

Høring av utkast til forskrift om utnyttelse av produksjonskapasitet i produksjonsområder for lakseoppdrett med uakseptabel miljøtilstand

1 Innledning

Dette høringsnotatet gjelder forslag til forskrift om reduksjon av produksjonskapasitet eller reduksjon av utnyttelsen av produksjonskapasitet i områder som blir kategorisert som "røde" i trafikklyssystemet for lakse- og ørretoppdrett.

Vi gjør oppmerksom på at "fargeleggingen" av de enkelte produksjonsområdene blir foretatt på et senere tidspunkt. Departementet vil i nær fremtid sende på høring forslag om tildeling av økt kapasitet på eksisterende tillatelser.

Bakgrunnen for innføringen av trafikklyssystemet og begrunnelsen for behovet for å foreta nedtrekk i røde områder, er allerede belyst i flere tidligere dokumenter; i havbruksmeldingen og høringsnotater i forbindelse med implementeringen av havbruksmeldingen, samt i tilknytning til endringen i akvakulturloven § 9. Departementet vil derfor i hovedsak vise til tidligere dokumenter og fokuserer i dette høringsbrevet på de problemstillinger som skal høres i denne omgang. Høringen gjelder således ikke *om* det skal foretas reduksjon av kapasitet i røde områder (og heller ikke ev. hvilke områder), men selve forskriftsbestemmelsene om *hvordan* en reduksjon av produksjonskapasitet skal gjennomføres.

Departementet ber om at ev. høringsinnspill til forslaget er oss i hende innen **29. november 2019**. Innspill kan leveres elektronisk her: www.regjeringen.no/id2673706

Høringsnotatet er lagt opp slik at det først gis en oversikt over bakgrunnen for forslaget og videre prosess i punkt 2, presentasjon av hjemmelen for forslaget i punkt 3, forslag til forskriftsbestemmelser i punkt 4 og nærmere redegjørelse for behovet for nedtrekk i punkt 5. I punkt 6 gis det en redegjørelse for konsekvenser.

2 Bakgrunnen for forslaget og videre prosess

I Meld. St. 16 (2014-2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* (også omtalt som havbruksmeldingen) drøftes og redegjøres det for grunnlaget for hvorfor og hvordan myndighetene bør regulere produksjonskapasiteten. Et forslag til nytt system for regulering av produksjonskapasiteten i lakse- og ørretoppdrett ble lagt frem, det såkalte trafikklyssystemet. Stortinget behandlet meldingen og sluttet seg i det vesentligste til konklusjonene. Systemet ble innført 15. oktober 2017 gjennom ikrafttreddelsen av en rekke forskriftsbestemmelser, herunder forskrift 16. januar 2017 nr. 61 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-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-361/>

Produksjonskapasiteten for laks, ørret og regnbueørret reguleres av tillatelser avgrenset med en maksimalt tillatt biomasse (heretter: MTB). Trafikklyssystemet innebærer at kysten har blitt delt opp i 13 produksjonsområder. Hver enkelt tillatelse er innplassert i et av disse produksjonsområdene. Innenfor hvert produksjonsområde vurderes næringens samlede påvirkning pr. nå ved indikatoren lakselus.

Dersom påvirkningen anses å være akseptabel (grønn) kan det åpnes for å tildele økt produksjonskapasitet (i form av nye tillatelser og/eller økt produksjonskapasitet (MTB) på eksisterende tillatelser). Dersom påvirkningen anses for å være moderat (gul) vil produksjonskapasiteten kunne fryses. Om påvirkningen anses for å være uakseptabel (rød) vil produksjonskapasiteten kunne senkes.

I havbruksmeldingen kapittel 8 er det gjort rede for utforming av en handlingsregel for miljømessig og bærekraftig vekst. Det er også drøftet hvor ofte det skal vurderes om kapasiteten i et produksjonsområde skal justeres og hvor stor justeringen skal være. Det fremgår i kapittel 8.2 at regjeringen foreslo en moderat risikoprofil, noe Stortinget sluttet seg til. Dette innebærer at regjeringen annet hvert år vil vurdere kapasitetsjustering på seks prosent.

Nærings- og fiskeridepartementet opprettet i januar 2017 en Styringsgruppe for vurdering av lusepåvirkning som skal gi råd til departementet om miljøstatusen i produksjonsområdene basert på innspill fra en ekspertgruppe (se under). Styringsgruppen består av en representant fra Havforskningsinstituttet (HI), en representant fra Veterinærinstituttet (VI) og en representant fra Norsk institutt for naturforskning (NINA). Sekretariatet ligger i HI, og leder for gruppen rulleres.

Styringsgruppen har opprettet en ekspertgruppe som skal vurdere lakselusindusert dødelighet på vill laksefisk i produksjonsområdene, og gi sine faglige vurderinger til Styringsgruppen knyttet til påvirkningen av lakselus på vill laksefisk. Ekspertgruppen gjør årlige vurderinger av lakseluspåvirkning ut fra tilgjengelig kunnskap på området. Dette omfatter dokumentasjon av overvåkingen av lakselus på vill laksefisk, nivåene på lus i oppdrettsanleggene og flere modelleringer av lakseluspåvirkning utviklet av ulike vitenskapelige miljøer.

Prosessen innebærer at det er departementet som basert på råd fra styringsgruppen treffer beslutning om hvilken farge det enkelte produksjonsområdet skal få.

Høsten 2017 ble den første vurderingen av miljøpåvirkning gjennomført. Etter dette fastsatte departementet om påvirkningen i hvert område var å anse som akseptabel (grønn), moderat (gul) eller uakseptabel (rød), hvor åtte produksjonsområder ble kategorisert som grønne, tre produksjonsområder ble satt i gult og to produksjonsområder ble satt i rødt. Departementet besluttet at det skulle tildeles økt produksjonskapasitet i grønne områder og at kapasiteten skulle fryses i gule og røde områder.

Ved fargeleggingen i 2017 ble det ikke foretatt nedtrekk i røde områder. Bakgrunnen for dette var at næringen skulle gis noe tid til å tilpasse seg systemet, samtidig som det ville gi tid til å styrke kunnskapsgrunnlaget ytterligere. Det ble imidlertid samtidig presisert at kapasiteten ville senkes i røde områder fra og med vurderingen i 2019.

Når det gjelder kapasitetsjustering i 2019, vil ekspertgruppen i løpet av høsten ferdigstille en rapport som leveres til Styringsgruppen. Styringsgruppen vil deretter gi sin vurdering av miljøstatusen i produksjonsområdene til Nærings- og fiskeridepartementet.

Dersom departementet høsten 2019 beslutter at ett eller flere produksjonsområder har uakseptabel miljøtilstand og får status som "røde", vil det bli fastsatt en forskrift om nedjustering av kapasitet i "røde områder". Aktørene får seks måneder på å innrette seg før biomassen skal være redusert til det nye nivået, jf. produksjonsområdeforskriften § 9 annet ledd.

3 Hjemmel

Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften) trådte i kraft 16. januar 2017. Det følger av produksjonsområdeforskriften § 9 at:

"Ved uakseptabel miljøpåvirkning i et produksjonsområde kan departementet ved forskrift nedjustere produksjonskapasiteten i produksjonsområdet.

Nedjusteringen i produksjonskapasitet gjelder fra og med 6 måneder etter at forskrift om nedjustering trer i kraft.

Nedjustering i eller i medhold av denne bestemmelsen gjelder ikke for tillatelser som er kvalifisert for tilbud om kapasitetsøkning etter § 12."

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.

Det ble i etterkant av fremleggelsen av havbruksmeldingen, 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>

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.

3.1 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).

4 Forslag til forskrift om maksimal utnyttelse av produksjonskapasitet

4.1 Innledning

Det følger av produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd at: "Ved uakseptabel miljøpåvirkning i et produksjonsområde kan departementet ved forskrift nedjustere produksjonskapasiteten i produksjonsområdet". Departementet vil i det følgende foreslå forskriftsbestemmelser som innebærer begrensninger i utnyttelsen av produksjonskapasiteten i røde områder.

Produksjonsområdeforskriften § 9 første ledd åpner for at forskriftsbestemmelser både kan fastsettes i egen forskrift eller innlemmes i en eksisterende forskrift.

Dersom bestemmelser om utnyttelse av kapasitet skal inngå i en eksisterende forskrift, er det slik departementet vurderer det, mest nærliggende at de fastsettes i produksjonsområdeforskriften eller akvakulturdriftsforskriften. En slik regulering vil ha den

fordel at bestemmelser som omhandler noenlunde like spørsmål håndteres i de samme forskrifter.

Et argument for å fastsette en ny forskrift er at bestemmelser om nedjustering har en midlertidig karakter og vil kunne endres ved neste fargelegging i 2021. Det kan også i fremtiden, dersom det skjer flere justeringer, bli lettere å følge historikken bakover i tid dersom disse bestemmelsene fastsettes i en ny forskrift. Departementet foreslår derfor at det fastsettes en egen forskrift om nedjustering av produksjonskapasitet i "røde områder". Departementet ber om synspunkter på hvor bestemmelsene bør stå og det vil bli foretatt en ny vurdering av dette på grunnlag av innkomne høringssvar.

Videre er det ulike måter å regulere en nedjustering på. Akvakulturloven § 9 tredje ledd åpner både for å endre på selve tillatelsen og å redusere muligheten til utnyttelse av en tillatelse.

I forbindelse med høringsrunden i forkant av lovendringen av akvakulturloven § 9 ble det fra flere hold pekt på at det burde være samme system for oppjustering av tillatelser som for nedjustering av tillatelser. Om dette skrev departementet følgende i Prop. 95 L (2018-2019) kap. 5.1.3:

"Norske Lakseelver og Miljøstiftelsen Bellona mener at justering av produksjonskapasitet må gjøres på lik måte opp som ned. Organisasjonene mener at det beste vil være å regulere omfanget av tillatelsen fordi dette er enklere og mer oversiktlig. Innledningsvis bemerker departementet at det gjennom lovforslaget ikke tas endelig stilling til hvordan nedjustering av produksjonskapasitet skal gjennomføres til slutt. Som det fremgår på s. 4 i høringsnotatet 1. februar 2019, legger departementet likevel til grunn at det blant annet av effektivitetshensyn vil være hensiktsmessig å foreta nedtrekk gjennom forskrifter som begrenser utnyttelsen av tildelt kapasitet, uten at foretas endringer i selve tillatelsesdokumentene. Departementet understreker at effekten på produksjonen er den samme uavhengig av om en nedjustering gjennomføres gjennom å justere den enkelte tillatelses omfang (MTB) eller gjennom en forskrift som begrenser utnyttelsen av tildelt kapasitet.

Med hensyn til saksbehandlingen vil tildeling av økt kapasitet og fastsettelse av begrensninger på utnyttelse av kapasiteten skille seg vesentlig fra hverandre. Tildeling av økt kapasitet skjer etter søknad fra den private part og mot vederlag, og er basert på en individuell vurdering av om vilkårene for tildeling er oppfylt. Dette kan være formelle vilkår knyttet til søknaden, skjønnsmessige prioriteringskriterier eller et mer objektivt kriterium som betalingsvilje. Tildeling må følgelig gjøres gjennom enkeltvedtak. Begrensninger i utnyttelse av tillatelseskapasitet fastsettes på bakgrunn av en vurdering av miljøtilstanden i et (større) område og vil gjelde for alle som har eksisterende tillatelser i området, uten hensyn til individuelle forhold (men tillatelsesinnehaveren kan søke om unntak basert på egen miljøpåvirkning). Akvakulturregisteret vil for øvrig, uavhengig av hvilken metodikk som benyttes til å justere produksjonskapasiteten, vise hvilken produksjonskapasitet den enkelte tillatelse har eller i hvor stor grad den enkelte tillatelse kan utnyttes, se nedenfor under punkt 5.6.

Departementet kan på denne bakgrunn ikke se noen vesentlige ulemper med at opp- og nedjustering reguleres på ulikt vis og gjennom ulike saksbehandlingsprosesser, og dette er uansett forhold som ikke har noen større innvirkning på utformingen av selve lovforslaget."

Videre ble det i samme høring pekt på at det må fremgå av akvakulturregisteret hva som er tillatt biomasse for hver enkelt tillatelse. I Prop. 95 L (2018-2019) kap. 5.6.2 og 5.6.3 ble det redegjort for at begrensningene for utnyttelse av tillatelser vil fremgå av registeret.

Av praktiske hensyn, for å unngå å operere med desimaler i Akvakulturregisteret, foreslår departementet at det fastsettes hjemmel til å avrunde til nærmeste hele tonn, se utkastet til forskrift § 5.

4.2 Nærmere om forslaget

4.2.1 Regler om utnyttelse av produksjonskapasitet

Forslaget til forskrift innebærer at det gjennom forskrift fastsettes begrensninger gjeldende for alle tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret hjemmehørende i et produksjonsområde, begrenset av virkeområdet til produksjonsområdeforskriften, se produksjonsområdeforskriften § 2. Begrensningene innebærer at forskriften ikke vil gjelde tillatelser tildelt til landbasert oppdrett og særlige formål, slik som undervisning, stamfisk, forskning osv. Forskriften gjelder likevel for tillatelser til utviklingsformål, jf. produksjonsområdeforskriften § 2 siste ledd.

Begrensningene innebærer at en tillatelse omfattet av forskriftens virkeområde kan utnyttes med en maksimal prosentsats; til 94 pst. av pålydende MTB, se utkastet til forskrift § 3. Ny MTB vil avrundes til nærmeste hele tonn. Prosentsatsen følger av trafikklyssystemet, se Meld. St. 16 (2014-2015) kap. 8.2.

Begrensningene tar til å gjelde 6 måneder etter forskriftens ikrafttredelse, jf. også produksjonsområdeforskriften § 9 annet ledd.

4.2.2 Om felles biomassetak

Det følger av akvakulturdriftsforskriften § 47 annet ledd at: "Summen av biomasse i tillatelser tildelt innenfor samme art til samme formål, samme type og tilhørende samme person innenfor et produksjonsområde utgjør ett biomassetak. Ved kontroll av maksimalt tillatt biomasse hos den enkelte innehaver av tillatelse, legges biomassetaket til grunn." Dette betyr at en oppdretter som har tre tillatelser á 780 tonn MTB har et biomassetak på $780 \cdot 3 = 2340$ tonn MTB. Dersom tillatelsene er hjemmehørende i et område som blir rødt i 2019, vil ny kapasitet bli $780 \cdot 0,94 = 733,2$. Denne summen avrundes til 733 tonn MTB. Ettersom oppdretter har tre tillatelser blir nytt biomassetak $733 \cdot 3 = 2199$ tonn MTB.

Legg merke til at det i henhold til forslaget er *hver* tillatelse som får ny utnyttelsesgrad, dette i motsetning til at det er summen av tillatelser som reduseres. Det siste ville i eksempelet i avsnittet over gitt et noe annet resultat: $2340 \cdot 0,94 = 2199,6$ – som i henhold til avrundingsreglene blir 2200 tonn MTB.

Det følger videre av akvakulturdriftsforskriften § 48a at det er mulig å få et felles biomassetak mellom produksjonsområder. Biomassetaket fungerer slik at ved kontroll av oppdretters stående biomasse legges summen av oppdretters tillatelser innenfor de to produksjonsområdene til grunn. Slike biomassetak er vanlig. Virkningen av forslaget på et slikt felles biomassetak kan illustreres slik: Oppdretter A har 1 tillatelse i PO 1 og 5 tillatelser i PO2. Det felles biomassetaket er på $780 \cdot 6 = 4680$ tonn MTB. Disse tonnene kan fritt

benyttes innenfor PO1 og PO2 slik oppdretter ønsker, men innenfor oppdretters tilgjengelige lokalitetsbiomasse. Det siste innebærer at om A har to lokaliteter i PO1, hvor hver av dem er klarert for 780 tonn, kan A ikke ha stående mer enn 1560 tonn (780×2) i PO1, selv om det felles biomassetaket i prinsippet tillater at A kan ha stående 4680 tonn i PO1.

Dersom PO1 blir rødt (reduksjon i kapasitet) og PO2 blir gult (ingen endring i kapasitet) får vi følgende resultat: (PO1: $780 \times 0,94 = 733$ (avrundet)) + (PO2: $5 \times 780 = 3900$), til sammen 4633 tonn MTB. Disse tonnene (4633) kan benyttes fritt innenfor PO1 og PO2, men innenfor oppdretters lokalitetsbiomasse. MTB-taket vil være 4633 tonn, og det har ingen betydning om hele biomassen benyttes i PO2.

Som departementet blant annet har redegjort for i høringsbrev 24. juni 2016 og 15. desember 2016 kan ordningen med felles biomassetak få noen konsekvenser som innebærer at "integriteten" til det enkelte produksjonsområde svekkes. Dette kan illustreres slik: Oppdretter A har 3 tillatelser i PO1 og 3 tillatelser i PO2. I 2019 blir PO1 rødt mens PO2 blir grønt. Dette innebærer at A sitt biomassetak, som før reduksjon var 4680 tonn, etter reduksjon blir $((733 \times 3) + (780 \times 3)) = 4539$ tonn. Imidlertid har A også tillatelser i grønt område. I dette område tilbys alle eksisterende oppdrettere å kjøpe eksempelvis 3 prosent økt kapasitet på eksisterende tillatelser i tillegg til at noe kapasitet tilbys på auksjon. Til sammen kjøper A 400 tonn ny kapasitet. Nytt felles biomassetak blir etter dette: $4539 + 400 = 4939$ tonn, som kan benyttes fritt innenfor PO1 og PO2, avgrenset av tilgjengelig lokalitetsbiomasse. Som vi ser har A nå 259 tonn større kapasitet enn A hadde forut for kapasitetsjusteringen i 2019, noe som etter omstendighetene (forutsatt tilgjengelig lokalitetsbiomasse) muliggjør en større produksjon enn tidligere i PO1 (rødt område). I høringsbrev 15. desember 2016 skrev departementet følgende om dette:

"Det fremgår imidlertid av Innst. 361 S (2014-2015) at: "Komiteen mener at målet med evalueringen av interregional biomassetak må være å tilpasse ordningen til et nytt system, og understreker at den fleksibiliteten næringen har i dag skal opprettholdes. Komiteen mener dagens bearbeidingskrav skal ligge fast.

...

Ordninger som åpner for utnyttelse av tillatelser på tvers av produksjonsområdene gir en fluktuasjon i biomasse som ikke er optimal med hensyn til det nye systemet. Det skyldes at sammenhengen mellom kapasitetsjusteringer og miljøpåvirkningen innen et området blir mindre (ettersom det er mulig å flytte biomasse mellom områder). Jo mindre en ordning utfordrer denne sammenhengen, jo bedre rent systemteknisk. All fleksibilitet som gis til å utnytte en tillatelse utover tillatelsens hjemmehørende produksjonsområde utgjør således et kompromiss mellom næringsaktørenes ønske om geografisk fleksibilitet og det nye vekstsystemets integritet (sammenhengen mellom effekt på vill laksefisk og biomasse i oppdrettsanleggene). Ordningen med IRBT omfatter imidlertid så mange tillatelser at det uansett vil være mulighet for omfattende fluktuasjon av biomasse mellom områdene.

...

En ordning der alle oppdrettere kan utnytte en tillatelse i tre områder vil gi alle oppdretterne bedre muligheter til å tilpasse seg det nye systemet for vekst, og det vil

gi næringen som helhet muligheter til å raskere redusere miljøpåvirkningen i områder med dårlig miljøstatus gjennom å flytte produksjon til områder med potensial for økt produksjon. Slik flytting av produksjon vil imidlertid kunne påvirke vekstmulighetene i tilflyttingsområdene over tid. Departementet bemerker også at ettersom fleksibiliteten er begrenset til tre områder (inkl. hjemmeområdet) *[red.anm: begrenset til to områder etter høring]* vil det være noe begrenset i hvor stort omfang det er mulig å flytte produksjon. Slik flytting begrenses også av mange andre faktorer, som den enkelte aktørs tilgang på lokaliteter og infrastruktur. Totalt sett antar departementet likevel at næringen, sett over en litt lengre tidshorisont vil benytte mulighetene til å tilpasse produksjonen slik at den i størst mulig grad er tilpasset den økologiske bæreevnen til det enkelte produksjonsområdet.

Det er departementets syn at incentivene til å løse miljøutfordringene i det området der den enkelte tillatelse hører hjemme ivaretas gjennom at tillatelsenes produksjonskapasitet vil bli redusert der miljøsituasjonen er uakseptabel og fordi flytting av produksjon vil redusere vekstmulighetene i de områdene som produksjonen flyttes til. I denne sammenhengen understreker departementet at ordningen med fleksibilitet over tre områder ikke gjør det mulig å unndra seg konsekvensene av dårlig miljøstatus i hjemmeområdet til tillatelsen. Er miljøstatusen i hjemmeområdet uakseptabel vil tillatelsens MTB bli redusert og den reduserte MTB'en gjenopprettes ikke ved at tillatelsen (om så kun) blir utnyttet i et annet område, det kan kun skje gjennom miljøstatusen i det aktuelle hjemmeområdet vurderes som akseptabel.

Videre følger det av utkastet til § 48 a annet ledd at "Fiskeridirektoratet kan fatte vedtak om begrensninger i utnyttelse av felles biomassetak gitt etter første ledd dersom selskapet ikke kan dokumentere tilstrekkelig kontroll med miljøpåvirkning som omfattes av reguleringer for produksjonsområdene." Det innebærer at selskap som har vedvarende utfordringer med lakselus, og der disse utfordringene må antas å skyldes forhold ved driften (ikke plassering av lokalitet(er)), kan få vedtak der selskapet får begrensninger mht. til utnyttelse av et felles biomassetak. Formålet er å hindre at selskapet ikke "tar med seg" driftsmetoder som ikke er akseptable inn i et annet produksjonsområde.

Etter departementets syn er de miljømessige konsekvensene av forslaget akseptable."

Nærings- og fiskeridepartementets vurdering er at den redegjørelsen som ble gitt ovenfor fremdeles er gjeldende.

4.2.3 Kort om fastsettelse av biomassetak for aktører som får "unntak"

Av utkastet til forskrift § 3 siste ledd følger det at begrensningen i forskriftsforslaget på utnyttelse av produksjonskapasitet ikke vil gjelde for tillatelseskapasitet som gir grunnlag for tilbud om kapasitetsøkning, jf. produksjonsområdeforskriften § 9 og § 12. Hvilken tillatelseskapasitet som gir grunnlag for unntak følger av produksjonsområdeforskriften §12 tredje ledd.

I denne sammenheng foreslår departementet en endring i produksjonsområdeforskriften § 9. Forslaget til endring skyldes at vi har fått spørsmål om hvordan bestemmelsens tredje ledd er å forstå, herunder om samtlige tillatelser som er meldt inn på en lokalitet som er godkjent for unntak etter produksjonsområdeforskriften § 12 vil være fullstendig unntatt fra nedjustering av kapasitet. En slik forståelse av forskriftsteksten bryter med prinsippene bak produksjonsområdeforskriften og formålet med bestemmelsen og lar seg etter vårt syn ikke forsvare. Vi foreslår uansett en presisering der det fremgår at nedjustering i eller i medhold av § 9 ikke gjelder fortillatelseskapasiteten som gir grunnlaget for det faktiske tilbudet om kapasitetsøkning. Det fremgår som nevnt ovenfor av produksjonsområdeforskriften § 12 tredje ledd og tilhørende forskrifter fastsatt for den enkelte tildelingsrunde hvordan denne tillatelseskapasiteten regnes ut.

For å få fastsatt tillatelseskapasiteten som skal unntas må det gjennomføres en prosess og treffes enkelte vedtak. Denne prosessen vil bli beskrevet nærmere i forskrift om tildeling av økt kapasitet på eksisterende tillatelser, som vil bli sendt på alminnelig høring om kort tid.

Av angjeldende forskrift følger det uansett av § 4 siste ledd at det er Fiskeridirektoratet som fastsetter nytt felles biomassetak for innehavere som kvalifiserer for unntak. Dette følger for så vidt også av akvakulturdriftsforskriften § 67.

4.3 Forholdet til akvakulturregisteret

Akvakulturregisteret er et realregister opprettet i medhold av akvakulturloven § 18. Akvakulturregisteret skal inneholde opplysninger om blant annet en tillatelse sin kapasitet, jf. forskrift 28. desember 2004 nr. 1706 om akvakulturregisteret (A-registerforskriften) § 4 første ledd bokstav a. Det følger ellers av A-registerforskriften § 1 andre ledd at registeret skal gi "en oversikt over akvakulturtillatelsers innhold og enkelte vesentlige forvaltningsrettslige vedtak knyttet til disse, samt tinglyste dokumenter som omfatter rettslige disposisjoner til eller i akvakulturtillatelsen, herunder overføring, pant mv.".

I merknadene til akvakulturloven § 18 i Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) heter det:

"Akvakulturregisteret vil inneholde opplysninger om innholdet i tillatelsen. Den rettslige troverdigheten av opplysningene i registeret kan f.eks. knyttes til tillatelsens innhold og innehaver, panthaver og eventuelle servitutter på tillatelsen. Dette er ikke til hinder for at registeret inneholder opplysninger som ikke pretenderer å ha rettslig troverdighet. Dette vil i tilfelle fremgå av selve registeret eller forskrift om registreringsordningen.

I registeret vil det i tillegg kunne framgå øvrig informasjon av betydning for tillatelsen, herunder vedtak i forhold til tillatelsen, varsel om inndragning, ilagt tvangsmulkt osv. Opplysninger om de tillatelser fra andre myndigheter som er forutsetninger for akvakulturtillatelsen, jf. lovens § 6, første ledd bokstav d bør i likhet med andre vilkår for tillatelsen framgå av registeret. Registeret bør ta sikte på å inneholde relevant informasjon om tillatelsen, særlig sett ut fra behovet til erverver av tillatelse og panthaver i tillatelse, samt myndighetenes opplysningsbehov."

Departementet mener etter dette at registreringen bør fremgå av Akvakulturregisteret.

Det vil også være slik at de som har søkt om og fått innvilget unntak fra nedjustering ikke omfattes av forskriften. Det vil derfor være mest hensiktsmessig at den enkelte tillatelses

mulighet til å utnytte tildelt produksjonskapasitet registreres på tillatelsens blad i akvakulturregisteret.

Akvakulturregisteret er lagt opp til tre ulike kapasitetsvisninger, *opprinnelig* kapasitet, *tildelt* kapasitet og *dagens* kapasitet.

Den *opprinnelige* kapasiteten er enten fra en bestemt dato eller merket med «før 2006».

Tillatelsens *tildelte* kapasitet er kapasitet som innehaver har kjøpt gjennom ulike tildelingsrunder.

Dagens kapasitet er tillatelsens nåværende kapasitet og kan aldri overstige tildelt kapasitet. Ved eventuell justering av utnyttelsesgrad registreres en kapasitetsjustering med varighet fra en gitt dato. Nedjusteringen er i prinsippet midlertidig i to år frem til en eventuell ny beslutning om kapasitetsjustering. Det må etter to år fastsettes ny forskrift som vil gi nye bestemmelser om justering av kapasitet i produksjonsområdene. Registreringen i Akvakulturregisteret vil oppdateres (utvides) ved behov, eventuelt om et produksjonsområde fremdeles har uakseptabel miljøpåvirkning (rødt) etter to år. I et slik tilfelle oppdaterer man gyldigheten av eksisterende nedjustering og registrerer dato for ny nedjustering og hvor mye kapasitet som skal justeres ned. Man kan på denne måten få en oversikt over historisk tillatelseskapasitet.

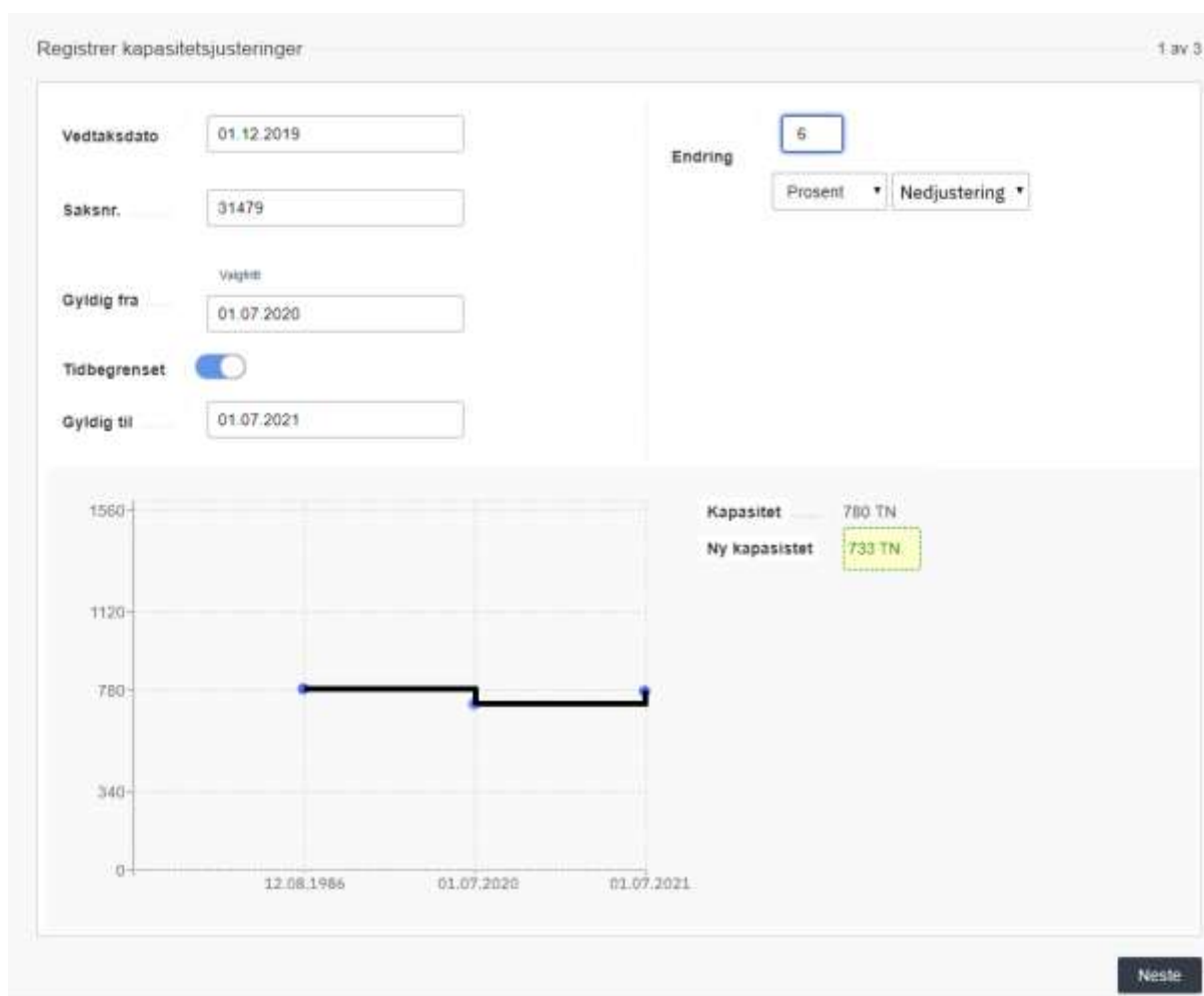
Foreløpig utseende på Akvakulturregisteret kan se ut som dette:

Innehaver		123245654		selskapsnavn	
Kommune ¹	Etnø	Opprinnelig kapasitet ¹	780 TN	Tildelt ¹	20.02.1987
Fylke ¹	Hordaland	Tildelt kapasitet ¹	780 TN	Siste vedtaksdato	27.02.2019
Produksjonsområde	3 Karmøy til Sotra	Dagens kapasitet ¹	780 TN	Endret av	FHOTWA
				Tilsagnsnummer	

Når kapasiteten blir nedjustert, vil tallet på «dagens kapasitet» bli mindre enn det tallet som går frem av «tildelt kapasitet».

Dersom det ikke har skjedd en nedjustering, vil «dagens kapasitet» være tilsvarende lik som «tildelt kapasitet».

Under er et eksempel bilde av hvordan en justering av kapasitet på en tillatelse kan se ut i Akvakulturregisteret (denne delen av registeret er under utvikling og det vil kunne se annerledes ut når det er ferdig). Her vil man kunne registrere gyldighetsdato fra og til, samt endringen kan gjøres i prosent eller i antall tonn. Den nye kapasiteten vil komme frem i egen rubrikk. Det vil også vises et bilde med en graf som viser hvordan tillatelsen har blitt justert opp- og ned. Man har tenkt at det også skal fremgå en liste som viser samtlige kapasitetsjusteringer (fram i tid).



I registeret må det fremgå hva som er kapasiteten før en justering opp eller ned. Departementet vil foreslå at tillatelser som får justert sin utnyttelsesgrad som følge av den nye forskriften, blir oppført med tillatelse per dato for når nedjustering skal finne sted. Dersom det senere skal foretas en justering må det legges inn dato for justering 2 osv. Det må være en egen kolonne for gjeldende kapasitet.

5 Er reduksjon av tillatelseskapasitet nødvendig av hensyn til miljøet?

Prinsippene i naturmangfoldloven legges til grunn som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet, jf. naturmangfoldloven § 7. Til grunn for lovendringen i akvakulturloven § 9 lå også prinsippene i naturmangfoldloven § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning. Dette er nærmere omtalt blant annet i høringsnotatet til endringen i akvakulturloven. Vi vil også nevne naturmangfoldloven § 6 om at enhver skal utvise aktsomhet og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet, og de alminnelige prinsippene for offentlig beslutningstaking i naturmangfoldloven §§ 7 til 12.

Det følger av akvakulturloven § 9 tredje ledd at departementet i forskrift kan endre tillatelsers omfang og redusere muligheten til å utnytte tillatelser innenfor ett eller flere nærmere angitte

områder, *"dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til miljøet"*. En nærmere redegjørelse for bestemmelsene er gitt i Prop. 95 L (2018/2019). Vurderingen vil bero på et faglig skjønn og henger nært sammen med vurderingene som gjøres etter akvakulturloven § 10. Akvakulturloven § 10 angir en rettslig standard og er en generell materiell bestemmelse som gir adgang til å gi bestemmelser for å sikre en miljømessig forsvarlig produksjon, samt gripe inn hvor produksjonen ikke er miljømessig forsvarlig.

Videre må det i vurderingen av hva som er akseptabel påvirkning foretas en avveining mellom hensynet til næringsutvikling, miljøhensyn og andre samfunnshensyn, jf. merknadene til akvakulturloven § 10 i Ot.prp. nr. 61 (2004-2005). I praksis vil en slik avveining handle om hvilket miljømessig fotavtrykk som er akseptabelt. En slik avveining ble gjort ved innføringen av det nye systemet for kapasitetsjusteringer, jf. Meld. St. 16 (2014-2015). Det fremkommer der at det er vurdert at når påvirkningen blir så høy som det den vil være når et produksjonsområde kategoriseres som rødt, så veier miljøhensynene mer enn et eventuelt samfunnsøkonomisk tap (på kort eller lang sikt). Det er videre i meldingens punkt 8.3 presisert at det kan tas samfunnsøkonomiske hensyn når det er tvil om resultatet av miljøvurderingen, for eksempel ved at disse spriker mellom ulike år.

I Meld. St. 16 (2014-2015) punkt 15 ble det videre redegjort for økonomiske og administrative konsekvenser av trafikklyssystemet, herunder distriktsmessige konsekvenser, på et generelt grunnlag. De negative konsekvensene ved nedjustering etter trafikklyssystemet er nærmere beskrevet i havbruksmeldingen punkt 15.1.3. på s. 84 flg.

Departementet vil i hovedsak vise til de drøftelser som fremgår av de nevnte dokumenter. Departementet har likevel i kapittel under om "Konsekvenser ved nedjustering av produksjonskapasitet" valgt å supplere tidligere vurderinger.

6 Konsekvenser ved nedjustering av produksjonskapasitet

6.1 Innledning

En beslutning om å begrense utnyttelsen av en tillatelse er en beslutning som potensielt kan få stor betydning for den som rammes. Det gjelder særlig om det foretas nedjustering ved flere kapasitetsjusteringer, slik at produksjonskapasiteten eller muligheten til å utnytte denne over tid reduseres i et noe større omfang. Det er i produksjonsområdeforskriften ikke fastsatt noen grense for hvor langt ned produksjonskapasiteten kan justeres. Det følger imidlertid av produksjonsområdeforskriften § 11 siste ledd at:

"Når miljøpåvirkningen i et produksjonsområde er akseptabel, skal tillatelser som er nedjustert være justert tilbake til samme nivå som før nedjusteringen, før det lyses ut tilbud om kapasitetsøkning eller tillates flytting av tillatelser inn i produksjonsområdet. Det skal ikke betales vederlag til statskassen for tilbakestilling av produksjonskapasitet etter denne bestemmelsen."

Bestemmelsen understreker at en nedjustering skal reverseres når miljøtilstanden tillater det. Det reduserer de langsiktige konsekvensene av en nedjustering, forutsatt at næringen klarer å redusere påvirkningen på miljøet.

Tillatelsene brukes som sikkerhet for finansiering for mange oppdrettere og en negativ kapasitetsjustering kan redusere verdien av pantet. Til dette kan det sies at en nedjustering av kapasiteten vil kunne være midlertidig. Dersom området senere blir grønt kan det gis vekst uten at det må betales vederlag for veksten inntil opprinnelig produksjonskapasitet er nådd.

Det er rimelig å gi oppdrettere noe tid til å tilpasse sin produksjon ved nedjustering av kapasitet, og departementet har i gjeldende forskriftsverk lagt opp til (og vi foreslår her ingen endringer i dette) at denne perioden er seks måneder. Tilpasningsperiodens lengde innebærer at oppdretterne ikke bare kan justere antall fisk som settes ut, men også sannsynligvis må slakte ut fisk tidligere enn opprinnelig planlagt for en periode. Tatt i betraktning den relativt beskjedne størrelsen på kapasitetsjusteringer etter trafikklyssystemet er dette etter departementets syn imidlertid akseptabelt.

Videre er en nedjustering i områder som blir røde varslet over lengre tid. Det ble ikke foretatt nedjustering i røde områder etter fargeleggingen i 2017. Det ble den gang orientert om at næringen skulle få noe lengre tid til å forberede seg og sette inn eventuelle tiltak før en nedjustering vil skje. Det ble samtidig orientert om at dersom områder blir fargelagt røde i 2019 må det påregnes en nedjustering i 2020.

6.2 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 høyest risiko for påvirkning på villaks (>30 pst. dødelighet) i en rapport som ble levert i desember 2018 fra styringsgruppen for vurdering av lakseluspåvirkning på villfisk¹. Det er ikke gitt at produksjonskapasiteten i dette området vil bli nedjustert, men ettersom det var her risikoen var vurdert til å være høyest i rapporten fra desember 2018, er dette området brukt som eksempel.

Nærmere om produksjonsområde 3

Produksjonskapasiteten i produksjonsområde 3 var per 30.8.2019 på 95 238 tonn², 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

¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-rapport-om-lakselus/id2620669/>

² Tillatelser som er omfattet av produksjonsområdeforskriften, dvs. kommersielle matfisktillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueoppdrett samt utviklingstillatelser.

Bremnes Seashore AS	10 140	7
Bolaks AS	7 800	10
NRS Feøy AS	3 120	4
Tysnes Fjordbruk AS	3 120	4
Kobbervik og Furuholmen oppdrett AS	3 120	4
Lingalaks AS	3 120	4
Fylkesnes Fisk AS	2 340	3
Austevoll Melaks AS	2 340	3
Langøylaks AS	2 340	3
Erko Seafood AS	2 340	3
Quatro Laks AS	1 560	2
Eide Fjordbruk AS	1 560	2
Telavåg Fiskeoppdrett AS	1 560	2
Nordsjø Fjordbruk AS	1 560	2
Fjelberg Fjordbruk AS	1 560	2
Fremskridt Laks AS	1 560	2
Hardingsmolt AS	780	1
Troland Lakseoppdrett AS	780	1
Sunnhordland Fjordbruk AS	780	1
Tombre Fiskeanlegg AS	780	1
Totalsum	95 238	111

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 tildelt MTB reduseres med 5 714 tonn, fra 95 238 tonn til 89 524 tonn (avrundet). Det er imidlertid før det tas hensyn til at enkelte selskaper ikke vil få reduksjon, men derimot 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 50 søknader om unntak, hvorav 23 er innvilget. 6 av de innvilgende søknadene gjelder lokaliteter i produksjonsområde 3³.

I 2018 ble det slaktet 160 400 tonn laks og regnbueørret som var produsert i produksjonsområde 3. Denne fisken hadde en omsetningsverdi på ca. 8,8 mrd. kroner⁴. 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. slaktning/bearbeiding og eksport⁵. 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 750⁶.

6.3 Vurdering av konsekvenser

6.3.1 Konsekvenser på kort sikt

Det er mange usikre parametere som gjør det krevende å anslå konsekvensene av en nedjustering i et produksjonsområde. I det følgende er det likevel gjort noen overslag for konsekvensene på kort og lengre sikt ved en MTB-reduksjon på 6 pst. i produksjonsområde 3.

6.3.2 Produksjon

Som omtalt over vil åpningen for unntaksvekst innebære at den samlede reduksjonen av MTB i produksjonsområdet vil bli lavere enn 6 pst. I tillegg vil noen selskaper ha ledig produksjonskapasitet som ikke benyttes fullt ut. Dette taler for at den faktiske produksjonen ikke vil bli redusert med like mye som reduksjonen i MTB. Et anslag på faktisk nedgang i produksjonen som følge av nedtrekket kan være 3 pst. Det vil i så fall gi en reduksjon på 4 815 tonn sammenlignet med produksjonen i 2018. Det understrekes at nedtrekket vil gi svært

3

https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/drift_av_akvakulturanlegg/unntaksvekst_2019_oversikt_over_sokere_vedtak_og_klagesaker.35939

⁴ 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).

⁵ 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.

⁶ 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).

ulike utslag for enkeltsselskaper blant annet knyttet til unntaksvekst, ev. ledig kapasitet og fleksibilitet i andre områder.

6.3.3 Fortjeneste

Basert på anslaget om en reduksjon i produksjonen på 3 pst. sammenlignet med nivået i 2018, vil det gi et fortjenestetap for selskapene på til sammen ca. 115 mill. kroner. I dette anslaget er det lagt til grunn samme pris- og kostnadsnivå som i 2018. Både pris og kostnad vil imidlertid i praksis avvike litt fra 2018. I tillegg er det også store variasjoner på selskapsnivå.

Bakgrunnen for en ev. nedjustering av produksjonskapasiteten i et område, vil være at den samlede miljøpåvirkningen er vurdert til å være for høy. Formålet med å redusere kapasiteten vil være å oppnå et redusert smittepress fra lakselus og en bedret miljøtilstand, slik at kapasiteten på lengre sikt kan øke. Dette kan igjen medføre redusert svinn og lavere luserelaterte kostnader. En ev. kostnadsreduksjon vil i så fall kunne motregnes tapet i fortjeneste som over er anslått til 115 mill. kroner. På den annen side vil et lavere produksjonsvolum trekke i retning av et høyere kostnadsnivå per enhet ettersom det blir et mindre volum å fordele de faste kostnadene på.

6.3.4 Ansatte

Det er krevende å anslå hvordan antall ansatte vil bli påvirket. Antall ansatte er ikke 100 pst. korrelert med nivået på produksjonen, og det er derfor ikke gitt at antall ansatte reduseres med tilsvarende prosent som produksjonskapasiteten eller den faktiske produksjonen. Det samme gjelder arbeidsplasser i tilknyttet næringsliv. Dersom det antas at antall ansatte reduseres med 3 pst. i likhet med produksjonen og fortjenesten, tilsier det en reduksjon i arbeidsplasser i selskapene på 34,5 årsverk. Medregnet ringvirkninger i andre næringer stiger tallet til 112,5 årsverk. Dersom selskapene planlegger for at kapasiteten vil bli oppjustert igjen neste gang det foretas en kapasitetsjustering, kan det likevel tenkes at sysselsettingen vil være ganske upåvirket. Dette vil avhenge av de ulike selskaperes strategier. De mest utsatte arbeidsplassene er trolig arbeidsplassene som er relatert til slakting og bearbeiding. Innenfor denne delen av næringen benyttes det imidlertid stor grad av innleid sesongbasert arbeidskraft fra utlandet, og det kan tenkes at lokale fastboende arbeidstakere vil bli mindre påvirket.

6.3.5 Oppsummert om konsekvenser på kort sikt

Et nedtrekk vil føre til noe reduksjon i produksjonsvolum og dermed en reduksjon i fortjeneste. Produksjonen og fortjenesten vil imidlertid sannsynligvis bli redusert med en god del mindre enn 6 pst. En reduksjon på 3 pst. kan være et rimelig anslag. Antall arbeidsplasser vil også kunne bli redusert, men antallet arbeidsplasser er ikke 100 pst. korrelert med nivået på produksjonskapasiteten eller den faktiske produksjonen. Det er derfor vanskelig å gi et nærmere anslag for hvordan antallet arbeidsplasser vil bli påvirket. Det er trolig ansatte knyttet til slakting og bearbeiding som er mest utsatt.

6.3.6 Konsekvenser på lengre sikt

Anslagene gitt over er basert på det første året etter nedjusteringen har funnet sted. En nedjustering vil imidlertid også påvirke produksjonsnivået i fremtidige år. Hvordan

produksjonsnivået i fremtidige år påvirkes, er imidlertid vanskelig å si. Det vil avhenge helt av hvordan den miljømessige situasjonen i området utvikler seg.

En beslutning som innebærer begrensninger i utnyttelsen av en tildelt tillatelse er en beslutning som potensielt vil kunne få stor betydning for den som rammes. Det gjelder særlig om det foretas nedjustering ved flere kapasitetsjusteringer, slik at produksjonskapasiteten eller mulighetene for å utnytte denne over tid reduseres i et noe større omfang. Det er i produksjonsområdeforskriften ikke fastsatt noen grense for hvor langt ned produksjonskapasiteten kan justeres. Det følger imidlertid av produksjonsområdeforskriften § 11 siste ledd at:

"Når miljøpåvirkningen i et produksjonsområde er akseptabel, skal tillatelser som er nedjustert være justert tilbake til samme nivå som før nedjusteringen, før det lyses ut tilbud om kapasitetsøkning eller tillates flytting av tillatelser inn i produksjonsområdet. Det skal ikke betales vederlag til statskassen for tilbakestilling av produksjonskapasitet etter denne bestemmelsen."

Bestemmelsen understreker at en nedjustering skal reverseres når miljøtilstanden tillater det. Det reduserer de langsiktige konsekvensene ved en nedjustering forutsatt at næringen klarer å redusere påvirkningen på miljøet.

6.3.7 Samfunnsmessig gevinst

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

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

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.

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

6.3.8 Administrative konsekvenser

Fiskeridirektoratet vil måtte gjøre enkelte endringer i sine systemer slik at det blir mulig å registrere ny tillatelseskapasitet i Akvakulturregisteret. Det vil også kreve noe arbeid for Fiskeridirektoratet å gjennomføre registrering i Akvakulturregisteret av ny kapasitet på tillatelser som får begrenset sin utnyttelsesgrad.

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