



FYLKESRÅDSSAK

Løpenr.: 34260/16

Saknr.: 16/3928-3

Ark.nr.: U40&13SAKSARKIV

Dato: 15.09.2016

Til: Fylkesrådet
Fra: Fylkesråd for helse, kultur og næring

HØRING - FORSLAG TIL REGELVERK FOR Å IMPLEMENTERE NYTT SYSTEM FOR KAPASITETJUSTERING I LAKSE- OG ØRRETOPPDRETT

Innstilling:



Generelt:

1. Fylkesrådet i Troms støtter i prinsippet forslaget om å sikre miljømessig bærekraftig vekst i havbruksnæringen på lang sikt gjennom bruk av handlingsregler. Imidlertid foreslår departementet en rekke ordninger og unntaksbestemmelser for å imøtekomme næringas ønske om fleksibilitet som vil svekke den miljømessige hensikten med ordningen.
2. Fylkesrådet konstaterer at regelverk og regulering av næringen begynner å bli svært komplisert og omfattende både for næringsaktørene og for forvaltnings- og tilsynsmyndighetene. Fylkesrådet mener den foreslåtte ordningen vil føre til økt byråkratisering, økte kontrollkostnader og en mer komplisert forvaltning for det offentlige med flere vanskelige saker, flere klagesaker og utfordringer i forhold til likebehandling. For næringsaktørene vil dette gi økte kostnader, lengre saksbehandlingstid, mindre forutsigbarhet og økt administrativ arbeidsbyrde, særlig for mindre aktører med lav administrativ bemanning.
3. Dersom ordningen skal fungere etter hensikten, må de modeller og inngangsdata som skal danne grunnlag for vurderingene være robuste og pålitelige. En kritisk faktor er om rapporterte luseverdier og biomassetall fra oppdretterne reflekterer de faktiske forhold. Muligheten til økning eller reduksjon av produksjon er direkte knyttet til dette, og muligheten til å fremstille lusesituasjonen som bedre enn den er, er til stede. Tilliten til systemet betinger at det tilføres økte ressurser og utvikles effektive kontroll- og sanksjonsordninger, noe som vil medføre betydelig økte kostnader.
4. Fylkestingets målsetting er å opprettholde en differensiert eierstruktur i havbruksnæringen i Troms. 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. Fylkesrådet konstaterer at forslaget har strukturdrivende effekter, noe som klart strider

mot målsettingen om en variert eierstruktur. En drivende kraft mot større eierskapskonsentrasjon vil minske legitimiteten til næringa i kystdistriktene.

5. Fylkesrådet mener adgangen til utstrakt flytting av kapasitet mellom produksjonsområder vil øke behovet for nye lokaliteter og utløse et press for mer areal til oppdrettsformål, et større potensiale for konflikter og utfordringer relatert til planlegging av kystsonen. Samtidig er det stadig større behov for etablering av smitteforebyggende lokalitetsstrukturer og områdedrift. Dette vil kreve regional og interkommunal tilnærming til kystsoneplanlegging, og et bedre og betydelig utvidet kunnskapsgrunnlag for slik planlegging enn man har i dag.

Om inndeling og innplassering i produksjonsområder

6. Fylkesrådet konstaterer at departementet i forslaget legger opp til en flytting av oppgaver som i dag tilligger fylkeskommunen til fiskeridirektoratet. Fylkesrådet ser utfordringer med dette, fordi dialog og koordinering med øvrige sektormyndigheter og fylkeskommunene er en forutsetning for en vellykket innplassering av tillatelser og innfasing av ordningen som helhet.
7. Fylkesrådet tar til etterretning de faglige begrunnelser for å dele Troms i to produksjonsområder som foreslått. Imidlertid vil delingen medføre at potensialet for å få etablert nye lokaliteter vil bli betydelig mindre for aktører i område 9 (fra Andenes til og med Malangen) ettersom tilgjengelige arealer her er mer begrenset enn i område 10 lenger nord. Dersom det ikke åpnes for adgang til innplassering av tillatelser i tilgrensende produksjonsområder, vil aktørene som havner i område 9 få begrensede muligheter for vekst og utvikling i forhold til i dag.
8. Fylkesrådet mener det må legges sterke begrensninger på forslaget om anledning til flytting av produksjonskapasitet inn i «grønne» områder. Uten vesentlige begrensninger på en slik adgang, vil det genereres et behov for lokaliteter i flere produksjonsområder for å kunne være mest mulig fleksibel. Dette vil bidra til et økt press på allerede begrensede arealer i kystsonen. Det vil kunne medføre en reduksjon av restarealer i tilflyttingsområdet og slik gjøre det vanskeligere for aktører som allerede er der.
9. Fylkesrådet er imot at det skal kunne flyttes produksjonskapasitet til et hvilket som helst produksjonsområde i landet. Dette vil legge opp til en flytting av produksjonskapasitet nordover hvor lusenivåene er vesentlig lavere enn lengre sør. Slik flytting må kun tillates fra det produksjonsområdet hvor tillatelsen er hjemmehørende og til nærmeste tilgrensende produksjonsområde.

Om produksjonsområder og fleksibilitet:

10. Fylkesrådet konstaterer at forslaget vil medføre størst fleksibilitet for aktører med lokaliteter og tillatelser i flere og tilgrensende produksjonsområder. Slike aktører har i dag ofte fleksibilitet gjennom interregionalt biomassetak og/eller konsernbiomasse, og får dette videreført i denne nye ordningen. Ordningen vil slik virke konkurransevridende.
11. Fylkesrådet ser gode grunner til at laksetildelingsforskriften § 34 bør opphøre. Den har opplagt gitt utfordringer både for forvaltning og næringsaktører. Imidlertid har regelen også fungert som en begrensning på hvor mange lokaliteter en aktør kan ha, og slik sett fungert etter det som opprinnelig var hensikten – nemlig å oppnå en effektiv arealbruk og hindre unødig beslaglegging av lokaliteter. Nå foreslås regelen fjernet uten å erstattes

av noe. Uten en konkret og lovhjemlet begrensning å vise til, blir det vanskelig å sikre at arealene utnyttes effektivt.

12. Fylkesrådet finner ikke at det er tydelig klargjort i høringsnotatet hva som menes med beskrivelsen «adgang til å utnytte tillatelsen over to produksjonsområder». Om ikke hele ordningen med kapasitetsjustering ut fra en handlingsregel skal undergraves, legger Fylkesrådet til grunn at dette kun gjelder adgangen til å *drive* tillatelsen i to eller tre tilgrensende produksjonsområder, mens kapasiteten på tillatelsen (tillatelsens avgrensning i MTB) bestemmes ut fra gjeldende miljøtilstand (grønn, gul eller rød) i produksjonsområdet tillatelsen var plassert i før skjæringsdatoen (26.06.16).
13. Fylkesrådet mener begge de to alternativene som skisseres i høringsnotatets punkt 6.3.3 for å øke fleksibiliteten vil gi større muligheter for flere aktører og ikke bare de store, og dette vil kunne dempe de konkurransevridende effektene av ordningen. For næringen i Troms som helhet, vil det være en fordel om det åpnes for en generell adgang til å ha tillatelser i ett tilgrensende produksjonsområde (alternativ 2) fordi det vil gi en bedre arealtilgang totalt sett. Flere aktører i Sør-Troms har allerede inne søknader i Nord-Troms på grunn av mangel på lokalitetsalternativer i sørfylket.

Om unntak fra handlingsregelen:

14. Dersom oppdretterne skal stimuleres til å begrense lusenivåene mest mulig, bør man sette strenge unntakskriterier og velge ett av alternativene 1-3. Om man også skal stimulere til mindre legemiddelbruk, vil alternativ 1 og 2 være best. Imidlertid kan det være at anledning til en medikamentell behandling ved akutte tilfeller gir best resultat for å holde lave lusenivåer. Dersom man setter kriteriene slik at oppdrettere i problemområder også har en mulighet til å oppfylle unntakskriteriet, kan dette gi en større miljømessig gevinst enn at kriteriene settes så strenge at det bare vil være aktører i produksjonsområder hvor lusestatusen er så god at produksjonskapasiteten uansett vil øke som oppfyller kriteriene. Ut fra dette vurderes alternativ 3 som det beste.

...

...

Saksutredning:

Nærings- og fiskeridepartementet sendte 24.06.16 på høring forslag til nytt regelverk for å implementere det systemet som ble foreslått i stortingsmeldingen om vekst i havbruksnæringen. Vekst skal styres gjennom en handlingsregel, miljøindikatorer og inndeling i produksjonsområder. Høringsnotat med alle vedlegg er tilgjengelig på NFD sine hjemmesider: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-regelverk-for-a-implementere-nytt-system-for-kapasitetsjusteringer-i-lakse--og-orretoppdrett/id2505908/>.

Frist for å avgi høringsuttalelse er **21. september 2016**.

INNLEDNING OG BAKGRUNN

Det kreves i dag tillatelse for å drive med oppdrett av laks, ørret og regnbueørret. Dette innebærer at myndighetene reelt sett kontrollerer hvor stor produksjonskapasiteten maksimalt kan være.

I Meld. St. 16 (2014-2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* (havbruksmeldingen) drøftes og redegjøres det for grunnlaget for hvorfor og hvordan myndighetene bør regulere produksjonskapasiteten, og et forslag til nytt system for regulering av produksjonskapasiteten i lakse- og ørretoppdrett ble lagt frem. Stortinget behandlet meldingen og sluttet seg i det vesentligste til konklusjonene, jf. Innst. 361 S (2014-2015). Fylkesrådet ga sin høringsuttalelse til meldingen i sak 13/15 og flere momenter derfra er relevante også for det som foreslås i denne høringen.

I korte trekk innebærer det nye systemet at det skal opprettes geografisk adskilte produksjonsområder og hver enkelt tillatelse til lakseoppdrett skal tilknyttes ett av disse områdene. Kapasiteten på den enkelte tillatelse skal så reguleres avhengig av miljøpåvirkningen fra oppdrett innenfor det enkelte produksjonsområdet.

Det vil være forhåndsavklart hvilke kriterier som ligger til grunn for justering av kapasiteten, enten dette er opp, ned eller frys. Det vil gi forutsigbarhet for næringsaktørene at det er kjent hvor ofte og når justering skal vurderes, og hva som skjer når miljøpåvirkningen er akseptabel, moderat eller uakseptabel. Dette vil bli gjennomført i form av en eller flere handlingsregler.

Kapasitetsjusteringene vil være på 6 % annet hvert år. Lakselus er det som i første omgang skal benyttes som indikator på miljøpåvirkningen i et produksjonsområde, men andre miljøparametere kan tas inn som indikatorer på et senere tidspunkt.

Høringen bygger i stor grad på et arbeid som Fiskeridirektoratet og Mattilsynet har gjort på oppdrag fra NFD, og inneholder forslag til nødvendige endringer i regelverk, instruksjoner mv. for å implementere det nye systemet:

- Forslag til inndeling av kysten i produksjonsområder.
- Utkast til forskrift om produksjonsområder, som blant annet inneholder regler om innplassering av tillatelser, flytting av tillatelser mellom områder, justering av produksjonskapasitet (handlingsregel) i et produksjonsområde og unntak fra handlingsregelen.
- Forslag til endringer i akvakulturdriftsforskriften for å opprettholde fleksibilitet i produksjonen, herunder videreføring av ordningen med interregionalt biomassetak.

Et sammendrag av forslagene følger nedenfor. Parallelt med denne høringen vil et modellsystem for estimering av risiko for negativ effekt av lakselus på villfisk testkjøres. Det tas sikte på at første vurdering av kapasitetsjustering foretas i 2017.

SAMMENDRAG AV FORSLAGET

Høringen foreslår i korte trekk følgende:

- Det etableres 12 produksjonsområder langs kysten:
 1. Svenskegrensen til Karmøy
 2. Karmøy til Sotra
 3. Nordhordland til Stadt
 4. Stadt til Hustadvika
 5. Nordmøre og Sør-Trøndelag
 6. Nord-Trøndelag med Bindal
 7. Helgeland og Salten (uten Skjerstadvjorden)
 8. Vestfjorden og Vesterålen
 9. Andøya til Senja
 10. Kvaløya til Loppa
 11. Vest-Finnmark

12. Øst-Finnmark

- Hver tillatelse til kommersielt matfiskoppdrett innplasseres i ett av disse områdene. Hovedregelen for innplassering er at tillatelsen plasseres i det området der lokalitetene den er klarert for er plassert. Dersom tillatelsen er knyttet til lokaliteter som er lokalisert i flere produksjonsområder, kan innehaveren velge innen en gitt frist. Det er foreslått visse unntak fra dette.
- Det er som hovedregel ikke tillatt å flytte tillatelser mellom produksjonsområder. En tillatelse kan kun utnyttes i det området tillatelsen er hjemmehørende, men det er ulike unntak fra dette, herunder:
 - Ordningen med interregionalt biomassetak videreføres. En tillatelse som omfattes av ordningen kan utnyttes i inntil 3 produksjonsområder.
 - Departementet ønsker i tillegg å høre to andre ordninger som, dersom en av de blir innført, kan gi økt fleksibilitet for oppdrettere. Disse vil ev. komme i tillegg til ordningen med interregionalt biomassetak.
 1. Interregionalt biomassetak i to tilgrensende produksjonsområder (det hjemmehørende området og et tilgrensende område) for oppdrettere som videreforedler minimum 15 % av sin produserte fisk i kystdistrikt i Norge, enten i egen eller hos annen virksomhet.
 2. En generell adgang til å utnytte en tillatelse innenfor produksjonsområdet den tilhører og ett tilgrensende produksjonsområde.
- Det foreslås unntak fra handlingsregelen, der tillatelsen får økt sin MTB, uavhengig av situasjonen ellers i produksjonsområdet, med 6 % annet hvert år. Departementet beskriver i dette høringsbrevet ulike alternativer til unntaksordning, uten at det er tatt endelig stilling til alternativene.
 1. Ingen voksne hunnlus og ingen medikamentell behandling.
 2. Ikke mer enn 0,1 voksne hunnlus i perioden 1. april – 30. september og ingen medikamentell behandling.
 3. Ikke mer enn 0,1 voksne hunnlus i perioden 1. april – 30. september og maksimalt 1 medikamentell behandling.
 4. Ikke mer enn 0,2 voksne hunnlus i perioden 1. april – 30. september og maksimalt 2 medikamentelle behandlinger.

I tillegg foreslår departementet et alternativ der Skjerstadvjorden i Nordland unntas fra handlingsregelen, på grunn av dette områdets særlige karakter.

UTFYLLENDE BESKRIVELSE OG VURDERINGER

De ulike elementene i høringsforslaget er under beskrevet nærmere og kommentert.

Om inndeling og innplassering i produksjonsområder

Et sentralt element i det nye forvaltningssystemet for justering av produksjonskapasitet, er inndeling av kysten i produksjonsområder. Begrepet produksjonsområde ble innført av Arealutvalget i 2011 og beskrives videre i Meld. St. 16 (2014-2015) (havbruksmeldingen). Produksjonsområdene skal fungere som geografiske enheter for regulering av produksjonskapasiteten på konsesjons-/tillatelsesnivå etter en handlingsregel.

I havbruksmeldingen kap. 11 heter det: *"Et system med handlingsregel og produksjonsområder innebærer at en tillatelse ikke lenger kan være bundet til en av Fiskeridirektoratets regioner, men må bli bundet til et produksjonsområde."* Uten en slik kobling blir det heller

ikke sammenheng mellom kapasitetsjusteringene og påvirkningen den enkelte tillatelse har på miljøet. Hver tillatelse skal derfor i det nye systemet være knyttet til ett av produksjonsområdene.

Departementet gjør følgende avklaringer om hva produksjonsområdene skal og ikke skal brukes til:

- Produksjonsområdene skal brukes til å måle havbruksnæringens miljøpåvirkning basert på indikatorer, og ut fra denne påvirkningen vil myndighetene bestemme havbruksnæringens produksjonskapasitet i hvert enkelt produksjonsområde.
- Områdegrensene skal ikke brukes til å begrense frakt av levende laksefisk.
- Områdegrensene skal ikke brukes som faste grenser for å sikre fiskehelse, herunder bekjempe utbrudd av sykdommer. Mattilsynet vil som nå, basert på et faglig grunnlag om den aktuelle utfordringen, fastsette nødvendige tiltak innenfor egne kontroll- og bekjempelsessoner.
- Det er ikke aktuelt å innføre utsettssoner innenfor produksjonsområdene nå. Områdene som fastsettes bør likevel ikke være til hinder for å opprette slike på lengre sikt, og vil heller ikke være til hinder for frivillige ordninger i det enkelte produksjonsområde.

Høringsforslaget tar utgangspunkt i rapporten "*Forslag til produksjonsområder i norsk lakse- og ørretproduksjon*". Rapporten er skrevet av Havforskningsinstituttet, med bistand fra Mattilsynet og Fiskeridirektoratet, representerer det naturvitenskapelige grunnlaget for en mest mulig optimal inndeling av kysten i 11-13 produksjonsområder. Rapporten presenterer en områdeinndeling som minimerer smitte av lakselus på tvers av områdene basert på en mest mulig objektiv naturvitenskapelig tilnærming. NFD foreslår i høringen å inndele kysten i 12 produksjonsområder.

Troms foreslås inndelt i to produksjonsområder:

- *Område 9:* Strekker seg fra Andøya i sør til Senja i nord. Anleggene sør for Senja er tett sammenknyttet og relativt isolert fra anlegg nord i Troms. Grensen i nord plasseres sør på Kvaløya for å ikke splitte Malangen (se kart i vedlagte høringsnotat side 21).
- *Område 10:* Strekker seg fra sør på Kvaløya til Loppa. Fagrapporten beskriver Lopp havet som i praksis en grense mellom anleggene i Nord-Troms og Vest-Finnmark (se kart i vedlagte høringsnotat side 22).

I sitt høringssvar til Meld. St. 16 (2014-2015) (havbruksmeldingen) sa fylkesrådet at Troms fylke i sin helhet måtte videreføres som et eget produksjonsområde med oppheving av dagens regiongrenser i akvakulturforvaltningen fordi Andfjorden i sør og Lopp havet i nord utgjør naturlige barrierer (branngater) mot produksjonsområder i Nordland og Finnmark. NFD foreslår nå de samme grensene mot sør og nord, men at Troms, basert på faglige tilrådninger (jf. ovennevnte rapport fra HI m.fl.), deles i to produksjonsområder.

Næringsetatens merknader: *Forslaget om å dele Troms i to produksjonsområder vil medføre at potensialet for å få etablert nye lokaliteter vil bli betydelig mindre. Særlig gjelder dette for aktører i sørfylket ettersom tilgjengelige arealer her er mer begrenset enn i nord. Til nå har det vært mulig for aktører i Troms å søke lokaliteter over hele fylket, og vi har de siste årene sett en tendens til at aktører som tradisjonelt har hatt sitt kjerneområde i sør søker lokaliteter i nord.*

Dersom det ikke åpnes for adgang til innplassering av tillatelser i tilgrensende produksjonsområder, vil det kunne bli vanskelig å finne nye lokaliteter for mange av aktørene som havner i område 9 (fra Andenes til og med Malangen).

Departementet foreslår at det fastsettes en ny forskrift om innplassering i og justering av produksjonskapasitet innenfor produksjonsområder. Forslaget til forskrift foreligger som en del av denne høringen (se vedlegg «forslag til forskrift»).

Forskriften gjelder for kommersielle matfisktillatelser til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret i sjø. Forskriften har satt 24.06.16 som skjæringsdato for hvilket produksjonsområde en tillatelse blir innplassert. Det betyr at tilhørigheten til en tillatelse bestemmes av den geografiske plasseringen til den enkelte lokalitet som tillatelsen formelt er knyttet til per 24.06.16. I praksis vil det si at justeringen av kapasitet på en tillatelse bestemmes etter den miljøstatus (grønn, gul eller rød) som det produksjonsområdet som tillatelsen er knyttet til per 24.06.16 får.

For de tillatelsene som ikke var knyttet til en lokalitet på skjæringsdatoen, foreslås det at Fiskeridirektoratet innplasserer disse i et produksjonsområde, fortrinnsvis i dialog med innehaverne.

For tillatelser tilknyttet flere lokaliteter som kan havne i ulike produksjonsområder, foreslås det at innehaver av tillatelsen i slike tilfeller får anledning til å velge blant de produksjonsområdene hvor tillatelsen er lokalisert ved skjæringstidspunktet og at selskapet må melde fra om valget til Fiskeridirektoratet innen en gitt frist.

Å få tilgang til nye og egnede lokaliteter er i dag en av de største utfordringene for å få til en miljømessig bærekraftig vekst i lakseoppdrett. Selskap som etter den nye ordningen havner i en situasjon med lokaliteter og tillatelser i to eller flere produksjonssoner, kan få betydelig redusert fleksibilitet i driften. Særlig for selskaper med få tillatelser kan det bli utfordrende å få en effektiv drift på begge sider av grensene. Departementet mener disse ulempene kan avhjelpes dersom selskapene inngår samarbeid med andre virksomheter eller organiserer driften slik at de kan få interregionalt biomassetak. I høringen foreslås videre mer fleksible regler for utnyttelse av biomasse på tvers av produksjonsområdene (se drøftelser under). Departementet mener dette også vil kunne redusere ulempene dersom det innføres.

Departementet foreslår visse unntak fra hovedregelen om innplassering: Blant annet foreslås at Fiskeridirektoratet, dersom sterke miljøhensyn gjør seg gjeldende, kan innplassere tillatelsen i et annet produksjonsområde enn der den etter hovedregelen ville høre hjemme. Terskelen for en slik avvikende innplassering bør etter departementets syn uansett være høy, og den miljømessige gevinsten bør klart overstige ev. ulemper for aktøren.

Videre foreslås det at Fiskeridirektoratet bør kunne tillate å dele tillatelser i to ikke nødvendigvis like deler, og plassere delene i hvert sitt produksjonsområde. Dette spesielt med tanke på mindre selskaper med få tillatelser som vil bli særlig negativt påvirket ved for eksempel brakkleggingsregimer eller utsettssoner.

Departementet mener Fiskeridirektoratet er best egnet til å foreta de nødvendige endringer i tillatelsesdokumenter i forbindelse med det som er nevnt over, til tross for at dette er en oppgave som normalt tilligger fylkeskommunene. Dette fordi denne henger nært sammen med vurderingene knyttet til hvilket produksjonsområde tillatelsen hører inn i.

Næringsetatens merknader: *Fylkeskommunene har siden 2010 vært koordinerende og tillatelsesgivende myndighet for søknader om akvakultur tillatelse. Gjennom dette har den enkelte fylkeskommune fått god innsikt og kjennskap til næringsaktørene, god kunnskap om lokalitetsstrukturer, og hvilke planer og lokalitetssøknader den enkelte aktør har. Denne kunnskapen vil kunne være nyttig i vurderinger knyttet til innplassering i produksjons-*

områder, som nevnt over. Fylkeskommunen kan i så måte være en bidragsyter i dette arbeidet.

Forbud mot flytting av tillatelser: Når en tillatelse er innplassert etter reglene i forskriften, kan den som den klare hovedregel ikke flyttes til andre produksjonsområder. Forbudet er begrunnet i selve innretningen med handlingsregler i produksjonsområder. Dersom regelverket åpnet opp for fri flyt av tillatelser mellom områdegrensene, ville hele formålet med Meld. St. 16 kunne bli forfeilet. Systemet ville heller ikke bli forutsigbart for næringen. Departementet foreslår likevel at det kan tillates flytting av tillatelser mellom produksjonsområder istedenfor eller i tillegg til å tillate økt produksjonskapasitet i et område. For å tillate flytting forutsettes det altså at miljøtilstanden i produksjonsområdet tillatelsen skal flyttes til er "grønn" (akseptabel). På denne måten kan myndighetene velge å legge til rette for at kapasiteten økes i et område der miljøpåvirkningen er akseptabel, samtidig som kapasiteten reduseres i områder der påvirkningen er uakseptabel. Det kan også tenkes grunner til at aktører ønsker å flytte biomasse fra områder der miljøpåvirkningen er akseptabel til andre områder der miljøpåvirkningen er akseptabel. Dette kan ha sammenheng med aktørens optimalisering av driften i forhold til både brakklegging, soneinndeling og andre hensyn.

Næringsetatens merknader: *Ordnningen kan ha miljømessige fordeler ved at produksjonskapasitet flyttes ut og dermed reduserer lusepresset i «røde» områder. På den annen side vil en slik flytting øke antallet fisk i grønne områder og dermed antall verter for lakselus, og slik kunne bidra til et økt lusepress i «grønne» områder. Om dette tillates kan man i prinsippet se for seg at tillatelsene kan flyttes fra røde til grønne soner etter hvert som dette endrer seg. Dette betinger at man enten har lokaliteter i grønne prodområder, søker lokaliteter selv eller søker samlokalisering med aktører som har lokaliteter i «grønne» områder. I områder med lite areal og mulige lokaliteter tilgjengelig, vil dette i praksis begrenses, mens det i mer tilgjengelige områder vil kunne «spise» av et eventuelt restareal i tilflyttingsområdet og slik blokkere og gjøre det vanskeligere for aktører som allerede er der.*

Det presiseres ikke om ordningen skal gjelde for flytting til et tilgrensende eller til hvilket som helst produksjonsområde i landet - bare det er «grønt». Med tanke på historisk lave lusenivåer i nord og etter hvert store problemer i sør, kan dette legge opp til en flytting av produksjonskapasitet nordover, dersom dette ikke begrenses til tilgrensende områder.

Ordnningen vil opplagt være fordelaktig for aktører med lokaliteter i flere produksjonsområder – dvs. oftest store aktører. Dersom ikke legges vesentlige begrensninger på en slik adgang, vil det generere et behov for lokaliteter i flere produksjonsområder for å kunne være mest mulig fleksibel, og slik bidra til et økt press på allerede begrensede arealer i kystsonen.

Om justering av kapasitet

I henhold til forslaget til forskrift skal produksjonskapasiteten i produksjonsområdet reguleres i samsvar med området's miljømessige bærekraft vurdert på bakgrunn av de til enhver tid vedtatte indikatorene. Lakselus er gjeldende miljøindikator.

Departementet avgjør om miljøpåvirkningen i et område er akseptabel, moderat eller uakseptabel. Avgjørelsen vil bli fattet på bakgrunn av vurderinger fra blant annet fagmyndigheter og beslutningsprosessen vil grovt sett se slik ut:

- 1) Modellen som predikerer lusebelastning i et produksjonsområde kjøres
- 2) Modellen gir en farge for området (trafikklyset)
- 3) Dette gir et beslutningsgrunnlag for departementet
- 4) Relevante etater og institutt kan gi assistanse til å tolke/vurdere dette beslutningsgrunnlaget
- 5) Departementet fatter beslutning om vekst, frys eller reduksjon i det enkelte produksjonsområde

6) I den grad beslutningen får budsjettmessige konsekvenser for staten, dvs. at det tillates vekst mot vederlag, vil Stortinget ta stilling til de budsjettmessige konsekvensene.

Utfallet av beslutningsprosessen og de vurderingene som gjøres beskrives i tabellen under. Som det fremgår av tabellen, vil det ved like utslag over to år være stor grad av forutsigbarhet for hvilket utfall kapasitetsvurderingen vil få.

Tabell 5-3 Vurdering av vekst ut i fra ulike miljøpåvirkningsscenarioer.

Vedtak år 0	Sannsynlig utfall år 1	Mulig utfall år 2	Vurdering av vekst
Vekst	Grønn	Grønn	Vekst vurderes
Vekst	Grønn	Gul	Vurdere frys eller vekst
Vekst	Grønn	Rød	Vurdere reduksjon eller frys

Vedtak år 0	Sannsynlig utfall år 1	Mulig utfall år 2	Vurdering av vekst
Frys	Gul	Grønn	Vurdere vekst eller frys
Frys	Gul	Gul	Vurdere frys
Frys	Gul	Rød	Vurdere reduksjon eller frys

Vedtak år 0	Sannsynlig utfall år 1	Mulig utfall år 2	Vurdering av vekst
Reduksjon	Rød	Grønn	Vurdere vekst eller frys
Reduksjon	Rød	Gul	Vurdere frys eller reduksjon
Reduksjon	Rød	Rød	Vurdere reduksjon

Ved uakseptabel miljøpåvirkning (rød) kan departementet, ved forskrift, velge å nedjustere eller fryse produksjonskapasiteten i et område.

I tilfeller der kapasiteten justeres ned, mener departementet det vil være rimelig at oppdretter gis en viss tid til disposisjon mellom tidspunktet vedtaket om redusert MTB fattes og tidspunktet hvor den nye grensen gjøres gjeldende, slik at produksjonen kan tilpasses. Det foreslås at nedjusteringen tar til å gjelde 6 måneder etter ikrafttreden. Ettersom justeringene skjer annet hvert år, mens vurderingene gjøres hvert år, vil oppdretter også ofte ha fått et varsel om tilstanden i produksjonsområdet ett år før forskriften fastsettes.

Ved moderat miljøpåvirkning (gul) kan departementet avstå fra regulering, dvs. fryse kapasiteten. Bestemmelsen er ment å ivareta tilfellene hvor produksjonsområdet påvirker miljøet i en viss grad, men hvor påvirkningen ikke er uakseptabel. Avhengig av en totalvurdering av situasjonen i det enkelte produksjonsområde, er det imidlertid åpnet for at departementet også kan velge å lyse ut tilbud om kapasitetsøkning eller nedjustere produksjonskapasiteten.

Ved akseptabel miljøpåvirkning (grønn) kan departementet lyse ut tilbud om kapasitetsøkning (økt MTB) på eksisterende tillatelser og/eller nye tillatelser mot vederlag, slik Stortinget ønsker (jf. Innst. 361 S (2014-2015)). Imidlertid er det også her total-vurderingen til departementet som avgjør om det lyses ut tilbud om vekst eller ikke. Tildeling av ny kapasitet vil skje gjennom egne tildelingsforskrifter.

Vederlaget som skal betales til statskassen for nye tillatelser eller økning i produksjonskapasiteten på eksisterende tillatelser, vil fordeles med 20 % til staten og 80 % til et havbruksfond som forbeholdes kommunal sektor. Økt kapasitet på eksisterende tillatelser vil tildeles til fastpris og nye konsesjoner bør tildeles ev. ved en kombinasjon av auksjon og fastpris (jf. Innst. 361 S (2014-2015)).

Departementet mener det er rimelig at tillatelser som har blitt nedjustert, skal justeres tilbake til tidligere tildelt kapasitet (opprinnelig kapasitet med tillegg av ev. tidligere kapasitetsøkninger) før det tildeles nye kapasitetsøkninger i et produksjonsområde. Ettersom det allerede er betalt vederlag for kapasiteten som blir tilbakeført, foreslår departementet at det ikke skal betales vederlag til statskassen ved slik tilbakeføring av kapasitet.

Om produksjonsområder og fleksibilitet

Departementet er opptatt av at de foreslåtte endringene ikke bør føre til vesentlige konkurransevriddinger og verdiendringer mellom selskap som har lakseoppdrett i Norge og det bør heller ikke føre til vesentlige mindre fleksibilitet enn næringen har i dag. Det er derfor ikke ønskelig å pålegge næringen større restriksjoner enn nødvendig.

I arbeidet med oppfølging av havbruksmeldingen har departementet registrert at flere næringsaktører er bekymret for at innføringen av produksjonsområder skal innebære at den fleksibiliteten aktørene har i dag blir redusert. I henhold til departementet, vil imidlertid innføringen av produksjonsområdene for de fleste aktørene ikke få noen vesentlige konsekvenser for nåværende drift, og dermed den fleksibiliteten selskapene i dag har.

Imidlertid vil de foreslåtte produksjonsområdene bli mindre enn Fiskeridirektoratets regioner per 31. desember 2015, noe som i seg selv vil kunne være begrensende. Små aktører har sin produksjon innenfor et mer avgrenset område enn større aktører, og kan derfor få større utfordringer med overgangen fra regionstruktur til produksjonsområder, i hvert fall dersom tillatelsene selskapet kontrollerer er spredt over mer enn ett produksjonsområde. Større aktører vil gjerne ha større fleksibilitet og kan tilpasse sin drift lettere. Konsekvensen for de aktørene som i dag har lokaliteter i flere produksjonsområder kan være at de må ha flere eller større lokaliteter enn i dag for å kunne utnytte alle sine tillatelser til enhver tid. Det kan føre til flere mindre lokaliteter tas i bruk med kortere avstand mellom anleggene, som igjen vil kunne bryte ned gode etablerte lokalitetsstrukturer hvor koordinert brakklegging praktiseres.

Næringsetatens merknader: Forslaget vil opplagt favorisere aktører med lokaliteter og tillatelser i flere og tilgrensende produksjonsområder, dvs. større aktører. Store aktører har i tillegg ofte fleksibilitet gjennom interregionalt biomassetak (IRBT) og eller konsernbiomasse fra før og får dette videreført i denne nye ordningen, noe som gir ytterligere fleksibilitet i forhold til små aktører. Ordningen vil i så måte virke konkurransevridende til fordel for større aktører.

Departementet foreslår videreføring og innføring av ulike ordninger og tiltak for å opprettholde eller gi økt fleksibilitet (se under).

Videreføring av selskaps- og konsernbiomasse: Dagens ordning gir selskaper mulighet til en fleksibilitet i form av selskapsbiomasse og konsernbiomasse innenfor en av Fiskeridirektoratets regioner. Innplassering i produksjonsområder, der disse går over flere regiongrenser, vil innskrenke fleksibiliteten fra dagens situasjon ved at noen selskaper ved opprettelsen av produksjonsområder, må velge ett av områdene, eller må dele produksjonen sin over to eller flere områder. Det vil også ha betydning at produksjonsområdene er gjennomgående mindre enn gjeldende regioner.

Opphevelse av begrensning på antall lokaliteter per tillatelse: Laksetildelingsforskriften § 34 gir i dag en begrensning antall tillatte lokaliteter per akvakulturtillatelse (antall lokaliteter som en tillatelse kan være knyttet til er 4, 6 eller 8). Departementet ønsker videre å oppheve denne bestemmelsen fordi antall lokaliteter er betydelig redusert etter at regelen ble innført, og det synes ikke lenger å være behov for bestemmelsen. Regelen bidrar til å komplisere arbeidet med å komme fram til robuste og hensiktsmessige lokalitetsstrukturer i produksjonsområdene og gir unødvendig administrative utfordringer og kostnader.

Næringsetatens merknader: *Regelen har opplagt gitt utfordringer, både for fylkeskommunene ved vurdering om det skal gis tillatelse og ved utskrivning av tillatelsesdokument, og også for oppdretterne når de skal innplassere tillatelser på de ulike lokalitetene. I så måte kan det være greit at den fjernes. Imidlertid har regelen også fungert som en begrensning på hvor mange lokaliteter en aktør kan ha og slik sett fungert etter det som opprinnelig var hensikten – nemlig å oppnå en effektiv arealbruk og hindre unødig beslaglegging av lokaliteter. Når regelen fjernes uten å erstattes av noe, blir skjønnsmessig behovsvurdering eneste rettesnor når vi skal vurdere om en lokalitet skal gis eller ikke. Når man ikke har en lovhjemmel som er mer konkret å vise til, kan det i praksis bli slik at det ikke vil være noen annen begrensning enn den som arealtilgangen setter. Slik sett vil også dette forslaget trolig øke presset på kystsonen.*

Den aktuelle regelen må gjerne opphøre, men bør erstattes av mer konkrete grenser på hvor mange lokaliteter en aktør maksimalt kan ha enn den skjønnsmessige behovsvurderingen man sitter igjen med når regelen fjernes. I det minste vil passivitetsregelen måtte praktiseres strengere, slik at lokaliteter uten tilstrekkelig aktivitet tas ut.

Videreføring av interregionalt biomassetak: Stortinget har i Innst. 361 S (2014-2015) lagt til grunn at ordningen med interregionalt biomassetak skal videreføres under nytt system. Departementet foreslår derfor at de ulike mekanismene i produksjonsreguleringen med felles biomassetak mellom regioner videreføres i et felles biomassetak mellom produksjonsområder. Departementet ønsker også å videreføre dagens ordning med midlertidig interregionalt biomassetak for foretak som er pålagt utslakting på grunn av sykdom. Vedtak som i dag er innvilget for interregionale biomassetak foreslås videreført med de tilpasninger som er nødvendig for det nye systemet. Det foreslås at ordningen skal gjelde for inntil tre produksjonsområder som grenser til hverandre slik at de utgjør et sammenhengende område.

For å få innvilget et felles biomassetak mellom produksjonsområder er det en forutsetning at innehaver av akvakulturtillatelse eller innehavere innen samme konsern enten selv, eller gjennom avtale med en ekstern aktør, viderefører en høy andel (25 %) av den fisken som innehaveren selv har oppdrettet. Med videreføring mener man her bearbeiding til koteletter og/eller filetering eller høyere bearbeidingsgrad. Slakting regnes ikke som bearbeiding i denne sammenheng.

Det samlede biomassetaket for produksjonsområdene som inngår, vil reguleres av gjeldende handlingsregler og vil derfor variere i takt med ulike beslutninger om opp- og nedjusteringer innenfor det enkelte produksjonsområdet der enkelttillatelsene er hjemmehørende.

Ytterligere forslag for å sikre fleksibilitet: Etter departementets syn bør det også vurderes om næringen bør få ytterligere fleksibilitet enn det som er foreslått ovenfor. Dette med bakgrunn i at både næringen og Mattilsynet har uttrykt bekymring for konsekvensene av mindre geografiske områder der tillatelsene kan utnyttes og dermed mindre fleksibilitet. Det presenteres derfor to nærliggende alternativer, som begge eventuelt vil komme i tillegg til ordningen med interregionalt biomassetak:

Alternativ 1 - Lettelse i kravet for å få interregionalt biomassetak.

En mulighet for å få til økt fleksibilitet er å redusere på kravet til videreforedling for å få innvilget interregionalt biomassetak. Dagens krav om at 25 % den slaktede fisken må gå til videreforedling, kan reduseres til eksempelvis 15 %. Trolig vil da flere virksomheter oppfylle kravet eller finne det lønnsomt å øke andelen fisk som videreføres, slik at interregionalt biomassetak kan innvilges. Departementet lister opp følgende fordeler og ulemper med en slik løsning:

For	Mot
Gir økt fleksibilitet for næringen. "Færre aktører" vil få mindre fleksibilitet.	Gjør sammenhengen mellom biomassen på tillatelsesnivå og miljøpåvirkning mindre, bl.a. fordi en aktør i et slikt tilfelle kan foreta reduksjonen i MTB i et annet området enn der miljøsituasjonen er uakseptabel.
Reduksjon i biomasse vil fremdeles medføre en redusert produksjon og gi miljøgevinst, men denne gevinsten vil ikke nødvendigvis i sin helhet bli tatt ut i det området der reduksjonen blir foretatt. Samtidig vil det i noen tilfeller gi oppdretterne mulighet til raskt å redusere biomassen i områder som er særlig belastet, ved at de har større geografisk fleksibilitet i utnyttelsen av biomassen.	Vil gi ytterligere administrative byrder.
Siden flere vil få mulighet til å få IRBT, vil de konkurransevridende effektene av ordningen bli noe redusert.	Ordningen med IRBT gir fordeler til noen bedrifter, som andre ikke har, basert på et for myndighetene "ønsket" adferdsmønster.
Vil kunne bidra til at flere aktører viderefører en større andel av fisken.	Kan stimulere til at de aktørene som i dag viderefører mest fisk, reduserer sin andel.

Denne ordningen kan også kombineres med den foreslåtte ordningen for interregionalt biomassetak som nevnt ovenfor, slik at de som viderefører en mindre andel av fisken, kun får utnytte sin tillatelse i to produksjonsområder – ikke i tre.

Alternativ 2 - Tillate utnyttelse av en tillatelse i to produksjonsområder

En annen mulighet for å sikre fleksibilitet, er å tillate generelt at en tillatelse kan utnyttes i to produksjonsområder som grenser inntil hverandre. Departementet ser blant annet følgende argumenter for og mot en løsning der alle oppdrettere får mulighet til å utnytte en tillatelse i to produksjonsområder:

For	Mot
Gir økt fleksibilitet for næringen. "Ingen" av aktørene får mindre fleksibilitet.	Gjør sammenhengen mellom biomassen på tillatelsesnivå og miljøpåvirkning mindre, bl.a. fordi en aktør i et slikt tilfelle kan foreta reduksjonen i MTB i et annet området enn der miljøsituasjonen er uakseptabel.
Reduksjon i biomasse vil fremdeles medføre en redusert produksjon og gi miljøgevinst, men denne gevinsten vil ikke nødvendigvis i sin helhet bli tatt ut i det området der reduksjonen blir foretatt. Samtidig vil det i noen tilfeller gi oppdretterne mulighet til raskt å redusere biomassen i områder som er særlig belastet, ved at de har større geografisk fleksibilitet i utnyttelsen av biomassen.	Vil gi ytterligere administrative byrder.
Reduserer i noen grad de konkurransevridende effektene av IRBT.	

Næringsetatens merknader: Det er ikke tydelig klargjort i høringsnotatet hva man mener med beskrivelsen «adgang til å utnytte tillatelsen over to produksjonsområder». Om ikke hele ordningen med kapasitetsjustering ut fra en handlingsregel skal undergraves, legges det til grunn at dette kun gjelder adgangen til å drive tillatelsen i to tilgrensende produksjonsområder, mens kapasiteten på tillatelsen (tillatelsens avgrensning i MTB) bestemmes ut fra gjeldende miljøtilstand (grønn, gul eller rød) i produksjonsområdet tillatelsen var plassert i før skjæringsdatoen (26.06.16).

Begge alternativene gi større mulighet for fleksibilitet for flere aktører og ikke bare de store, og det vil dempe de konkurransevridende effektene av ordningen. En generell adgang (alternativ 2) vil gi størst fleksibilitet. Spørsmålet er om samfunnet skal kreve en viss videreforedling som «betaling» for fleksibiliteten.

I alternativ 1 ligger det egentlig to ulike muligheter: en nedjustering av kravet om 25 % videreforedling i dagens ordning til 15 %, eller at man med 15 % videreforedling kun får utnytte sin tillatelse i to produksjonsområder – ikke i tre (en slags «IRBT-light»).

Uansett hvilket alternativ man går for, vil trolig behovet for lokaliteter øke. Særlig om man gir en generell adgang som i alternativ 2. Ønsket om å spre risiko vil gjøre at det vil være ønskelig å ha lokaliteter og tillatelser i begge produksjonsområdene.

I Troms er det i dag noen få aktører som har lokaliteter med de samme tillatelsene i begge de foreslåtte produksjonsområdene (område 9 og 10). Innplasseringen av tillatelser vil med den foreslåtte inndelingen derfor kunne gå relativt greit.

Dersom tillatelsen bindes til produksjonsområdet uten unntaksbestemmelser for adgang til tilgrensende produksjonsområde, vil trolig aktørene i Sør-Troms ha et dårligere utgangspunkt enn aktørene i nord. Dette fordi det er flere aktører i sør og mindre tilgjengelig areal enn i nordfylket. Konsekvensen vil bli et større press på de marginale kystarealene i sør, og trolig med flere og større konflikter som resultat.

Dersom det likevel åpnes for å ha tillatelser i to tilgrensende produksjonsområder, kan man forvente økt flytting av tillatelser fra sør- til nordfylket. Flere aktører i sør har allerede inne

søknader i nord på grunn av mangel på lokalitetsalternativer i sørfylket. Dersom det åpnes for dette, vil aktørene i nord få større konkurranse om tilgjengelige arealer og miste sin relative fordel med hensyn til tilgangen til potensielt egnede lokaliteter.

For næringen i Troms som helhet, vil det trolig være en fordel om det åpnes for en adgang til å ha tillatelser i ett tilgrensende produksjonsområde fordi det vil gi en bedre arealtilgang totalt sett.

Om unntak fra handlingsregelen

Intensjonen med unntak fra handlingsregelen er at tillatelser som er plassert i et produksjonsområde hvor produksjonskapasiteten skal nedreguleres eller fryses, likevel kan vokse 6 % annet hvert år så lenge de oppfyller gitte kriterier. Målet er at unntaksordningen skal oppfattes som rettferdig og gi mulighet for unntak for aktører som i vesentlig mindre grad enn andre bidrar til å påvirke smittepresset fra lakselus.

Departementet mener unntak fra en handlingsregel med lakselus som indikator kan oppfylles på to prinsipielt forskjellige måter. Den ene er at tillatelsen driftes slik at det er svært lite lakselus på fisken i anlegget. Den andre er at tillatelsen driftes slik at mengden lakselusegg og -larver som slippes ut i de frie vannmassene begrenses. Mengden lus på fisken eller mengden lakselus som slippes ut av anlegget vil da ha betydning for om tillatelsen i *vesentlig mindre grad* enn andre bidrar til smittepresset.

Smittepress av lakselus på vill laksefisk (laks, sjørørret og sjørøye), er ikke bare avhengig av gjennomsnittlig antall lus på fisken i anlegget, men også av antallet fisk i anlegget. Jo høyere det gjennomsnittlige antallet lus er på fisken, desto større betydning har antallet fisk og dermed også i hvilken grad en aktør bidrar til å påvirke smittepresset. I tillegg kommer faktorer som anleggets plassering, strømforhold, etc.

Tillatelsene er avgrenset med en bestemt biomasse. De er derfor også indirekte avgrenset mht. antall fisk, men antallet fisk er igjen avhengig av størrelsen på fisken. Det gjennomsnittlige antallet voksne hunn lus per fisk gir likevel et godt bilde av hvor mye en tillatelse bidrar til å påvirke smittepresset med dagens åpne merdløsninger. Det sentrale spørsmålet er hvilket lusenivå som skal brukes for å angi «*i vesentlig mindre grad*».

Smittepresset av lakselus overfor vill laksefisk er også avhengig av om det er lus i anlegget i det tidsrom som har størst betydning for smittepresset på villfisken. Når villlaks, sjørørret og sjørøye skal vektlegges, bør en grense for maksimalt antall lus gjelde fra et gitt tidspunkt om våren til og med et gitt tidspunkt om høsten. Når tidspunktet om våren bør være, er avhengig av utvandningsperioden for laks som varierer fra sør til nord.

Departementet foreslår at en unntaksordning legger til grunn lave luseverdier fra og med den siste uken i perioden for samordnede vårtiltak mot lakselus (5. mars til og med 25. juni) til og med september. Tidspunktet om våren kan tilpasses til kunnskap om utvandring av villfisk i produksjonsområdene når disse er definert. Aktører som har lite lus i dette tidsrommet vil i vesentlig mindre grad enn andre påvirke smittepresset overfor andre oppdrettsaktører.

Et annet mål med en unntaksordning er at den skal bidra til å stimulere til miljøvennlig drift. En forutsetning er da at den ikke stimulerer til økt legemiddelbruk, snarere tvert imot. Unntaksordningen bør derfor ha noen begrensninger for medikamentell behandling mot lus. For at ordningen skal være troverdig må andre aktører, forvaltningen og andre interessenter ha tillit til at kriteriene for å kunne få unntak fra handlingsregelen faktisk er oppfylt. Det betyr at tellinger og rapporteringer av lakselus som oppdretterne er pålagt i henhold til lakselusforskriften må være korrekte og til å stole på. Krav om at tellinger skal gjennomføres av en

uavhengig tredjepart eller av fiskehelsetjenester som ikke er direkte ansatt i oppdretts-selskapene, vil kunne styrke tilliten til at telleresultatene som rapporteres er riktige.

For at ikke Mattilsynet skal bruke mest ressurser på de som har best kontroll med lakselus, men prioriterer tilsyn med de lokalitetene som har størst utfordringer med lakselus, foreslår departementet at oppdretterens egentellinger og rapporteringer legges til grunn ved vurdering av om kriteriene for unntak er oppfylt. Det foreslås imidlertid at det må søkes om unntak på et så tidlig tidspunkt at Mattilsynet kan gjennomføre verifiserende tilsyn, og Mattilsynet bør kunne kreve gebyr som dekker de faktiske utgiftene ved slike tilsyn.

Departementet har utredet fire alternativer for kriterier for å få unntak fra handlingsregelen:

1. Ingen voksne hunnlus påvist uten medikamentell behandling mot lakselus.
2. Færre enn 0,1 voksne hunnlus uten medikamentell behandling mot lakselus.
3. Færre enn 0,1 voksne hunnlus og én medikamentell behandling mot lakselus.
4. Færre enn 0,2 voksne hunnlus og to medikamentelle behandlinger mot lakselus.

For hvert alternativ er det fastsatt spesifiserte kriterier. For detaljene her vises det til høringsnotatet. Felles for alle alternativene er at alle lokaliteter som er tilknyttet tillatelsen må oppfylle kriteriene, og at kriteriene gjelder for hele lokaliteten - ikke bare den delen som er knyttet til én av flere tillatelser på en lokalitet.

Fiskeridirektoratet og Mattilsynet har analysert innrapporterte lusedata fra 2012 til og med oktober 2015 for å se hvor mange lokaliteter og tillatelser som vil kunne oppfylle kravene gitt i de ulike alternativene. Resultatene viser at sannsynligheten for at tillatelser med åpne merdanlegg vil oppfylle kriteriene gitt i de ulike alternativene er størst i de sørligste og nordligste delene av landet. Dette vil være produksjonsområder hvor produksjonskapasiteten sannsynligvis uansett vil kunne øke.

Departementet vurderer alternativ 1 (ingen voksne hunnlus) som for strengt ettersom det kan være tilfeldigheter som gjør at det påvises én voksen hunnlus i løpet av tellingene i den aktuelle perioden. Ordningen kan da oppfattes som tilfeldig og urettferdig. Alternativ 2 og 3 (overskridelse av en grense på 0,1 voksne hunnlus) er mindre påvirket av rene tilfeldigheter, og vil også *i vesentlig mindre grad* enn andre bidra til å påvirke smittepresset. Alternativ 2 og 3 gir større sannsynlighet for at tillatelser som er basert på åpne merder i sjøen vil kunne oppfylle kriteriene for unntak.

Mange oppdrettere greier å overholde en grense på 0,2 voksne hunnlus per fisk. En gjennomgang av lusedata fra 2012 til og med oktober 2015 viser at om lag 20 % av lokalitetene i hele denne tidsperioden holdt seg under 0,2 voksne hunnlus per fisk. Departementet mener det ut fra dette kan argumenteres for at en grense på 0,2 voksne hunnlus per fisk (alternativ 4) er for høyt til at å omfatte aktører som *i vesentlig mindre grad* enn andre bidrar til å påvirke smittepresset.

Når det gjelder anledning til medikamentell behandling for unntak, vil alternativ 1 og 2 i like stor grad bidra til å stimulere til miljøvennlig drift. Selv om unntaksordningen bør bidra til ytterligere å stimulere til miljøvennlig drift mener departementet at det kan være uheldig å fjerne alle muligheter for medikamentell behandling. Det framholdes at dersom man begrenser bruken til én behandling per produksjonssyklus per lokalitet, vil oppdretterne ha mulighet til å behandle ved en akutt situasjon slik at lusenivåene holdes lave, mens det uten et slikt verktøy tilgjengelig kan føre til at de vil slippe opp lusenivåene mer. På den annen side kan strenge unntakskriterier bidra til å fremskynde utviklingen av ikke-medikamentell lusekontroll.

Departementet mener at de fleste aktørene som vil kunne oppfylle unntakskriteriene i alternativene 1-3 nok også vil være i produksjonsområder hvor lusestatusen er så god at produksjonskapasiteten uansett vil kunne øke, og vil derfor ikke være avhengig av unntak fra handlingsregelen for å få vekst, mens det for alternativ 4 antas det at langt flere vil ha potensial for å oppfylle kravene.

Næringsetatens merknader: Dersom oppdretterne skal stimuleres til å begrense lusenivåene mest mulig, bør man sette strenge unntakskriterier og velge ett av alternativene 1-3. Om man også skal stimulere til mindre legemiddelbruk, vil alternativ 1 og 2 være best. Imidlertid kan det være at anledning til en medikamentell behandling ved akutte tilfeller gir best resultat for å holde lave lusenivåer, og da vil også alternativ 3 være aktuell. Dersom man setter kriteriene slik at oppdrettere i problemområder også har en mulighet til å oppfylle unntakskriteriet, vil dette gi en større gevinst enn at kriteriene settes så strenge at det bare vil være aktører i produksjonsområder hvor lusestatusen er så god at produksjonskapasiteten uansett vil øke som oppfyller kriteriene. Ut fra dette vurderes alternativ 3 som det beste.

ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

I Meld. St. 16 (2014-2015) kap. 15 redegjort for økonomiske og administrative konsekvenser, herunder distriktsmessige konsekvenser, på et generelt grunnlag. Departementet har ikke informasjon som tilsier at de vurderingene som der er gjort er vesentlig annerledes nå.

Stortingets behandling av meldingen medførte enkelte endringer eller presiseringer, som departementet også mener vil få betydning for konsekvensene:

- Opprettholdelse av ordningen med interregionalt biomassetak vil fortsatt gi oppdrettere økt fleksibilitet i driften og med det bidra til større og sikrere råstofftilgang for videreforedlingsvirksomheter.
- Stortingets beslutning om at økt kapasitet på eksisterende tillatelser skal tildeles mot et fast vederlag vil etter all sannsynlighet redusere statens inntekter, og gjennom det også kommunenes inntekter. Størrelsen på tapet vil avhenge av prismodellen som benyttes, og det er vanskelig å vurdere hvor stort det vil være for det offentlige. På den annen side vil havbruksnæringens utgifter reduseres. Denne fordelene kan nyttes på ulikt vis, eksempelvis til økte investeringer eller økt utbytte.
- Stortingets behandling medfører at det blir enklere å få unntak fra handlingsregelen sammenlignet med regjeringens forslag. Det betyr at flere oppdrettere vil få større forutsigbarhet for ytterligere vekst i sin produksjon. Departementet antar også at flere vil kunne søke å oppfylle kravene som er foreslått, noe som vil kunne få positive miljøkonsekvenser. De miljømessige konsekvensene av unntak fra handlingsregelen er diskutert i avsnitt 7 i høringsdokumentet. Samlet er det departementets syn at miljøkonsekvensene er akseptable.

Om de distriktsmessige konsekvensene sier departementet:

«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 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.

Forslagene i dette høringsutkastet vil ikke ha særskilte konsekvenser for det samiske folk.»

For øvrig vises det til høringsdokumentet side 59 – 64 hvor videre konsekvenser ved innføring av produksjonsområder, justering av kapasitet basert på handlingsregelen og administrative konsekvenser er diskutert. Det vises også til vurderingene gjort i de enkelte avsnitt foran.

For fylkeskommunene vil ordningen rent administrativt og forvaltningsmessig høyst sannsynlig medføre merarbeid i form av flere søknader. Hvor stor denne merbelastningen blir, avhenger av hvor fleksibel ordningen til slutt blir. Dersom det blir gitt adgang til å utnytte tillatelser i flere produksjonsområder, vil antall søknader øke. Det samme gjelder for eventuell adgang til å flytte tillatelser fra «rødt» område til «grønt» område, slik det redegjøres for på side 6. Videre vil økt kapasitet i seg selv øke behovet for flere nye og større lokaliteter.

For forvaltning og tilsynsmyndigheter for øvrig vil også arbeidsmengden øke, og for disse også avhenge av hvordan ordningen blir. Jo større fleksibilitet for flytting av tillatelser og biomasse mellom produksjonsområdene og jo større adgang til å få unntak fra handlingsregelen, jo mer arbeid vil det bli for forvaltningen generelt. Uansett vil ordningen føre til vanskeligere saksbehandling, flere klagesaker, større potensiale for konflikter og mer byråkrati. Man vil støte på juridiske og forvaltningsmessige utfordringer når næringa skal tilpasse seg det nye systemet, og det vil dukke opp utfordringer med ordningen og smutthull i regelverket som man ikke har klart å forutse.

Konklusjonen er at ordningen slik den foreslås, med unntaksbestemmelser og smutthull, vil føre til at forvaltning og næringsutøvere får en mer byråkratisk, kostnadskrevende og uoversiktlig hverdag.

Tromsø, 15.09.2016

Willy Ørnebakk
fylkesråd for helse, kultur og næring

Vedlegg:

- Høringsnotat fra NFD datert 24.06.16
- Utkast til forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften)

...