hensynet til fordeling av tillatelser på flere aktører kan likevel tilsi at det bør innføres et slikt tak. FKD mener formålet med forskriften, nemlig å stimulere til utvikling av nye teknologiske eller driftsmessige løsninger som reduserer miljøutfordringene i akvakulturnæringen, taler mot en slik regulering.

Troms fylkeskommune er enig med departementet i at å sette et slikt tak kan virke mot forskriftens formål. Etersom vurderingen av de ulike forslag til løsninger baseres på skjønn, formodes det at det i visse tilfeller kan være vanskelig å si at den ene er bedre enn den andre, særlig ettersom det vil være snakk om nye løsninger og at disse kan være vanskelig å vurdere dersom de er vesentlig forskjellig fra det man kjenner til i dag. Selv om man ikke setter et tak, bør likevel fordelingsmessige hensyn være tungtveiende dersom man finner forslagene til løsning å være innenfor akseptable rammer. Ulike løsninger kan på sikt vise seg å fungere på en annen måte i praktisk bruk enn man hadde forstilt seg. Det kan derfor tenkes at det ikke er gitt at de man prioriterer øverst i en tildelingsinnstilling vil vise seg å være vesentlig bedre enn nummer to og tre.

For 35 av tillatelsene (gruppe A og B), er det krav for å få tilsagn om tillatelse at en eksisterende tillatelse blir endret (innløses) ved at den får samme vilkår som den nye grønne, slik at søker vil sitte igjen med to nye grønne tillatelser. Det vil bli satt vilkår for begge i samsvar med forutsetningene for tilsagnet. Departementet foreslår at vilkårene som settes for den innløste tillatelsen trer i kraft to år etter vedtak om innløsning.

Troms fylkeskommune har ingen merknader til denne fristen. To år anses som rimelig tid til å forberede seg på de nye vilkårene.

Et spørsmål ved tildeling av tillatelse til en mindre aktør, er om det skal settes vilkår om at tillatelsen ikke kan omsettes til en aktør som ikke er en ”mindre aktør”, og videre hva som skal skje dersom innehaveren av en grønn tillatelse fusjonerer eller blir fusjonert inn i et annet selskap. En slik omsetningsklausul vil innskrenke det markedet som tillatelsen kan videreselges i, og kanskje også verdien av tillatelsen. En eventuelt redusert verdi vil kunne redusere tilgangen på kapital for søker og/eller gi dyrere finansieringsvilkår. På den andre siden vil manglende vilkår på dette punktet muliggjøre hurtig videresalg til større aktører - noe som reduserer virkningen av kriteriet. Departementet legger i utgangspunktet til grunn at det derfor ikke bør settes et slikt vilkår, men ber likevel om høringsinstansenes syn på om det bør settes en omsetningsklausul på dette punktet.

Å ivareta det eierskapsmangfoldet vi har i Troms med både mindre og større aktører anses som viktig og er et politisk uttalt mål fra fylkestinget. At man prioriterer de mindre aktørene ved at halvparten av tillatelsene i Troms øremerkes, anses som formålstjenlig i forhold til en slik målsetting. Det vil imidlertid være uheldig og urettferdig om man setter en omsetningsklausul bare for de mindre aktørene som får tillatelse. Dersom det skal settes vilkår

for omsetning, er det vår oppfatning at dette ikke bare bør gjelde mindre aktører, men alle som får tildelt tillatelse.

Et sentralt formål med tildeling av nye tillatelser er å stimulere til utvikling av nye teknologiske eller driftsmessige løsninger som legger til rette for å redusere miljøutfordringene i akvakulturnæringa. Erfaringene som høstes ved bruk av løsningene som blir tatt i bruk for å oppfylle kriteriene kan være viktige for å sikre en videre utvikling av næringa. Dette taler for at de enkelte konsept bør være åpne tilgjengelig for andre i næringa, og videre at myndighetene på sikt bør kunne stille krav til hele næringa i lys av de erfaringene som blir oppnådd. På den andre siden tror departementet at flere av løsningene som vil bli tatt i bruk vil kunne bli vurdert av den enkelte aktør som en sterk konkurransefordel og som en forretningshemmelighet. Et spørsmål for departementet er derfor om myndighetene skal kunne pålegge den som vinner fram i tildelingsrunden å offentliggjøre informasjon.

Samfunnets behov for styring av næringa i forhold til overordna miljømål tilsier at erfaringene som høstes ved bruk av de ulike løsningene og konseptene/teknologien som brukes bør være offentlig tilgjengelig informasjon. Det må også være i næringens interesse at flere får tilgang til løsninger som kan vise seg å gi betydelige miljøgevinster. Det vil imidlertid være viktig å balansere dette hensynet mot aktørenes interesse for å bevare sine forretningshemmeligheter. Vi foreslår at man ser nærmere på om det finnes gode måter å gjøre dette på for å ivareta begge hensyn. Departementet nevner selv at patentbeskyttelse kan være en mulig løsning.

### **Generelle vurderinger**

Fylkestinget i Troms har påpekt at å ivareta det eierskapsmangfoldet man har i fylket, anses som en viktig forutsetning for lokal og regional verdiskapning. Det anses derfor som positivt at departementet legger opp til ordninger som kan bidra til å ivareta eierskapsmangfoldet ved at mindre aktører har fått øremerket 5 av de 10 tillatelsene som skal tildeles i Troms.

Fra mange hold framheves det at det er grunnlag for betydelig vekst i lakseproduksjonen i Norge og at mesteparten av denne veksten vil komme i nord. Dette gjenspeiles i departementets forslag om at 20 av de 45 tillatelsene skal tildeles i Troms og Finnmark, og viser at det gjøres grep for å styre produksjonsøkningen til de områder hvor det ennå er et arealmessig potensiale for vekst og hvor miljøutfordringene vurderes å være noe mindre enn i andre deler av landet. Når man først har bestemt at det skal tildeles nye tillatelser, anses det som formålstjenlig at man legger opp til økt produksjon i de områder hvor det tilsynelatende ligger best til rette for vekst innenfor miljømessig bærekraftige rammer.

Vi aner imidlertid et misforhold mellom det store fokuset på produksjonsvekst i nord og de ressurser og tiltak som settes inn for å sikre at denne utviklingen skjer på en slik måte at man unngår miljøproblemer i det omfang man har hatt lengre sør i landet. Forhold som underdekning av smolt, dårlige arealplaner, dårlig kunnskapsgrunnlag, for lite ressurser i hos forvaltings- og tilsynsmyndigheter mv. gjør at vi stiller spørsmål ved om man har forutsetninger for å håndtere denne veksten i tråd med uttalte mål om bærekraft.

I henhold til formålsbestemmelsen i akvakulturloven, skal næringen gis rammebetingelser som fremmer lønnsomhet og konkurransekraft og bidrar til verdiskapning, samtidig som man tar miljøansvar og hensyn til andre brukerinteresser og samfunnshensyn. Dette innebærer et stort ansvar og en vanskelig balansegang for fylkeskommunen, ettersom vi både er tillatelsesgivende myndighet for akvakulturtillatelser, regional planmyndighet og regional utviklingsaktør.

I riksrevisjonens rapport om undersøkelse av havbruksforvaltningen (overlevert til stortinget 06.03.2012), påpekes det mangelfull planlegging av sjøarealene, og at det i hovedsak

fokuseres på forhold knyttet til den enkelte lokalitet og i for liten grad ses på den samlede belastningen i et område, når man vurderer om tillatelse til nye lokaliteter skal gis. Det anføres at flere av miljøutfordringene næringen står overfor (særlig lakselus, sykdom og rømming), skyldes at den samlede belastningen er for stor, og utfordringene er størst i de områder hvor det er mange oppdrettsanlegg.

At de foreslåtte tillatelsene nå har fått «grønne» kriterier i et forsøk på møte disse utfordringene, må i utgangspunktet anses som positivt. Det er imidlertid ikke bare opp til næringsaktørene om produksjonsøkningen skal være miljømessig forsvarlig. Også forvaltningen har her et stort ansvar. Dersom målsettingen er en miljømessig bærekraftig havbruksnæring, er det behov for et betydelig bedre kunnskapsgrunnlag slik at forvaltningen har de nødvendige forutsetninger for å kunne styre utviklingen med dette som mål.

Samtidig som det legges opp til en økning av lakseproduksjonen i våre farvann, er det planmessige grunnlaget for å sikre at dette blir gjort på en god måte ikke til stede fordi kommunene som planmyndighet ikke har ressurser til å holde tritt med utviklingen. Videre påpekte Gullestad-utvalget i sin rapport at de kartverktøy man har i dag for planlegging av arealer i sjø er begrensede. Det er mangler knyttet til informasjon om topografi, bunnsubstrat og naturtyper en rekke steder langs kysten. Utvalget synes det er et tankekors at kunnskapen om den mest intensivt utnyttede delen av de norske sjøarealene fremdeles er så mangelfull.

Fylkestinget har støttet Gullestad-utvalgets forslag om å etablere en strøm katalog for kysten og fjordene, samt et "*Kyst-Mareano*" for å kartlegge kysten bedre. Fylkestinget har videre sagt at dette må gis høy prioritet og gjennomføres som et nasjonalt prosjekt med stor grad av statlig finansiering. Etersom det legges opp til at det er i nord produksjonsøkningen skal komme framover, vil det være naturlig at man prioriterer de nordlige landsdelene i et slikt arbeid.

I de to nordligste fylkene er det en betydelig underdekning av settefisk. Det er således et misforhold mellom ønsket om økt matfiskproduksjon og den settefiskproduksjon man har i de to fylkene. Det foreligger planer om utvidelse av settefiskproduksjonen i Troms, men det er åpenbart at matfiskprodusentene her i overskuelig framtid fortsatt må importere om lag halvparten av en den smolten de trenger. Det er velkjent at lang transport har innvirkning på settefiskens helse og velferd, noe som ofte medfører forhøyet dødelighet, samt at slik transport fra et område til et annet kan utgjøre en smittekilde. Dersom man framover skal legge til rette for økt matfiskproduksjon må smoltproduksjonen i fylket økes. Dette vil bidra til mer økonomisk og miljømessig bærekraft i næringen ved mindre tap i produksjonen, mulighet for opprettelse av smittemessig adskilte produksjonssoner, bedre dyrevelferd mv.

Et forhold som vi ikke kan se blir drøftet i høringsbrevet, er om de grønne kriteriene vil kunne føre til et større behov for lokaliteter. Man kan se for seg at løsningene som tas i bruk ikke lar seg kombinere med den driftsmåten og teknologien som brukes i dagens lakseproduksjon, og at dette nødvendiggjør egne lokaliteter for de grønne tillatelsene. I tilfelle, vil dette være uheldig ettersom det kan legge ytterligere press på sparsomme arealer.

#### **Økonomiske og administrative konsekvenser:**

Troms fylkeskommune vil motta 4 mill. kr per tillatelse som tildeles i fylket.

Administrasjonen vil få mer arbeid med klarering av lokaliteter og utskrivning av de nye tillatelsene. For øvrig ingen kjente konsekvenser.

Tromsø, 09.04.2013

Willy Ørnebakk  
Fylkesråd for næring

**Vedlegg:**

- ◆ Høringsbrev datert 04.03.2013
- ◆ Utkast til forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn 2013

...