

# **Arealavgift for oppdrettslokaliteter**

*Utrekning av grunnlaget for innføring av arealavgift eller  
ressursskatt i akvakulturnæringen*

*Utarbeidet av Kontali Analyse AS for  
Nettverk for fjord- og kystkommuner*

*Februar 2011*



*Systemizing the world of Aquaculture and Fisheries*

## Kontali rapport

|                                                                                                                                                     |                                                                  |                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| TITTEL: AREALAVGIFT FOR OPPDRETTSLOKALITETER<br><i>Utredning av grunnlaget for innføring av arealavgift eller ressursskatt i akvakulturnæringen</i> |                                                                  | LEVERT<br>DATO:<br><br>17.02.11 |
| PROSJEKTGRUPPE:<br>Ragnar Nystøyl<br>Torgeir Lassen<br>Arnt Fredrik Kjørhaug                                                                        | UTARBEIDET FOR:<br><br>Nettverk for<br>fjord- og<br>kystkommuner |                                 |
| PROSJEKTLEDER:<br><br>Lars Liabø                                                                                                                    | REFERANSE<br>OPPDRAUGSGIVER:<br><br>Ole Laurits<br>Haugen        |                                 |
| RAPPORT SAMMENDRAG:<br><br>Se eget kapittel.                                                                                                        |                                                                  |                                 |

|                                  |                                         |                                                                            |
|----------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| KA<br>INT.<br>KODE:<br><br>61125 | ANTALL<br>SIDER:<br><br>32 +<br>vedlegg | NØKKELOD:<br><br>Akvakultur,<br>oppdrett,<br>arealavgift,<br>ressursskatt. |
|----------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|



*Systemizing the world of Aquaculture and Fisheries*

Kontali Analyse AS  
Industriveien 18  
N-6517 Kristiansund N  
Norway

Tlf: +47 71 68 33 00  
Fax: +47 71 68 33 01

[www.kontali.no](http://www.kontali.no)

## Innhold

|                                                                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Sammendrag .....                                                                                                             | V  |
| 1 Bakgrunn .....                                                                                                             | 1  |
| 2 Dagens avgiftssystem for akvakulturnæringen.....                                                                           | 2  |
| 2.1 Avgift ved tildeling av ny konsesjon/økt MTB. ....                                                                       | 2  |
| 2.2 Gebyr ved lokalitetssøknader/driftsavhengige avgifter .....                                                              | 2  |
| 2.3 Eiendomsskatt.....                                                                                                       | 2  |
| 2.4 Oppsummering dagens avgiftssystem.....                                                                                   | 3  |
| 3. Arealavgift, begrunnelse, alternative avgiftsformer, beregningsgrunnlag, innkrevningssystem, kontrollmuligheter .....     | 4  |
| 3.1 Prising av tilgang til arealer, rettigheter .....                                                                        | 4  |
| 3.2 Sjøen som allmenning, akvakultur, økonomisk utnytting av sjøarealet.....                                                 | 6  |
| 3.3 Oversikt over tildelte lokaliteter til akvakulturformål .....                                                            | 9  |
| 3.4 Kommunenes grunnlag for prioritering mellom ulike disponeringer av sjøarealet .....                                      | 11 |
| 3.4.1 Konkurrerende bruksområder og arealdefinisjoner .....                                                                  | 11 |
| 3.4.2 Kommunenes motivasjon for å utvikle kystsoneplaner .....                                                               | 11 |
| 3.4.3 Beslutningsgrunnlag for å sikre gode oppdrettslokaliteter kystsoneplanen.....                                          | 12 |
| 3.4.4 Behovet for regional planlegging .....                                                                                 | 13 |
| 3.4.5 Risikovurdering ved opphør av drift pga sykdom eller konkurs.....                                                      | 15 |
| 3.5 Arealbehov – tilgjengelig areal .....                                                                                    | 15 |
| 4. Arealavgift, fordeler for næringsaktører.....                                                                             | 20 |
| 4.1 Lokalitetenes betydning for produksjonskostnadene .....                                                                  | 20 |
| 4.2 Tilgang på gode lokaliteter .....                                                                                        | 21 |
| 4.3 Omdømme, betaling for bruk av allmenningen .....                                                                         | 22 |
| Et søk gjennom lokalaviser fra de siste årene viser at motstanden mot bruk av sjøarealer til lakseproduksjon er økende. .... | 22 |
| 4.4 Fordeler for aktørene, en oppsummering .....                                                                             | 23 |
| 5. Avgiftssystemene i andre land, mulig konkurranse vridning for norsk laks .....                                            | 24 |
| 5.1 Arealavgifter i andre land .....                                                                                         | 24 |
| 5.1.1 Skottland.....                                                                                                         | 24 |
| 5.1.2 Færøyene.....                                                                                                          | 25 |
| 5.1.3 Canada .....                                                                                                           | 25 |
| 5.1.4 Chile .....                                                                                                            | 26 |
| 5.2 Arealavgift i Norge kontra andre land .....                                                                              | 27 |

|                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 6. Effekten av ulike avgiftsnivåer, beregning av inntekter per kommune basert på slaktestatistikken for 2009..... | 28 |
| 6.1 Arealavgift, alternative avgiftsformer.....                                                                   | 28 |
| 6.1.1 Avgift knyttet til maksimal tillatt biomasse (MTB): .....                                                   | 28 |
| 6.1.2 Avgift knyttet til faktisk arealbruk: .....                                                                 | 29 |
| 6.1.3 Avgift på faktisk slaktekvantum:.....                                                                       | 29 |
| 6.2 Eksempel på arealavgiftsberegning for lakse- og ørret- produksjonen.....                                      | 29 |
| 6.3 Arealavgift korrigert for sysselsetting.....                                                                  | 30 |
| 6.4 Arealavgift: En økonomisk belastning for næringen?.....                                                       | 30 |
| 7. Prising av lokaliteter ved tildeling.....                                                                      | 32 |
| 7.1 Engangspris ved tildeling av en lokalitet.....                                                                | 32 |
| 7.2 Desentralisert tildeling av konsesjoner/Auksjonering av lokaliteter.....                                      | 33 |
| Vedlegg 1: Avgifter knyttet til akvakultur .....                                                                  | 34 |
| Vedlegg 2: Utdrag fra Marine Harvests presentasjon ved <i>Capital Markets Day 2010</i> .....                      | 35 |
| Vedlegg 3: Oppdrettskommunene, rangert etter MTB på lokalitetsnivå .....                                          | 36 |
| Vedlegg 4: Grunnlinjer .....                                                                                      | 40 |
| Vedlegg 5: Grenser i sjø .....                                                                                    | 44 |
| Vedlegg 6. Strandretten .....                                                                                     | 50 |

## Sammendrag

Norsk kystzone er vår største allmenning som kjennetegnes av fri ferdsel, fritt fritidsfiske, det vil si fri adgang for alle.

Men disponering av kystsonen, valg mellom ulike interesser er problemstillinger som i økende grad vil komme på dagsorden.

Hvordan få til en god fordeling mellom de ulike anvendelsene? Hva skal vektlegges?

Statlige, fylkeskommunale, regionale og kommunale myndigheter står over for betydelige utfordringer i sitt arbeid med å styre anvendelsen av de store arealene.

Akvakultur er blitt en betydelig næring i Norge, laksen har i kraft av sine produksjonsmessige og markedsmessige fordeler blitt en vinner.

Norge har blitt en betydelig matprodusent.

Kun Chile og Norge tilgjengelige lokaliteter som tåler produksjon på over 200 000 tonn per år, og selv om temperaturforholdene i Chile er mer optimale enn i Norge er aktuell kystzone for produksjon av laksefisk mindre enn en tredjedel av den norske.

I Norge ble det i 2010 slaktet 1 mill tonn laksefisk, og i den norske kystsonen kan det, dersom den forvaltes riktig produseres 10 mill tonn.

Skal dette oppnås må en rekke forutsetninger innfris, frisk fisk, tilgang på forråstoffer, bærekraftig utnyttning av lokalitetene og selvsagt det må være marked for et slikt slaktekvantum.

Men først og fremst må de ulike ledd i forvaltningen foreta prioriteringer slik at de beste områdene blir gjort tilgjengelig for lakseproduksjon.

Det synes som akvakultur blir prioritert på statlig hold. Både statsminister, næringsminister og selvsagt fagstatsråden i Fiskeri og Kystdepartementet påpeker de vekstmuligheter som laksenæringen har.

Men enigheten er ikke helt på plass i regjeringen, 3.9 2010 sendte Miljøverndepartementet et brev til Molde kommune hvor kommunen får støtte i et forslag til innstramming i anvendelse av sjøarealer til akvakulturformål. Dette mot protester fra Fiskeridirektoratet og FKD.

Skal laksenæringen vokse må den ha støtte lokalt i de kommuner hvor produksjonen foregår.

Lokalbefolkningen må se verdien av det at en del av de lokale sjøområdene blir disponert til lakselokaliteter med de begrensninger i ferdsel og fritidsfiske som det innebærer.

Denne rapporten viser at av alle de gebyrer og avgifter som innkreves fra laksenæringen er det ingen som tilfaller kommunene.

Den nylig innførte muligheten til å pålegge selskapene eiendomsskatt gir bare mindre provenyer og en del kommuner har valgt å se bort fra denne skattleggingsmuligheten av administrasjonshensyn. Det kan koste mer enn skatteinnbetalingen.

I konklusjonen til Gullestadutvalget står det blant annet:

*De strukturelle endringene i næringen med større og færre selskaper og slakterier har medført at næringens lokale forankring er svekket i mange kommuner. Når de positive ringvirkningene av oppdrett blir ujevnt fordelt, er det nærliggende å anta at interessen i mange kommuner for å legge til rette for oppdrett blir tilsvarende redusert. Dette er en fjerde hovedutfordring som i første rekke næringen selv må løse. Utvalget foreslår at det blir evaluert om den nylig innførte adgangen for kommunene til å innkreve eiendomsskatt fra akvakulturanlegg fungerer etter hensikten. En slik evaluering bør foretas etter at ordningen med eiendomsskatt har fått virke en tid.*

I rapporten er det gjort en del enkle beregninger på hvor mye en arealavgift kan innbringe for den enkelte kommune. Disse beregningene er basert på satsen i den skotske arealavgiften på 17 øre per kg slaktet laks. Vi har ikke drøftet hvor stor en eventuell avgift skal være.

Det foreligger ikke gode data for variasjonene i produksjonskostnader for en "god" og en "dårlig" lokalitet, men ut fra de data vi har synes forskjellen stor.

Sett fra næringsaktørene sin side må en arealavgift for at den skal virke etter sin hensikt og ikke bli en ekstra selskapsskatt, vise at den virkelig sikrer tilgang til de beste lokalitetene og dermed blir et bidrag til å redusere produksjonskostnadene i stedet for å øke de.

## 1 Bakgrunn

Etter oppdrag fra Nettverk for fjord og kystkommuner har Kontali Analyse AS gjennomført en utredning om virkningen av en eventuell arealavgift pålagt norsk laksenæring.

Etter samtale med styreleder Ole Laurits Haugen i Nettverket tidlig desember 2010 utarbeidet vi en disposisjon for en utredning som ble godkjent av oppdragsgiver i e-post av 15.12 2010.

11.1 2011 oversendte vi et utkast til endelig rapport og denne ble gjennomgått i møte med Ole L. Haugen 1.2 2011.

Foreliggende versjon er basert på resultatet av denne gjennomgangen.

I utredningen har vi prøvd å se virkningen av en arealavgift fra næringens side og ut fra det omfang den kan få i fremtiden.

Vi startet vårt arbeid før innstillingen fra Gullestadutvalget forelå, men siden utvalgets innstilling ble offentliggjort 4.2 2011 har vi prøvd å ta hensyn til hovedkonklusjonene i vår rapport.

**Hele utredningen bygger på at arealavgiften tilfaller den enkelte kommune.**

Lars Liabø, Ragnar Nystøyl, Arnt Fredrik Kjønhauget og Torgeir Lassen har stått for gjennomføring av oppdraget, med førstnevnte som prosjektleder.

## 2 Dagens avgiftssystem for akvakulturnæringen

Akvakulturnæringen har i tillegg til vanlig bedriftsskatt en rekke avgifter og kostnader knyttet til søknad og drift av konsesjoner og lokaliteter.

### 2.1 Avgift ved tildeling av ny konsesjon/økt MTB.

Det høyeste vederlaget knytter seg til søknad og innvilgelse av nye konsesjoner, der det siste vederlaget var satt til 8 millioner per konsesjon. Finnmark har et lavere vederlag pålydende 3 millioner kroner. Fra 1/1 – 2011 har Troms og Finnmark anledning til å øke MTB per konsesjon med 5 %. Vederlag for dette er på NOK 150 000 og NOK 500 000 per konsesjon i henholdsvis Finnmark og Troms.

### 2.2 Gebyr ved lokalitetssøknader/driftsavhengige avgifter

I søknadsprosessen til nye konsesjoner og lokaliteter påløper det gebyrer til behandling av søknader, samt diverse engangsgebyrer og årlig avgifter til drift. Gebyrer knyttet til søknader om lokaliteter kan fort bli høye ettersom søker må betale fast avgift multiplisert med antall 780 tonns konsesjoner. Eventuelle justeringer av lokaliteter som må sendes ut på nye høringer kvalifiserer til et nytt gebyr, men her kan skjønn benyttes i forvaltningen slik at gebyr kan bli redusert. I tillegg krever Fylkesmannen på vegne av KLIF (Klima og Forurensingsdirektoratet) inn avgift i forbindelse med godkjenning av lokalitet.

Avgifter Mattilsyn – Matproduksjonsavgift finansierer Mattilsynets kostnader ved tilsyn og kontroll, og er på NOK 14,6 per tonn mottatt til slakting. I 2010 ble det innført nytt gebyr for produsenter av muslinger som er på NOK 12 275 per år per tillatelse. Skal finansiere kontroll og tilsyn.

Industrien har også kostnader av ulik størrelse knyttet til myndighetspålagte sertifiseringer og lokalitetsundersøkelser. Dette gjelder spesielt i henhold til NYTEK forskrift om sertifisering og godkjenning av utstyr, som varierer fra selskap til selskap etter status på utstyret som blir brukt.

### 2.3 Eiendomsskatt

Etter åpning for kommunal eiendomsskatt på oppdrettsanlegg i 2009 har enkelte kommuner innført dette. Skattesatsen varierer fra kommune til kommune. I 2009 ble eiendomsskatt innført i 299 av totalt 430



kommuner i Norge. Av disse kommunene hadde 133 skattlegging på verk og bruk, 54 på verk og bruk, samt områder utbygd på byvis. Resten av utvalget hadde innført eiendomsskatt på hele kommunen, dvs. inkludert boliger og fritidseiendommer. Totalt ble det innkrevd ca. 6,5 milliarder kroner på eiendomsskatt i 2009, der ca. 3.8 milliarder var skattlegging av industri. Dette gir varierende inntekter fra kommune til kommune, og inntektene varierer også etter hva slags utstyr som befinner seg på de enkelte lokaliteter. Skattleggingen skje kun på flytende installasjoner og utstyr, og kan ikke beregnes ut fra verdi på fiskebeholdning. Gullestad-utvalget skriver at det er foreløpig erfart at skatten kan utgjøre mellom 25 000 – 70 000 kr for en lokalitet per år. Totale skatteinntekter for lakse- og ørretlokalitetene som er registrert per 31. desember 2010 ville da utgjøre et sted mellom 27 og 76 millioner kroner per år, om alle kommuner hadde innført eiendomsskatt. Utvalget skriver videre at i oppdrettssammenheng må dette beskrives som relativt beskjedne beløp. Ikke alle kommuner tar seg bryet med taksering på grunn av at dette kan ha en relativt stor kostnad. Ved eventuelle klager må kommunen bruke ressurser med tanke på bevisbyrde etc. I tillegg kan utstyr/installasjoner flyttes fra kommuner ved endt produksjonssyklus, som gjør at utstyr disponeres i en annen kommune og ikke gir stabile inntekter til kommunen.

## 2.4 Oppsummering dagens avgiftssystem

En tabell med oversikt over avgifter og kostnader knyttet til reguleringer av næringen er vist i Vedlegg 1.

Tildelingsavgiftene på nytildeling av konsesjoner og økning av MTB må sies å være lave, ettersom den reelle verdien er vesentlig over tildelingsgebyr fra myndighetene. Dette har en sett i forbindelse med siste tildelingsrunde der konsesjoner har vært omsatt mindre enn et halvt år etter tildeling til en pris som er vesentlig over gebyret til myndighetene.

De driftsavhengige avgiftene er variable ettersom de knyttes opp til endringer av lokaliteter, godkjenning av lokaliteter og lignende. Avgiften med størst betydning her er matproduksjonsavgiften til mattilsynet som representerer en kostnad på ca. 1,5 øre per kg slaktet.

Eiendomsskatt er som nevnt ovenfor vil variere fra kommune til kommune. Hvis en legger Gullestad-utvalget sitt anslag på mellom 27 – 76 millioner kroner til grunn, vil en på fjorårets slaktekvantum hatt en skatt på mellom 3 og 8 øre per kg slaktet laks og ørret om alle kommunene hadde innført eiendomsskatt. Kostnader til takseringer, klager etc, vil for den enkelte kommune komme til fradrag.

Gjeldende mulighet til å pålegge eiendomsskatt på akvakulturanlegg har så langt ikke virket etter hensikten. Inntektspotensialet for kommunene er for lavt.

### 3. Arealavgift, begrunnelse, alternative avgiftsformer, beregningsgrunnlag, innkrevningssystem, kontrollmuligheter

#### 3.1 Prising av tilgang til arealer, rettigheter

Eiendomsretten til landområder har trolig vært hevdet siden de første faste bosettinger ble etablert, og etter hvert som bosettingene ble organisert med en overordnet beskyttelse (hersker) ble eiendommene også grunnlag for skattlegging. Alt på 1100 tallet ble det i Norge utarbeidet oversikter over eiendommer med tilhørende verdifastsetting som igjen var utgangspunkt for utskriving av skatter og en veileder for prising ved kjøp/salg av eiendommen. Slike oversikter ble benevnt som *matrikkel* (se tekstboks) og er i våre dager viktige kilder for historikere og slektsgranskere, for eksempel Aslak Bolts Jordebok av 1532 som dekker Midt Norge.

##### Matrikkel ifølge wikipedia:

*En matrikkel (lat.: matricula = register) er et offentlig register over grunneiendommer (eiendomsregister). Alle land med et kapitalistisk styresett har et slikt eiendomsregister, som opprinnelig var innført for å foreta skattlegging av eiendommer på landet.*

Dagens eiendomsregister angir ikke eiendommens verdi, og landeiendom blir verdisatt basert på ulike prinsipper alt etter formålet med verdisettingen. Det blir for eksempel brukt forskjellige prinsipper for formueskatt- og eiendomsskattberegninger. Disse skatteleggingsmulighetene gir bare i mindre grad kommunene muligheten til å skattlegge den verdiskaping som skjer lokalt ut fra lokale ressurser.

For kommuner med vannkraftverk er det etablert et eget skattesystem som, i likhet med eiendomsskatten, er bygget på prinsippet om lokal beskatningsrett, men hvor skattleggingen er knyttet opp mot produksjonen ved kraftverket.

**Landssamanslutninga av Vasskraftkommuner (LVK) henviser som grunnlag for innføringen av naturressursskatten på 1,1 øre/kwh til følgende:**

”Det lokale selvstyre er en viktig del av norsk demokrati, og Norge er gjennom Europeisk charter om lokalt selvstyre av 15. oktober 1985 rettslig forpliktet til å etterleve bestemmelsene i charteret. Et sentralt element i det lokale selvstyre er den lokale beskatningsretten. Charterets art. 9 fastslår at en del av en kommunes finansielle ressurser ”shall derive from local taxes and charges.”

Kraftproduksjon er for mange kommuner den største og viktigste økonomiske aktiviteten som drives innenfor kommunens grenser. Som for alle andre virksomheter har kommunen rett til å beskatte disse aktivitetene.

Den lokale beskatningsretten har lange tradisjoner i Norge, helt tilbake før skattelovene fra 1911. Da Stortinget diskuterte om også staten skulle svare skatt for sine kraftanlegg, uttalte Stortingsrepresentant Castberg følgende under forhandlingene 17. januar 1921:

*”Jeg forstaar det hele ikke, at naar man har et system med kommunebeskatning, at der da kan anføres nogen plausibel grund for at de værdier som ligger i kommunen, og som er forutsat at skulle tjene til at dække kommunens skattebehov, at de undrages, fordi en speciel person, i dette tilfælde staten, blir eier. Jeg kunde forstaa det, hvis vore kommuners økonomi var ordnet paa den maate, at de skulde bestride sine utgifter ved en kontingent eller ved hva staten tillot dem overhode at faa av statsindtægterne. Og der er jo Steder, hvor det system i nogen grad er gennemført. Men det princip har vi jo ikke knesat her hos os”*

Den kommunale beskatningsretten praktiseres i dag først og fremst gjennom eiendomsskatten, men også naturressursskatten bekrefter den kommunale beskatningsretten som et demokratisk prinsipp.”

### 3.2 Sjøen som allmenning, akvakultur, økonomisk utnytting av sjøarealet

Mens det for landområdene gjennom årtusener har blitt utviklet sedvaner for verdifastsetting og skattlegging av eiendommer har det for sjøarealer ikke vært en tilsvarende praksis. Sjøen har vært sett på som allmenning med fritt leide og fri adgang til fiske for alle. Men etter som utnytting av ressursene i og under havene har økt har en også sett en gradvis nedtrapping av allmenningsretten for disse arealene som dekker ca 75 % av jordens overflate.

**Den overordnede disponeringen av havet er gitt i Havretten:**

*"Havrett er den del av folkeretten som regulerer den internasjonale rettsordenen på havet.*

*Havretten behandler spørsmål om grensen mellom territorialfarvann, økonomisk sone og internasjonalt farvann. Videre behandles spørsmål om de ulike staters suverenitet, det vil si jurisdiksjon og domsmyndighet, på de ulike delene av territorialfarvannet og utenfor. Herunder også spørsmål om hvem som har rett til å nyttiggjøre seg av naturressurser som f.eks. fisk og olje i de ulike havområdene. Avhengig av hvilken sone utenfor kysten det er snakk om, vil rettighetene og pliktene som ligger til kyststaten variere.*

*Havretten har røtter tilbake til den sene middelalder, hvor enkeltstater gjorde krav om enerett på oseanene. Senere ble Hugo Grotius' prinsipp om havenes frihet gjeldende. I dag søker man i havretten å skape balanse mellom havenes frihet og kyststatenes interesser og mulighet for at utøve suverenitet over deres territorialfarvann. Gjennom århundrer har havretten vært basert på sedvanerett. Først i 1958 ble den første havrettskonvensjonen vedtatt; i dag har flertallet av verdens land underskrevet og ratifisert FNs Havrettskonvensjon, likesom de er medlem av Den internasjonale havrettsdomstolen."*

Norges tilgang til sjøarealer er altså klart definert i henhold til prinsippene i havretten, og de norske sjøarealene er igjen delt inn etter ulike soner, økonomisk sone, territorialgrensen (12 nautiske mil fra kysten) og grunnlinjen. Grunnlinjene langs Norges kyst er definert som rette linjer trukket opp mellom punkter på de ytterste nes og skjær som stikker opp over havet ved lavvann (fjære sjø). Det er definert i alt 103 grunnlinjepunkter langs Norges kystlinje. Kommunegrensene til sjøs har ikke alltid vært like klart definert, men Statens Kartverk har utarbeidet kart over kommunegrensene innenfor grunnlinjen.

Alle lokaliteter for akvakultur kan dermed tilknyttes en bestemt kommune ut fra beliggenheten.

De første laksemerdene ble lagt nært land og det ble snart et behov for å definere hvor langt ut i sjøen eiendomsretten til en landeiendom rakk. Når kunne en eiendomsbesitter nekte tilgang til en lokalitet? I Sogn og Fjordane oppsto en slik strid som gikk helt til Høyesterett, og i Rt. 1985 s. 1128 (Rugsund) er strandretten definert som en «rett til uforstyrret å kunne nyte de fordeler som følger av at en eiendom ligger til sjøen».

**På sine hjemmesider skriver Statens Kartverk:**

*"Med henblikk på økt aktivitet i sjøområdene, eksempelvis akvakultur som fiske- og skjelloppdrett, og den planlegging kommunene skal drive i kystsonen, blant annet kommuneplanlegging og ved opprettelse av havnedistrikt (jf. Havne- og farvannsloven LOV-2009-04-17-19 samt rundskriv nr. 7595/85 fra Fiskeridepartementet av 3. oktober 1985), er det nå nødvendig med bedre definerte grenser."*

I dag ligger de fleste lokalitetene med god avstand fra strandlinja og kommer ikke i kollisjon med den private eiendomsretten, og de anleggene som har behov for landfeste betaler oftest en avgift til landeieren.

Oppdrett av laksefisk i sjø har vært prøvd med vekslende hell i over hundre år i Norge, men det var først da en satte laks ut i notposer holdt oppe av flyteelementer (flytemerder) at en hadde en teknologi som ga rasjonell drift. 40 år med industrialisert lakseproduksjon har vist at ingen land i verden har så gode naturgitte forutsetninger som Norge.

Lite ante de pioner som satte i gang tidlig på 70-tallet at de skulle starte en næring som til de grader var tilpasset de naturlige betingelser som finnes langs norskekysten. Videre at produksjon av laks er kanskje den mest effektive som finnes med hensyn til forutnyttelse, produksjon per ansatt, produksjon per areal, CO2 utslipp etc.

I 2010 spiste den norske laksen ca 1,2 mill tonn med for. Dette ga ca 550 000 tonn reint laksekjøtt. Dersom den samme formengden ble gitt til kylling eller til svin, ville en ha fått som skinn og beinfritt bare ca 270 000 tonn kyllingkjøtt, eller 160 000 tonn svinekjøtt.

99,5 % av verdens matproduksjon skjer på 3 % av jordens overflate. Disse områdene er under stadig større press, dels som følge av klimaendringene men også fordi en stadig økende folkemengde øker sin kjøpekraft.

Økt kjøpekraft blant befolkningen gir økt etterspørsel etter kjøtt. Verdens produksjon av kylling, svin, storfekjøtt har økt kraftig de siste årene. Spesielt stor effekt har velstandsutviklingen i land som Brasil, Kina og India hatt. 50 % av verdens avlinger av korn, soya plante og rotvekster går til foring av husdyr.

Økt etterspørsel etter for til kylling og svin har gitt stigende priser på alle matvarer de siste årene og det forventes at denne økningen vil fortsette. Over hele verden er det derfor økende fokus på akvakultur som et alternativ til landbasert kjøttproduksjon.

Arter som tilapia, pangasius og varmtvannsreker som krever høye sjøtemperaturer har blitt en viktig eksportartikkel for land som har naturgitte forutsetninger for slik produksjon.

For første gang har Norge fått en ledende rolle som matprodusent. Men det er avgjørende for en effektiv produksjon at lokalitetene som produksjonen skal foregå på tilfredsstiller nærmere spesifiserte krav (se pkt 4.1). På samme måte som dyrking av korn krever et bestemt jordsmonn og egnede temperaturforhold i vekstperioden, krever laksen sjøtemperaturer, strømforhold og dybder som tilsier lavt forforbruk, hurtig vekst og minimal belastning på miljøet.

Havforskningsinstituttet har uttalt at norsk produksjon av laksefisk kan 10 dobles (Ole Arve Misund, Sjømatkonferansen i Bergen 24.11.10). Mens det i 2010 ble slaktet 1 mill tonn laks og ørret, kan en altså øke denne produksjonen til 10 mill tonn ut fra tilgjengelige lokaliteter og belastning fra stående biomasse laksfisk.

Men dette betinger at de beste lokalitetene blir gjort tilgjengelige, effektiv produksjon krever gode lokaliteter. I sin kystsoneplanlegging har kommunene et velegnet verktøy til å prioritere lokaliteter for lakseproduksjon.

Etter at eierbegrensingene i fiskeoppdrettsloven ble endret i 1991 har det foregått en betydelig strukturendring i næringen og den lokale eiertilknytningen er i de fleste tilfeller borte.

I 1997 da det ble gjennomført en endring av selskapsbeskatningen i Norge fikk Vasskraftkommune gjennomslag for innføring av en produksjonsavgift som tilfaller kommunen hvor kraftverket ligger.

Som ved vannkraftproduksjonen gir lakseproduksjonen få arbeidsplasser lokalt. En røkter på et lakseanlegg produserer årlig ca 700 tonn laks. Et årsverk i saueneæringen gir til sammenligning 5,2 tonn slaktevekt sau. Det er like mange som er sysselsatt med produksjon av smolt, transport og slakting og videreforedling som i selve tilvekstfasen for laksen i sjø. Med høy produksjon per ansatt blir også verdiskapingen per årsverk svært høy men kommunen som lokaliteten ligger i får liten gevinst av denne verdiskapingen.

Mens det i dag er etablert detaljerte regler for nedbygging av dyrket/dyrkbar mark i Norge med formål å verne om matproduksjonen har en ikke samme regelverk som sikrer tilgang til de beste lokalitetene

for lakseproduksjon. I og med at sjøarealene er allmenning og eiendomsretten i strandsonen er begrenset er det kommunene som kan sørge for at de riktige prioriteringer blir gjort.

Det samme prinsipp som Landssamanslutninga av norske vasskraftkommunar viser til (tekstboks under pkt 3.1) bør også kunne gjelde som argument for å innføre en avgift på produksjon av laks i de kommuner hvor selve produksjon foregår. Det vil sikre at de beste lokalitetene blir gjort tilgjengelige og at man følgelig kan utnytte det angitte potensial på 10 mill tonn laksefisk

### 3.3 Oversikt over tildelte lokaliteter til akvakulturformål

Som et vedlegg til dette punktet følger det med en oversikt over tildelte lokaliteter til akvakulturformål sortert på fylke. Oversikten inneholder kommersielle lokaliteter til laks, ørret, torsk og skjellproduksjon, som er de artene som har størst kommersiell betydning i dag. Per medio desember 2010 er litt over 1 400 lokaliteter tildelt i Norge til disse artene, men i de 300 lokalitetene som er godkjent for produksjon av skjell er det mange som ikke er i kommersiell drift og skal i henhold til gjeldende regelverk inndras. Tabellen gir god oversikt over tildelte lokaliteter per kommune sortert på fylke, listen er også sortert på laks og ørret lokaliteter, lokalitet for torsk samt lokaliteter for skjell. Listen er tatt ut av Fiskeridirektoratets register den 12. desember, og avviker noe fra oversikten publisert i rapport fra Arealutvalget ledet av Peter Gullestad. Dette kan skyldes at lokaliteter blir midlertidig tatt ut av registeret ved endringer og lignende. Listene er også tatt ut på forskjellige tidspunkt. For laks og ørret er vedlagt liste kun tatt ut på kommersielle matfisk lokaliteter, og inneholder ikke stamfisk, FoU og visning.

| Fylke                   | Art           | Antall |
|-------------------------|---------------|--------|
| Finnmark                | laks og ørret | 59     |
|                         | torsk         | 11     |
|                         | skjell        | 0      |
| Troms                   | laks og ørret | 111    |
|                         | torsk         | 6      |
|                         | skjell        | 6      |
| Nordland                | laks og ørret | 182    |
|                         | torsk         | 65     |
|                         | skjell        | 61     |
| Nord Trøndelag          | laks og ørret | 65     |
|                         | torsk         | 3      |
|                         | skjell        | 39     |
| Sør Trøndelag           | laks og ørret | 81     |
|                         | torsk         | 4      |
|                         | skjell        | 23     |
| Møre og Romsdal         | laks og ørret | 99     |
|                         | torsk         | 18     |
|                         | skjell        | 17     |
| Sogn og Fjordane        | laks og ørret | 94     |
|                         | torsk         | 28     |
|                         | skjell        | 46     |
| Hordaland               | laks og ørret | 188    |
|                         | torsk         | 13     |
|                         | skjell        | 72     |
| Rogaland/Agder og Andre | laks og ørret | 79     |
|                         | torsk         | 11     |
|                         | skjell        | 53     |
| Total                   | laks og ørret | 958    |
|                         | torsk         | 159    |
|                         | skjell        | 317    |

**Figur 1: Lokalteter per fylke.** Kilde: Fiskeridirektoratet



### 3.4 Kommunenes grunnlag for prioritering mellom ulike disponeringer av sjøarealet

I de regionene av kysten hvor oppdrettsvirksomheten i hovedsak finner sted i dag, er kommunenes prioritering mellom ulike disponeringer av sjøarealet nedfelt i en kystsoneplan. Kystsoneplanen tar sitt utgangspunkt i plan- og bygningsloven som er gjeldende innenfor grunnlinjen, men kan ha ulik utforming og detaljgrad i ulike kommuner.

#### 3.4.1 Konkurrerende bruksområder og arealdefinisjoner

Hovedkategoriene for bruksformål i kystsonen er Natur, Fiske, Ferdsel, Friluftsliv og Akvakultur. Det står kommunen fritt å kombinere disse kategoriene, slik at for eksempel et NFFFA-område i prinsippet vil være åpent for aktivitet i alle kategoriene, mens A-område vil være definert som et område åpent for akvakultur, og et NFFF-område vil være definert som et område hvor akvakultur i utgangspunktet er utelukket. Det har vært en tendens mot mer utstrakt bruk av samle kategorier som NFFFA og NFFF, og mindre bruk av A-områder, særlig i kommuner som ønsker å tiltrekke seg oppdrettsvirksomhet. Denne bruken gir større fleksibilitet bl. a. i forbindelse med konsesjonsprosesser og kan dermed være med på å gjøre kommunen mer tilgjengelig for oppdrettsselskaper. Det finnes et visst rom for tolkning ved bruk av slike samleområder mht hvorvidt akvakultur er en prioritert aktivitet i NFFFA-områder i kommuner hvor både NFFFA og NFFF benyttes. Endelig lokalitetsklarering må i alle tilfeller avgjøres i forbindelse med en konsesjonsbehandling.

Det vil være naturlig å forvente økt konkurranse om kystarealene i fremtiden. Innen havbrukssegmentet har det vært initiativer bl.a. innen taredyrking og havbeite, og videre representerer kystsonen også potensielt attraktive lokaliteter for vindkraft, bølgekraft og lignende. Det vil være av betydelig verdi for kommunene å møte denne interessen med et avklart forhold til prioritert aktivitet i sine kystarealer.

#### 3.4.2 Kommunenes motivasjon for å utvikle kystsoneplaner

Generelt er det en tendens til at næringssvake kommuner, ofte med synkende innbyggertall, har som hovedmotivasjon med sitt arbeid med kystsoneplanen å definere bruksområder for å tiltrekke oppdrettsvirksomhet. Mer næringssterke kommuner, ofte med større press fra konkurrerende interesser i kystarealene, har i større grad som motivasjon å avklare interessekonflikter tilknyttet arealbruk i kystsonen.

Med den strukturendring som har pågått i næringen på 2000-tallet, har det vært en tendens til at flere kommuner opplever at store deler av sysselsettingsgevinsten tilknyttet oppdrettsaktiviteten flyttes ut av kommunen. Dette, sett i sammenheng med at bedriftsbeskatningen går til staten og ikke til kommunen, har ført til synkende interesse i noen av de kommunene som står igjen med kun en marginal sysselsettingsgevinst for å stille sine arealer til disposisjon (Stokke et al, 2006).

Den strukturelle utviklingen i laksenæringen har samtidig ført til at de store oppdrettsselskapene i mindre grad er til stede i kommunale planleggingsprosesser enn hva tilfellet er i kommuner der oppdrettsvirksomheten er lokalt eid.

I forbindelse med forslag til tiltak for ny lokaliseringsstruktur organisert i soner tilrår Arealutvalget ledet av Peter Gullestad at det utarbeides statlige forventninger til akvakultur i regionale og kommunale planer. Dette for å gi mer helhetlige planer mellom regioner og kommuner, og gi forutsigbarhet i en eventuell ny struktur.

### **3.4.3 Beslutningsgrunnlag for å sikre gode oppdrettslokaliteter kystsoneplanen**

De fleste kommunene i hovedregionene for oppdrettsvirksomhet har involvert både fiskere og oppdrettere i planarbeidet. I tillegg benyttes Lenka (Landsomfattende egnethetsvurdering av den norske kystsonen for akvakultur) som et retningsgivende dokument for kommunene. Det synes å være en tendens til mer deltakelse fra oppdrettere i kommuner med aktive lokale oppdrettere enn i kommuner med oppdrettsvirksomhet, men uten lokalt eierskap og lokal administrasjon.

Mens Norges Fiskarlag har drevet kursvirksomhet for bevisstgjøring og kompetanseheving omkring kystsoneplanene, har FHL konsentrert sitt arbeid omkring prosessene tilknyttet nasjonale laksefjorder, og andre verneområder.

Det kan synes som om fiskeriinteresser, som i større grad enn oppdrettsorganisasjonene er organisert rundt lokallag, har et nærere ståsted til kommunale planprosesser enn oppdrettsnæringen har i kommuner der oppdrettsvirksomheten er dominert av sentraliserte selskaper. Representanter for andre interesser enn fiskeri- og havbruksnæringen deltar ofte i mindre grad i kystsoneplanleggingen.

### 3.4.4 Behovet for regional planlegging

I mange tilfeller vil flere kommuner forvalte et felles sjøareal, for eksempel en fjordarm. I slike tilfeller er det behov for en koordinert kystsoneplan som omfatter flere kommuner.

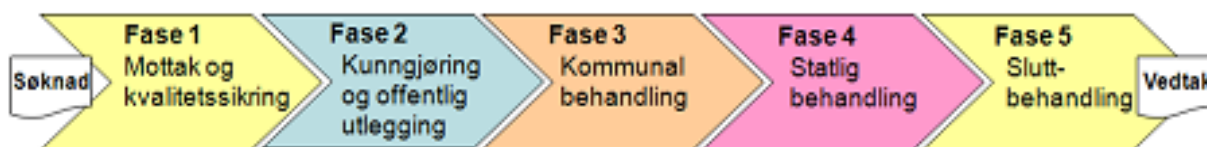
Når det gjelder akvakulturområder, understrekes dette behovet av oppdrettsnæringens behov for flere lokaliteter innen et begrenset område for tilfredsstillelse av rotasjonsordninger med regelmessig brakklegging av enkeltlokaliteter. Kystområdene vil videre kunne berøres av verneplaner som for eksempel nasjonale laksefjorder.

Behovet for regionalt samarbeid vedrørende arealplanlegging i kystsonen styrkes ytterligere av EUs rammedirektiv for vann, som gir retningslinjer for en helhetlig miljømessig forvaltning av vassdrags- og kystvannområder ut til en nm utenfor grunnlinjen.

Forslag til tiltak fra det Gullestad-utvalget innebærer planlegging mellom på tvers av kommuner og regioner. Dette for å sikre fleksibilitet og helhetlige planer når evt. soner skal innføres. De statlige forventningene til regioner og kommuner skal bidra til dette arbeidet.

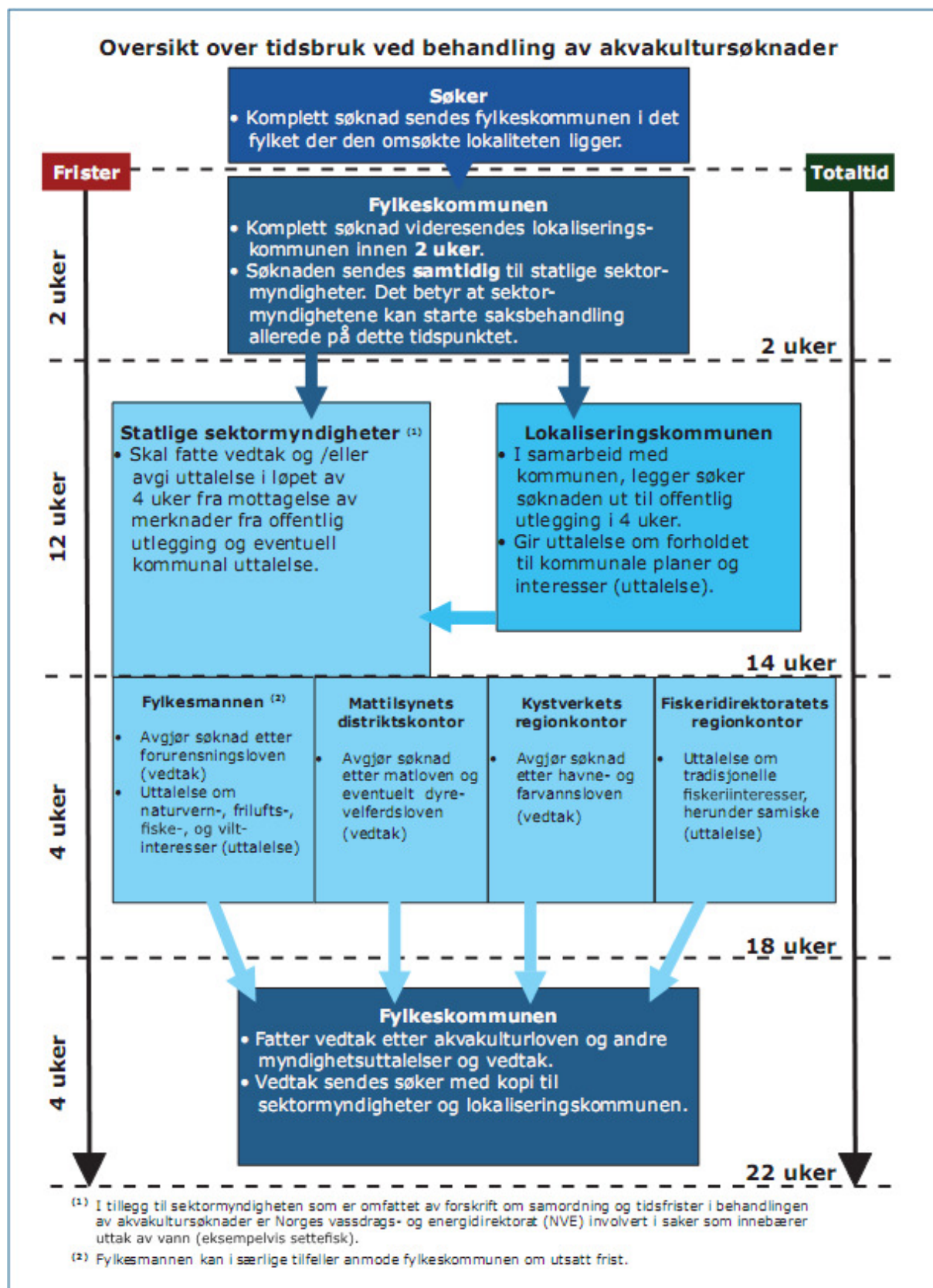
Dette er behov som flere kommuner allerede har erfart med dagens struktur. 11 kystkommuner i Trøndelag i grupperingen "kysten er klar" har startet utarbeidelse av felles kystsoneplan for sine kommuner, nettopp for å gjøre helhetsvurderinger knyttet til akvakultur og evt. konfliktområder.

Fra 1.1.2010 overtok fylkeskommunene forvaltningen knyttet til akvakultur i Norge fra fiskeridirektoratets regionkontor. Dette innebærer at fylkeskommunen behandler alle søknader knyttet til akvakultur unntatt spesialløyver. Fylkeskommunen sender ut søknaden til høring hos ulike instanser, og fatter endelig vedtak etter akvakulturloven. Figuren nedenfor viser gangen i og involverte parter og sektormyndigheter i en lokalitetssøknad.



Figur 4: Fasene i saksgangen for tillatelser og lokaliteter.

Figur 2: Forenklet saksgang for tillatelse for oppdrettslokalitet. Kilde: Fiskeridirektoratet



Figur 3: Saksgang for godkjenning av oppdrettslokalitet. Kilde: Fiskeridirektoratet

### 3.4.5 Risikovurdering ved opphør av drift pga sykdom eller konkurs

I 1990/91 opplevde lakse- og ørretnæringen vanskelige tider, der pris per kg gikk vesentlig under kostpris. Dette skapte vanskeligheter for mange oppdrettere, med det resultat at flere gikk konkurs. Siden den gang har næringen opplevd enorme oppgangstider med pristopp i både 2006 og 2010, og med gode resultater i år mellom toppene, men en situasjon som man hadde tidlig på 90-tallet kan oppstå igjen.

Forskrift om drift av akvakulturanlegg inneholder spesifikke krav knyttet til opprydding av lokaliteter for laks og ørret, der eier av anlegg står ansvarlig for opprydding av lokaliteter som opphører evt. skal legges brakk. Driftsforskriften sier ingenting om opprydding ved en evt. konkurs. Derfor kan det tolkes dit hen at det blir til konkursboet krav om opprydding må rettes i en slik situasjon. Det er også nærliggende å tro at ved en evt. konkurs vil andre selskaper komme inn på eiersiden.

Produsenter av skjell med tillatelser tildelt etter 31.mars 2007 må betale inn et depositum per omsøkt areal som en sikkerhetsstillelse på sperret konto til opprydding ved evt. konkurs. Dette kan også gjøres i form av en forsikring som gir tilsvarende dekning, eller at det er stilt sikkerhet som gir tilsvarende dekning. Fiskeridirektoratets regionkontor har avgjørende myndighet med tanke på hvem utbetaling skal skje til, og vil ved eierskifte sørge for at ny sikkerhetsstillelse blir gitt av overtaker.

## 3.5 Arealbehov – tilgjengelig areal

Per desember 2010 er det ca. 1 000 lokaliteter i bruk til oppdrett av laks og ørret i Norge, i løpet av 2010 var gjennomsnittlig antall lokaliteter i drift på knappe 600 stk, ettersom lokalitetene ligger brakk i perioder etter endt produksjonssyklus. I tillegg er det i henhold til direktoratets register om lag 160 godkjente lokaliteter til torsk, og mer enn 300 lokaliteter godkjent for produksjon av skjell.

Disse lokalitetene er godkjent for produksjon av overnevnte arter med variabel tonnasje. Lokaliteter til torsk har vært gjennom en kraftig nedskalering de siste årene. Dette skyldes utfordringer knyttet til lønnsomhet, som har ført til mange konkurser i bransjen, samt at flere konsesjonsinnehavere ikke har maktet å reise nødvendig kapital for oppstart av torskeoppdrett.

Antall lokaliteter godkjent for skjell er høyt, mens det drives kommersiell drift kun på et fåtall av disse. Vanskelige økonomiske forhold i skjellnæringen har ført til mange konkurser der det ikke er penger til opprydding av lokalitetene, noe som medfører at lokaliteten ikke går ut av registeret. I de senere år er det innført et garantikrav i forbindelse med nyetablering av skjellokaliteter som skal sikre midler til opprydding ved eventuell konkurs. Fiskeridirektoratet har også tatt til orde for en opprydding og inndragning av lokaliteter for skjell som ikke er i aktivitet.

Det finnes lite tilgjengelig informasjon om arealbruk av akvakulturnæringen i kystsonen, ettersom det ikke føres statistikk over næringens arealbeslag. Den siste store utredningen om den norske kystsonen er den såkalte LENKA utredningen (Landsomfattende Egnethetsvurdering av den Norske Kystsonen og vassdragene for Akvakultur) som ble ferdigstilt på begynnelsen av 1990 tallet. Siden den gang har næringen utviklet seg enormt, og fra et totalt slaktekvantum i 1990 på ca. 170 000 tonn (rund vekt) med atlantisk laks og ørret, blir det i 2010 slaktet ca. 1 000 000 tonn (rund vekt) atlantisk laks og ørret.

I forbindelse med nytildeling av konsesjoner i 2009, kom Fiskeridirektoratet med en utredning i begynnelsen av 2008 (ISSN 0800-0506). Målsetningen til denne utredningen var å gi en faktabasert risikovurdering for områder som ut fra en helhetsvurdering, blant annet med utgangspunkt i bærekraft og fiskehelse, anses som mindre aktuelle for økning av oppdrettsvirksomhet av laksefisk.

Konklusjonen var at flere steder langs kysten er mindre egnet for økning i produksjon av laksefisk. Skagerrakkysten som følge av temperaturmessige forhold. Rogaland til Møre og Romsdal (til Hustadvika) på grunn av utfordringer knyttet til Pancreas Disease (PD). I Møre og Romsdal (nord for Hustadvika) var anbefalingene at eventuelle nytildelinger bør ses i sammenheng med arbeidet med å oppnå en mer sykdomsrobust lokalitetsstruktur. I Nordland er det marginalt potensial for etablering av nye lokaliteter. Situasjonen i flere av disse områdene kan imidlertid endre seg, spesielt i de områdene der begrunnelsen er knyttet til bekjempelse av PD.

I september 2009 ble det nedsatt et ekspertutvalg ledet av tidligere fiskeridirektør Peter Gullestad. Utvalget skulle blant annet utrede og foreslå nye grep for å sikre havbruksnæringen tilstrekkelig tilgang på areal i kystsonen og en ny og overordnet arealstruktur som bidrar til at havbruksnæringen utnytter sitt areal på en effektiv måte med minst mulig miljøpåvirkninger. Dette utvalget leverte sin innstilling 4. februar 2011. I henhold til Arealutvalget har norskekysten et totalareal på ca. 76 000 km<sup>2</sup> innenfor grunnlinjen. Dette arealet er beregnet fra Vest-

Agder til Finnmark, ettersom det er denne kystlinjen som er egnet til produksjon av dagens arter i akvakultur.

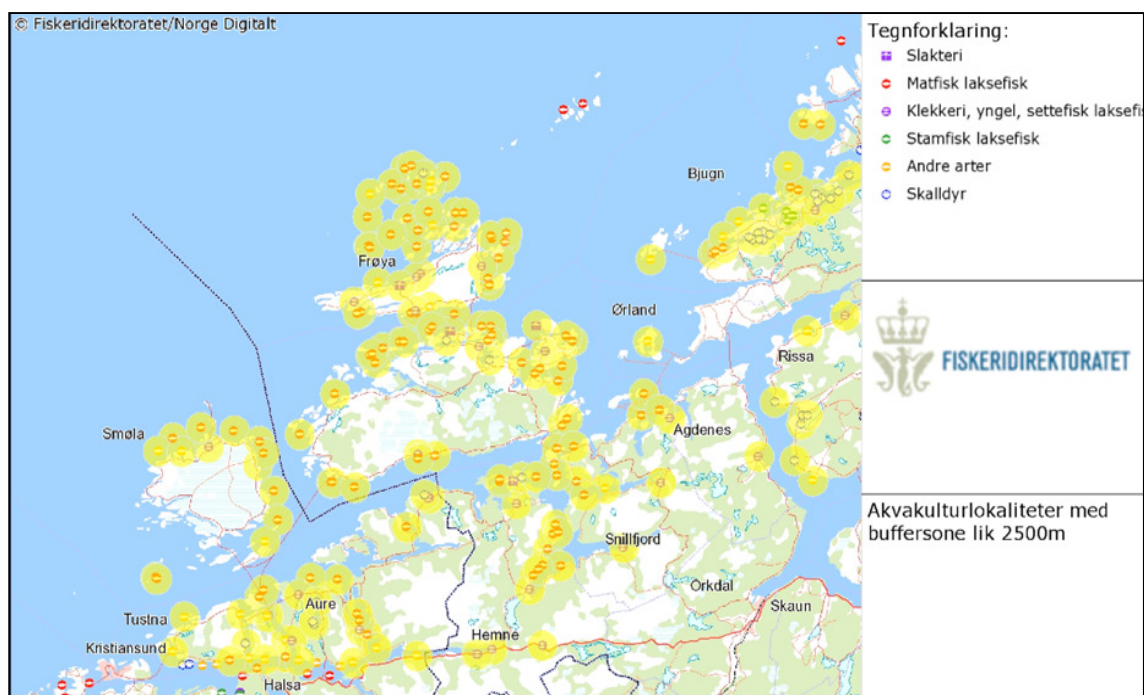
Videre har utvalget beregnet det totale arealbeslaget basert på tilgjengelig informasjon på 825 lokaliteter, og laget en gjennomsnittsbetraktning som er brukt til å beregne det totale arealbruket. Utvalget konkluderer med at totalt arealbeslag til lakse- og ørretproduksjon er på ca. 40,2 km<sup>2</sup> ved utgangen av desember.

Akvakulturnæringen er en arealeffektiv matproduksjon der selve anlegget dekker små arealer av havoverflaten. Fortøyninger, fiske og ferdselsforbud i forbindelse med lokaliteter fører til at det kreves en del større areal per lokalitet enn arealet faktisk dekket av det fysiske anlegget.

Beregninger av arealbeslag for lokaliteter med laks og ørret er gjort av Otto Andreassen ved NOFIMA Marin, og ble presentert ved TEKMAR konferansen i Trondheim i desember 2010. Det fysiske beslaget av havoverflate er vurdert til 59 km<sup>2</sup>. Tar en med ferdselsforbud og fiskeforbud knyttet til produksjon av laks og ørret blir dette et arealbeslag på 335 km<sup>2</sup>. I tillegg kommer det største arealbeslaget, nemlig delen av anlegget som knyttes til fortøyning og forankring på sjøbunnen. Dette er vurdert til 420 km<sup>2</sup>.

Totalt arealbeslag for alle lokaliteter med laks og ørretproduksjon i sjø er vurdert til ca. 755 km<sup>2</sup>, som er en veldig liten del av det totale arealet innenfor grunnlinjen (1 % av samlet areal innenfor grunnlinjen fra VestAgder til Finnmark), og totalt arealbeslag er litt større enn landarealet til Andøy kommune i Nordland. Krav knyttet til sykdomsforebygging, nasjonale laksefjorder, samt avstand til andre potensielle konfliktsituasjoner som farled og fiskeområder gjør imidlertid at arealet som allerede er utelukket for potensielle nyetableringer av fiskeoppdrettslokaliteter er betydelig større enn overnevnte direkte arealbeslag.





**Figur 4: Kart over lokaliteter i Sør-Trøndelag. Kilde: Fiskeridirektoratet**

Arealbehovet til akvakulturnæringen vil øke i årene som kommer. I løpet av 2011 vil utnyttelsen av MTB (Maks tillatt biomasse) nærme seg taket for hele næringen, og det er ikke gitt signaler om økning i denne før næringen har fått kontroll over utfordringene knyttet til lakselus. Tidligere signaler fra myndighetene er at det kan åpnes for økning i MTB/evt. nytildelinger tidligst i 2012. I rapporten fra Gullestad-utvalget foreslås det ingen økning i konsesjoner eller MTB grense før foreslåtte tiltak har trådt i kraft.

Det har i de siste årene vært diskutert alternativer knyttet til arealbruk, og inndeling av soner. På Nordmøre i Møre og Romsdal har oppdretterne blitt enige om soneinndeling med generasjonsskille for forebygging og bekjempelse av parasitter og sykdom.

En slik ordning kan for enkelte oppdrettere bety behov for flere lokaliteter for å være fleksible med tanke på utsett av ulike generasjoner. Det kan være at slike løsninger vil innføres andre steder av landet, og igjen føre til økt behov for lokaliteter.

Soneinndeling er ett av hovedpunktene i Arealutvalgets rapport. Utvalget går inn for å dele kysten inn i flere produksjonssoner, og dermed se bort fra Fiskeridirektoratets regioner. Videre skal produksjonssonene deles inn i utsettssoner som kun skal inneholde 1 generasjon, dvs utsett av vårfisk i én sone, utsett av høstfisk i en annen sone, vårfisk år 2 i en tredje sone, og høstfisk år 2 i en fjerde sone. Dette er for å få koordinerte utsett der all fisk blir satt på sjøen samtidig, og



dermed blir tatt opp i noenlunde samme tidsrom. Etter endt produksjonssyklus skal utsettssonene ligge brakk for å redusere mengde virus, parasitter og lignende.

Sommeren 2010 sendte Fiskeridirektoratet ut en forskrift for øvre grense for antall fisk i merd (200 000 fisk per merd), med bakgrunn i å begrense risikoen for store rømminger. En slik forskrift vil antas å ha en effekt på utstrekning og båndlegging av areal ettersom det for enkelte selskaper innebærer flere merder og større utstrekning per lokalitet.

## 4. Arealavgift, fordeler for næringsaktører

I utgangspunktet vil ytterligere avgiftsbelastning oppfattes å utelukkende medføre økte kostnader og ulemper for næringsaktørene det gjelder. En økning i avgifts- eller beskatningsgrunnlag kan likevel forsvares dersom det medfører en gevinst for næringen i form av enklere tilgang til bedre produksjonsarealer, som igjen kan gi reduksjon i både administrative kostnader, så vel som rene driftskostnader.

I en tid hvor stadig større interessekonflikter knyttes til attraktive deler av allmenningen, kan en avgift som kommer lokalsamfunnene til gode, i større grad rettferdiggjøre bruken, og synliggjøre verdiskapingen som akvakulturvirkomheten resulterer i.

Med en stadig konsolidering i selskapsstrukturer, og kontinuerlig produktivitetsvekst per ansatt (som gir mindre synlige sysselsettingseffekter lokalt) kan det oppfattes som vanskelig for enkelte kommuner å skulle prioritere akvakultur og matproduksjon.

Samtidig vil det være nødvendig å se innføringen av en ny hjemmel for avgiftsbelegging i lys av det samlede avgiftsnivå for næringen og, om nødvendig for å sikre konkurransekraft og like gode rammevilkår som i konkurrentnasjoner, redusere avgiftsnivået på andre områder.

### 4.1 Lokalitetenes betydning for produksjonskostnadene

Beskaffenheten til en produksjonslokalitet er utvilsomt en av de viktigste suksessfaktorene bak en bærekraftig og kostnadseffektiv lakseproduksjon. Forhold ved lokaliteten kan ha betydning for produksjonskostnadene på ulike måter. Eksempler kan være:

- Miljømessig bæreevne for størst mulig volum – Kan fremme stordriftsfordeler
- Strøm-, temperatur, dybde, salinitet og oksygenforhold – Påvirker veksthastighet og fôrutnyttelse.
- Grad av ly/skjerming, bølgehøyde og vindforhold – Påvirker risiko for havari / rømming
- Avstander og samspill mellom lokaliteter i et "cluster" – Har stor innvirkning på muligheter for god produksjonsplanlegging og kostnadseffektive logistikk-løsninger.

Det er en utfordrende øvelse å skulle forsøke å illustrere hvor stor betydning lokaliteten kan ha for produksjonskostnadene. Dels fordi det er svært lite utbredt å samle data på lokalitetsnivå, for sammenligning mellom selskaper, og dels fordi de tall som foreligger som regel ikke blir

gjort allment tilgjengelig. Samtidig vil alltid faktorer som *ikke*\_skyldes forhold ved lokaliteten, kunne påvirke og gi forskjeller i produktivitet og kostnadsnivå.

Viktigheten av å sikre seg de beste lokalitetene, er noe som næringsaktørene er svært bevisst på, noe blir synliggjort i den verdisetting som gjøres når selskaper eller selskapers aktiva, herunder godkjente lokalitetsstrukturer, skifter eier.

En vedlagt oversikt som sammenstiller produksjonskostnader i sjøvannsfasen for Marine Harvest Norway sine lokaliteter på 2007/2008-generasjonen, viser variasjoner fra ca. NOK 13/kilo til over NOK 22/kilo. Det er en forskjell på over 60 % fra bunn til topp. En del av forskjellene i denne fremstillingen, forklares av ekstraordinære svinn- og sykdomsrelaterte kostnader, som evt. bare indirekte kan knyttes til lokalitetsforhold. Men, det henvises også til at restriksjoner som hindrer konsolidering mot større lokaliteter, er med å forklare høyere kostnader i noen områder.

Vedlegg 2 viser et utdrag fra Marine Harvest-presentasjon – Capital Markets Day 2010, med produksjonskostnad for ulike lokaliteter.

## 4.2 Tilgang på gode lokaliteter

Som det har vært fremstilt tidligere i rapporten (pkt 3.5), er en relativt liten andel av tilgjengelig areal i kystsonen benyttet. Likevel er det kun en begrenset del av faktisk areal i kystsonen som er egnet til lokaliteter tilpasset dagens enhetsstørrelser, produksjonsmetoder, utstyr og bærekraft. I en internasjonal konkurranseutsatt næring som norsk laksenæring er i dag, må det forventes at næringsaktører ønsker å benytte de beste lokalitetene.

Kravene til hva som utgjør en god lokalitet har forandret seg i takt med enorme endringer i størrelsen på en gjennomsnittlig produksjonseenhet.

Det betyr at det for 20 år siden var helt andre lokaliteter som ble ansett som optimale, for å produsere en "gjennomsnittlig" årsproduksjon. På den tiden hadde en verken merdteknologien, fortøyninger, overvåknings- eller håndteringsløsninger til å forsvarlig kunne produsere de volumer som er normale for en effektiv lokalitet i dag. Lokaliteter som har vært godkjent til slike formål på 90-tallet, og i første del av 2000-tallet, kan ikke uten videre regnes som brukbare i dag.

Med de investeringer og den kapitalbinding som ligger bak en lokalitet på toppen av en produksjonssyklus i dag, bør det stilles klare krav til lokaliteten og dens kvaliteter.

Økende krav, både fra næringen og fra myndighetene, til risikosoner, minimumsavstander og evt. til brakkleggingstid, vil ytterligere begrense det reelle omfanget av egnet sjøallmenning som kan tilrettelegges for akvakultur.

I tillegg finnes det naturlige og nødvendige krav til verneområder, som begrenser muligheten for akvakultur i særskilte områder.

Tilgangen på de beste lokalitetene er med andre ord begrenset allerede i dag. Med forventninger om at teknologiske nyvinninger og fortsatt fokus på å hente effektivitets- og skalagevinster, vil kanskje fremtiden stille enda nye krav til hva som er optimale lokaliteter.

Vil det da finnes handlingsrom og incentiver for omprioriteringer slik at Norsk konkurransekraft opprettholdes?

### 4.3 Omdømme, betaling for bruk av allmenningen

Et søk gjennom lokalaviser fra de siste årene viser at motstanden mot bruk av sjøarealer til lakseproduksjon er økende.



Leserinlegg både saklige og til dels svært usaklige med argumenter mot laksenæringen, artikler om underskriftaksjoner mot oppdrettslokaliteter, og referater fra kommunestyremøter viser at laksenæringen synes å ha lav prioritering i mange lokalsamfunn.

Mange oppfatter oppdrettsanleggene som en stor belastning på lokalmiljøet og et betydelig inngrep i allmenningsretten.

Høy inntjening kombinert med at eierskapet ofte ikke er lokalt styrker motstanden. Skal laksenæringen vokse er den helt avhengig av å ha goodwill i lokalbefolkningen.

Enkelte selskaper har delt ut midler til gode formål i lokalitetskommunene og dette har alltid gitt positiv omtale. En arealavgift vil kanskje medføre at disse frivillige bidragene vil falle bort, da selskapene ved forespørsler om bidrag vil vise til at det allerede betales en lokal avgift som kommunen kan disponere fritt.

De siste årene har laksenæringen hatt meget god inntjening med 2010 som et toppår med et samlet overskudd før skatt på ca 12 mrd NOK, og et selskapsskattepotensial på over 3 mrd NOK.

Siden ingenting av denne selskapsskatten tilfaller vertskommune direkte, og at det alltid er flere oppgaver som ønskes løst enn det kommunebudsjettet gir rom for oppstår det lett en frustrasjon og negativ holdning til laksenæringen blant kommunepolitikerne:

*"Her skapes store verdier og betydelige overskudd på "våre" lokaliteter uten at selskapene betaler en krone i godtgjørelse!"*

Direkte sysselsetting på oppdrettslokalitetene gir for de fleste kommuner kun et lite bidrag til kommunekassa.

Økt produksjon vil kreve nye lokaliteter og skal laksenæringen få tilgang til disse må en ha støtte i de enkelte kommuner og ikke få situasjoner slik som i Narvik og Molde hvor politikerne i sine planforslag sier nei til flere oppdrettslokaliteter.

#### 4.4 Fordeler for aktørene, en oppsummering

For en lakseprodusent er konkurranseevnen i et internasjonalt marked av avgjørende betydning. Selv om næringen de siste år har hatt en eventyrlig fortjeneste kan det også vises til magre år, år som sikkert vil komme igjen.

Analysen under punkt 4.2 viser at lokalitetens beskaffenhets har stor betydning for produksjonskostnadene. God drift med lave kostnader er videre avhengig av dyktige røktere og driftsledere og tilgangen på arbeidskraft er nært knyttet til det omdømme næringen har.

Norsk laksenæring har et betydelig vekstpotensial som betinger at flere lokaliteter blir gjort tilgjengelige.

For næringsutøveren er det viktig at en avgift som betales til kommunene virker slik at konkurranseevne og vekstmuligheter sikres, og ikke bare fungerer som en ny skattlegging.

## **5. Avgiftssystemene i andre land, mulig konkurranse vridning for norsk laks**

### **5.1 Arealavgifter i andre land**

Avgifter knyttet til akvakulturnæringen er ingen særnorsk sak. Lakseindustrien i alle konkurrentland det er naturlig å sammenligne seg med er også underlagt ulike avgiftssystemer. Det er imidlertid til dels store forskjeller på hvor mye, og på hvilken måte den økonomiske aktiviteten til laksenæringen blir avgiftsbelagt. Generelt kan avgiftene deles inn i det som er tilknyttet en adgangsrett og planlegging før en starter oppdrettsvirksomhet (etablering), og det som gjelder løpende operasjonell aktivitet (drift).

I det følgende vil vi se nærmere på avgiftssystemer i andre lakseproduserende land, som direkte eller indirekte knytter seg til bruk av sjøareal (Matfiskfasen).

Vi vil også forsøke å gi en grov sammenligning av det totale avgiftsnivået, for å kunne vurdere i hvor stor grad ytterligere avgiftbelegging i Norge forrykker konkurransebildet vesentlig.

#### **5.1.1 Skottland**

I Skottland er "The Crown Estate", som eier av tilnærmet alt sjøareal ut til territorialgrensen på 12 nm, ansvarlig for godkjenning av all utøvelse av akvakulturvirksomhet her. Crown Estate krever i den forbindelse et relativt lite avgiftsbeløp for søknadsbehandling og arbeidet knyttet til tildelingen av tillatelsen (£ 80). Tillatelsen som blir gitt knyttes til spesifikke, omsøkte lokaliteter, og har gjerne en varighet på 15 år samt en årlig avgift/leie, som skal reflektere nivået og verdien av produksjonen som skjer på lokaliteten. Den årlige leien betales etterskuddsvis, med basis i rapportert årlig produksjonsvolum (eget skjema sendes ut fra Crown Estate). Gjeldende satser for laks/ørret er på £ 0,017/kilo sløyd vekt m/hode for fastlandet, og £ 0,0153/kilo for

Shetland, Orknøyene og Hebridene. De samme ratene er i utgangspunktet også gjeldene for kommersiell akvakultur på andre fiskearter, men i praksis har slik virksomhet frem til i dag ikke blitt definert til å være kommersiell. Skjellnæringen belastes også med årlig leie, hvor basis for innkreving er satt relativt til omfanget av produksjonsutstyr som det er søkt om på lokaliteten (antall meter hengeline etc.)

Selv om Crown Estate støtter markeds- og forskningsprosjekter relatert til akvakultur, blir ingen del av denne avgiften overført eller disponert av lokale myndigheter.

### 5.1.2 Færøyene

På Færøyene har det frem til nå, ikke vært grunnlag for innkreving av avgift utover brukavgifter knyttet til lovpålagte veterinærtjenester, prøvetaking av fisk på sykdomsscreening og årlige bunnundersøkelser. I løpet av det siste året har riktignok diskusjonen om innkreving av en særavgift, eller en slags ressursrente dukket opp. Lagtinget satte i første omgang frem et forslag i 2010, om en årlig avgift på DKK 12 millioner fra lakseindustrien, men gjennom påfølgende forhandlinger er dette forslaget endret til en avgift på 3,5 % av virksomheters overskudd, gjeldende fra 2011. Så langt vi kjenner til foreslås det fra lagtinget at midlene tilføres landskassen sentralt, mens et av argumentene fra næringen er at dersom slik avgift innføres, skal i alle fall lik fordelingsnøkkel som for annen inntektsskatt (38 % til kommunene og 62 % til landskassen) benyttes. Forhandlinger pågår fremdeles, og beslutning er ikke fattet enda. I 2011 er næringen pålagt en midlertidig ekstraskatt på 2,5 % av overskudd som overstiger én million DKK.

### 5.1.3 Canada

I Canada har tilrettelegging og tildeling av tillatelser til å ta i bruk lokaliteter til akvakulturformål (permits), vært et regionalt anliggende. Likevel vil et krav også om å inneha en "working licence" for å ta i bruk lokaliteten, også innebære søknad/ godkjennelse av føderale myndigheter i relasjon til enkelte lovhjemler. Det har også vært regionale myndigheter som har krevd inn, og forvaltet inntektene fra en årlig leie for lokalitetene. I første omgang vil en aktør kunne få leie lokaliteten i en periode på 5 år, hvorpå en utvidelse til ytterligere 25 år, normalt blir gitt dersom aktiviteten i de første årene har skjedd i henhold til reguleringene. En tillatelse (permit) har i all hovedsak omfattet kun en lokalitet (site), og i de tilfeller hvor to lokaliteter har vært inkludert i en tillatelse, har kun en lokalitet kunnet bli brukt av gangen. I og med at dette har vært håndhevet og regulert på regionalt

nivå, har satser og bergningsform variert mellom British Columbia, New Brunswick, Newfoundland og Prince Edward Island/Nova Scotia. Typisk er likevel at "leiebeløpet" er gjort avhengig av godkjent areal, og der areal i intensivt/ekstensivt bruk har ulike satser. Forsøk på å sammenligne avgiftsnivå for like lokaliteter mellom regionene, har vist at kostnaden er høyest i British Columbia, fulgt av New Brunswick, og med betydelig lavere nivåer for Newfoundland, Nova Scotia og PEI.

Fra desember 2010 ble reguleringsmyndigheten for akvakulturvirksomhet overført fra regionalt til føderalt nivå. Dette har i første omgang ført at nåværende tillatelser må omsøkes på føderalt nivå, og at leien for bruk av lokaliteter skal kreves inn og forvaltes av føderale myndigheter. Alle detaljer for utøvelsen av slik myndighet er ikke kjent enda, men det er ikke ventet at leiesatser eller prinsipper for beregning vil endres vesentlig med det første.

#### 5.1.4 Chile

Innehavere av akvakulturkonsesjoner i Chile er pliktig til å betale en årlig "lisensavgift" (Patente Acuicultura). Avgiften baserer seg på tildelt konsesjonsareal, og har frem til og med 2010, vært på 2 UTM / Hektar. Enheten UTM varierer månedlig i takt med inflasjonen, men tilsvarer i dag (januar 2011) ca. CLP 37 600 = NOK 475. Med endringene som er gjort i lovverket rundt akvakulturnæringen i Chile i 2010, vil disse satsene økes med 2UTM/hektar over en fireårsperiode, slik at årlig avgift per hektar i 2014 blir på 10 UTM / hektar.

| 2010     | 2011     | 2012     | 2013     | 2014      |
|----------|----------|----------|----------|-----------|
| 2 UTM/Há | 4 UTM/Há | 6 UTM/Há | 8 UTM/Há | 10 UTM/Há |

**Figur 5: Årlig lisensavgift for oppdrettskonsesjoner.** Kilde: Det chilenske senatet ([www.senado.cl](http://www.senado.cl))

Basert på et anslag på godkjent konsesjonsareal på ca. 25 000 hektar, hvorav knappe 50 % er konsesjonsareal knyttet til laksefisk, tilsvarer dette en samlet årlig avgift innbetalt fra laksenæringen tilsvarende vel 11 Mill NOK i 2010. Gitt samme konsesjonsareal i 2014, og uendret valuta, vil denne avgiften tilsvare ca. NOK 56 Mill. Denne avgiften gjelder all akvakulturvirksomhet, og innbetales og forvaltes på nasjonalt nivå. Det er verdt å nevne at i tillegg til et allerede godkjent konsesjonsareal på ca. 12 000 Há til laksefisk i Chile, foreligger det nye konsesjonssøknader for laksefisk, tilsvarende over 50 000 Há.



I tillegg er Chilenske lakseselskaper også pliktig til å betale en "Kommune/By-avgift" (Patente Municipal). Dette er ingen særavgift for laksenæringen, og er heller ingen avgift som direkte skattlegger bruken av sjøarealer. Avgiften blir forvaltet av lokale myndigheter, tilsvarende kommune- eller bynivå. Størrelsen på avgiften beregnes på selskapsnivå, og skal årlig tilsvare 0,5 % av skattbar egenkapital (lik egenkapital fratrasket immaterielle eiendeler). Fordelingen mellom de ulike kommunene som selskapet har aktivitet i, bestemmes blant annet av lokalitetsstruktur og antall ansatte tilknyttet lokalitetene. I de siste årene har skattbar egenkapital til selskapene vært kraftig redusert, og i en del tilfeller også negativ. Minimumsavgiften er satt til 1 UTM per kommune som et selskap har aktivitet i. En tilsvarende "skattlegging" av egenkapital ex. immaterielle eiendeler for norske selskaper med matfiskkonsesjoner, ville for året 2009 gitt ca. NOK 38 millioner i samlet innbetaling (Basis: Regnskapsdata fra rapporten "The Salmon Farming Industry in Norway").

## 5.2 Arealavgift i Norge kontra andre land

Gjennomgangen over viser at det finnes ulike former for arealavgift, eller naturressursavgift i andre lakseproduserende nasjoner. Felles for alle de nevnte lovpålagte avgiftsformene som kan relateres til bruk av sjøareal, er at midlene kreves inn og disponeres på regionalt eller nasjonalt nivå – ikke på lokalt nivå (tilsvarende kommune). Med unntak av i Canada, hvor en arealavgift til dels har gitt motivasjon og incentiver for regionale myndigheter til å tilrettelegge lokalitetene for akvakulturformål, er ikke budsjettene til lokale myndigheter i de andre regionene underlagt lignende incentiver. Og, for Canada sitt vedkommende, er denne myndigheten også overført til føderale myndigheter fra desember 2010.

Felles for alle nevnte konkurrentnasjoner, er at det ikke finnes noen åpenbare incentivordninger for at lokale myndigheter – i konkurranse med hverandre – kan tiltrekke seg drivere med konkurransedyktig produksjon gjennom en best mulig tilrettelegging av de beste lokalitetene til akvakulturformål.

Dette – med en riktig utformet arealavgift/naturressursskatt i Norge – kan dermed være med på å fremme konkurransekraften til norsk laksenæring.

## 6. Effekten av ulike avgiftsnivåer, beregning av inntekter per kommune basert på slaktestatistikken for 2009

### 6.1 Arealavgift, alternative avgiftsformer

Det har i mange år vært diskutert å innføre en arealavgift knyttet til bruk av lokaliteter i akvakultur. I arbeidet med statsbudsjettet i 2009 ble det besluttet å gi kommunene mulighet for innkreving av eiendomsskatt for oppdrettsanlegg, og spørsmålet om arealavgift mistet dermed noe av sin aktualitet. Næringsorganisasjonene har vært lunkne til en ny særavgift til næringen, og argumentert med at en eventuell innføring må gi kutt i andre skatter og avgifter. I tillegg har det vært et argument fra næringens side at alle aktører som benytter kystsonen må inkluderes i en eventuell ny avgift. Dette gjelder blant annet kaianlegg, flytebrygger, vindmøller til havs etc. Et viktig prinsipp for næringsaktørene er også at det må være opp til den enkelte kommune å bestemme om en slik avgift skal innføres. Et annet viktig spørsmål er hvilket beregningsgrunnlag en slik type avgift skal bestemmes ut fra, og hvordan det er mulig å kreve inn en slik type avgift. Nedenfor vil vi forsøke å skissere ulike muligheter for en slik avgiftsbelegging.

#### 6.1.1 Avgift knyttet til maksimal tillatt biomasse (MTB):

I Fiskeridirektoratets lokalitetsregister er alle lokaliteter godkjent for laks og ørret inkludert og fordelt på kommune og fylkesnivå. Her kan det være mulig å ilegge en avgift basert på lokalitet etter hvilken MTB lokaliteten er godkjent for, eller en avgift per standardkonsesjon MTB. Problemet med et slikt register er at alle lokalitetene som er godkjent er inkludert, og mange av lokalitetene ligger brakk i store deler av året. Dette innebærer at de ikke genererer inntekter til selskapene, og et avgiftssystem kan nok slå skjevt ut for selskapene. I tillegg er det en rekke lokaliteter godkjent for skjell og torsk som gjør at en slik avgift slår veldig negativt ut for bransjer med liten eller ingen inntjening. Fordelene sett fra kommunenes side med et slikt system er at de kan gjøre seg attraktive for selskapene med å legge ut gode lokaliteter med stor bæreevne, samt at det er små problemer knyttet til innkreving av avgifter på et slikt system ettersom kommunene er involvert i saksbehandlingen. Et slikt system vil føre til at avgifter kan kreves inn på areal i kommunen som er båndlagt av selskaper.

### 6.1.2 Avgift knyttet til faktisk arealbruk:

Et oppdrettsanlegg består av merder, fôrflåter, bøyer og fôringsslanger på overflaten, men beslaglegger mer areal enn hva som visuelt ses på overflaten. Fortøyninger på bunnen, samt båndlegging av areal knyttet til fiske og ferdselsforbud gjør at det faktiske arealet blir en del større enn det visuelle. Innkreving av en slik avgift kan skje i form av et beløp per km<sup>2</sup> i faktisk bruk. Skisser av anleggene blir brukt i søknadsprosesser, slik at det er fullt mulig å håndheve en slik type avgift. I en slik type avgift kan det genereres stabile inntekter/utgifter for kommune og selskap så lenge lokaliteten blir brukt til produksjon. En avgift basert på arealbruk vil være en skattelekking på faktisk areal som blir benyttet til produksjonen..

### 6.1.3 Avgift på faktisk slaktekvantum:

En avgift på faktisk slaktekvantum, kan også være et mulig alternativ for en slik avgift. Fordelene med denne er at data for beregning eksisterer, samt at selskapene kun blir avgiftsbelagt for fisk som er salgbar vare. En slik avgift vil ikke generere inntekter før et godt stykke ut i produksjonssyklusen, men i en begrenset periode fra oppstart slakting til utslakting. Denne perioden kan fort strekke seg til 5 – 6 måneder. Kommuner med som er vertskap for flere selskaper med større produksjonsvolumer vil imidlertid ha lokaliteter med flere generasjoner (fisk satt ut om våren og høsten), som vil være med å utjevne avgiftsnivået gjennom året. Denne avgiften er fullt mulig å håndheve ettersom det for laks, ørret og torsk er tilgjengelig tilstrekkelig grunnlagsdata på månedsbasis i Altinn. Det er også få problemer med å inkludere høsting av skjell i en slik type beregning. En avgift på slaktekvantumet vil være en skattelekking av verdiskapningen på lokaliteten, og ikke på faktisk arealbruk.

## 6.2 Eksempel på arealavgiftsberegning for lakse- og ørret-produksjonen

Som beskrevet under punkt 6.1 kan det være flere alternativer å basere avgiftsbeleggingen knyttet til drift av akvakulturanlegg på. Den kanskje enkleste måten å basere en slik avgift på er knyttet til godkjent MTB på lokalitetsnivå. Vedlegg 3 viser en rangering av alle kommunene med godkjente lokaliteter for laks og ørret i Norge. Hitra og Frøya er de kommunene med høyeste godkjente MTB på lokalitetsnivå. Totalt har disse kommunene ca. 6 % av total godkjent MTB på lokalitetsnivå. Alle

fylker med kyststripe, som har konsesjoner for laks og ørret, har kommuner som er inne blant de 30 største kommunene.

En annen måte å kreve inn en avgift på er å knytte avgiften til slaktekvantum i en kommune. Via den offentlige portalen Altinn finnes oversikt over faktisk slaktekvantum på lokalitetsnivå, som er registrert i de ulike kommunene. Det har vist seg å være vanskelig å få tilgang til informasjon fra Fiskeridirektoratet på grunn av manglende tid til å behandle forespørselen. På grunn av at det i en del kommuner er kun 1 til 2 aktører må Fiskeridirektoratet bruke mer tid på vurderinger rundt anonymitetsprinsipp.

### 6.3 Arealavgift korrigert for sysselsetting

Kommuner med slakte- videreforedlingsanlegg har betydelig større inntekter fra laksenæringen enn de kommuner med kun sjølokaliteter hvor kanskje røkterne også er bosatt i andre kommuner.

Fra næringshold har det kommet forslag om at en eventuell avgift bør justeres for den sysselsettingsmessige effekten som hver kommune har, dvs lavere avgift for kommuner med høy direkte sysselsetting og omvent for rene produksjonskommuner.

### 6.4 Arealavgift: En økonomisk belastning for næringen?

Hensikten med en evt. arealavgift må være å kunne tilby akvakulturselskapene de beste lokalitetene. I løpet av 2010 har det flere ganger kommet utsagn fra aktører og forskningsmiljøer at næringen kan doble, og kanskje til og med tidoble den norske produksjonen av laksefisk. Dette avhenger av at selskapene får de beste lokalitetene som gir en minst mulig miljøbelastning og ekstern påvirkning. Disse lokalitetene vil gi en best mulig fiskehelse, og som følge av overnevnte de lavest mulige produksjonskostnadene. En arealavgift vil gi kommunene et incentiv for å tillate nye lokaliteter, samt å frigi de beste områdene for produksjon av laks og ørret.

Ser en tilbake på de siste 10 årene (2001-2010), har den norske laksenæringen i gjennomsnitt oppnådd en margin (før skatt), på mellom NOK 5,00 og 6,00/kilo sløyd laks. I løpet av 2010 ble det slaktet ca. 945 000 tonn (rund vekt) med atlantisk laks i Norge, og ca. 55 000 tonn (rund vekt) med ørret. Et slaktevolum på ca. 900 000 tonn sløyd vekt, og en margin lik en gjennomsnittsmargin på ca. NOK 5,50/kilo, tilsvarer et overskudd før skatt på ca. 5 mrd kroner.

Ved en evt. arealavgift til kommunene, på linje med avgiften som betales til Crown Estate i Skottland (ca. 17 øre/kilo slaktet laks og ørret),

ville dette gitt en total avgift til kommunene på ca. 150 millioner kroner i 2010.

I den samme tiårsperioden har årlig volumvekst for lakseproduksjonen i Norge vært på knappe 8 %. Dersom en kunne se for seg at en arealavgift, som gir kommunene incitament til å tilrettelegge de beste lokalitetene, nødvendig for å sikre næringen grunnlag for en bærekraftig produksjon og vekst, burde ikke 5 % årlig volumvekst i gjennomsnitt for den neste 10-årsperioden, være urealistisk.

I dette tilfellet ville bare volumøkningen utløse over 100 millioner i 2020, og samlet ca. 250 millioner.

I tabellen nedenfor er det vist et regneeksempel for de 10 største kommunene rangert etter total MTB på godkjente lokaliteter per kommune. Slaktekvantum per kommune er grovt estimert med basis i blant annet godkjent MTB på lokaliteter i kommunene, kommunenes andel av total MTB i fylket, samlet estimat for totalt slaktekvantum per fylke i 2010. Vi har opprettholdt eksemplet på 17 øre per kg sløyd vekt i dette eksemplet.

Vi har prøvd å få data fra Fiskeridirektoratet for kommunevis fordeling av slaktekvantumet for laksefisk i 2010, men uten å lykkes.

I mangelen av faktiske tall har vi foretatt en fordeling på hver kommune ut fra registret maksimal tillatt stående biomasse (MTB) på lokalitetsnivå etter formelen: (Totalt slaktekvantum/ Totalt MTB alle kommuner)\*MTB for en bestemt kommune \* 0,17.

Beregningen blir ikke korrekt for et bestemt år da bruken av en lokalitet varierer fra ett år til et annet, man gir en indikasjon på gjennomsnittsnivået for flere år.

|    | KOMMUNE     | FYLKE           | ANTALL<br>LOKALITETER | TOTAL MTB | EST. SLAKT<br>I 2010 | AVGIFT 17 ØRE/KG<br>(NOK 1 000) |
|----|-------------|-----------------|-----------------------|-----------|----------------------|---------------------------------|
| 1  | HITRA       | SØR TRØNDELAG   | 25                    | 82 680    | 29 384               | 4 995                           |
| 2  | FRØYA       | SØR TRØNDELAG   | 23                    | 76 700    | 27 259               | 4 634                           |
| 3  | NÆRØY       | NORD TRØNDELAG  | 23                    | 68 640    | 24 394               | 4 147                           |
| 4  | ALTA        | FINNMARK        | 22                    | 59 340    | 21 089               | 3 585                           |
| 5  | KVINNHERRAD | HORDALAND       | 21                    | 54 470    | 19 358               | 3 291                           |
| 6  | FLATANGER   | NORD TRØNDELAG  | 16                    | 49 140    | 17 464               | 2 969                           |
| 7  | FINNØY      | ROGALAND        | 18                    | 44 755    | 15 906               | 2 704                           |
| 8  | VIKNA       | NORD TRØNDELAG  | 12                    | 44 460    | 15 801               | 2 686                           |
| 9  | AUSTEVOLL   | HORDALAND       | 18                    | 41 340    | 14 692               | 2 498                           |
| 10 | SMØLA       | MØRE OG ROMSDAL | 11                    | 40 660    | 14 450               | 2 457                           |

**Figur 6: De største oppdrettskommunene.** Kilde: Fiskeridirektoratets havbruksregister

Fullstendig tabell foreligger som Vedlegg 3.

## 7. Prising av lokaliteter ved tildeling

### 7.1 Engangspris ved tildeling av en lokalitet

Praksis ved tildeling av konsesjoner for drift av akvakulturanlegg er at den som søker må ha tilgang til en godkjent lokalitet. For alle arter unntatt laksefisk er det da blitt gitt tillatelse. For produksjon av laksefisk har det siden den første loven om Fiskeoppdrett trådte i kraft i 1972 ikke vært fri etablering, i stedet har myndighetene med ujevne mellomrom lyst ut et bestemt antall konsesjoner som har blitt tildelt søkere etter nærmere angitte premisser. I tildelingene t.o.m. 1989 ble tillatelsene delt ut uten vederlag.

Pga knapphet på konsesjoner og antakelsen om at tilgangen til laksenæringen ville bli regulert i mange år framover ble konsesjonene gjenstand for omsetning til stadig høyere priser utover 1990-tallet, med et prisnivå på et par hundre tusen i starten – økende til 40 – 60 mill NOK de siste årene. F.o.m. 2003 har staten krevd inn en avgift ved tildelingen, økende fra 4,5 mill NOK til 8,5 mill NOK ved tildelingene i 2009/10. I siste tildelingsrunde gikk en del av dette beløpet til fylkeskommunen hvor tillatelsen ble gitt.

Med utgangspunkt i at sjøarealet er allmenning, har vertskommunen altså ikke blitt betalt for båndleggingen av et sjøareal til oppdrettsvirksomhet. Dette i sterk kontrast til landarealer hvor det er en selvfølge at en bedrift må betale for det areal en disponerer.

I og med at det er fri adgang til oppdrett av torsk gitt at en disponerer en godkjent lokalitet har det blitt gitt en rekke tillatelser til oppdrett av torsk. De fleste selskaper som har satset på oppdrett av torsk har hatt utfordringer med lønnsomheten og en har sett at ved konkurser/avvikling av drift har lakseselskaper kjøpt tilgang til lokalitetene som torskeselskapet disponerte.

Ved prising av lakseselskaper er de lokaliteter som selskapet disponerer og kvaliteten på disse en viktig del av verdivurderingen. Mellom aktørene har en dermed fått et lokalitetsmarked, og det uten at kommunen (samfunnet) hvor lokaliteten ligger får høste noe av verdien lokaliteten har.

## 7.2 Desentralisert tildeling av konsesjoner/Auksjonering av lokaliteter

En radikal ide i forhold til dagens reguleringsystem med tildeling av konsesjoner gjennom statlig styrte tildelingsrunder var å gi kommune tildelingsretten med tilhørende innkreving av en godtgjørelse.

Dersom kommunen fikk en godtgjørelse for tilgang/bruk av en lokalitet er det å anta at en på samme måte som kommunene tilrettelegger industriområder på land for å oppmuntre til etableringer kunne få en tilsvarende tilrettelegging for sjøarealer til oppdrett av laksefisk.

I områder med knapphet på gode lokaliteter kunne da kommune dele ut arealene til høystbydende!

## Vedlegg 1: Avgifter knyttet til akvakultur

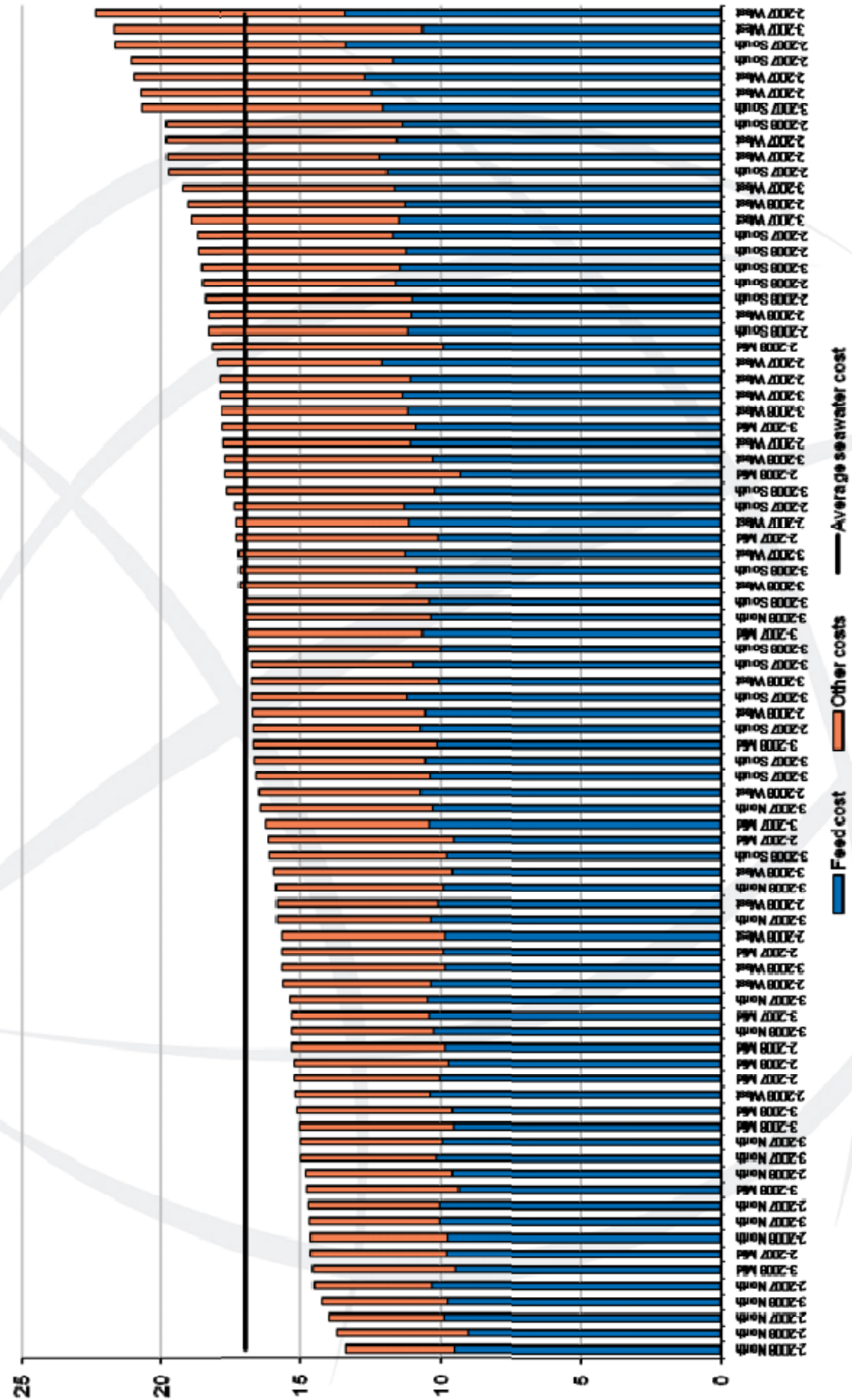
| Avgifter/kostnader som oppdretter er pålagt i dag         | NOK       | Kommentar                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fiskeridirektorat/fylkeskommune                           |           |                                                                                                                                                                           |
| - Søknad lokalitet                                        | 12 000    | Gjelder per konsesjon knyttet til lokalitet, hvis en søker om lokalitet på 3 120 tonn blir det 12 000 * 4                                                                 |
| - Årlig avgift til direktorat (tilsyn- og kontrollavgift) | 9 000     | Per lokalitet - + 6 700 kr fra lok klarert fra 2 til 4 konsesjoner, + 11 000 for lokaliteter større enn 4 konsesjoner                                                     |
| - Kostnad vedrørende søknader                             | varierer  | Alle søknader må lyses ut i lokalaviser etc. Kan fort komme opp i 10 000 per lokalitet                                                                                    |
| - Søknad om nytildeling av konsesjon                      | 12 000    | per konsesjon                                                                                                                                                             |
| - Vederlag nytildeling av konsesjon                       | 8 000 000 | per konsesjon, ex. Finnmark 3 million                                                                                                                                     |
| - Vederlag 5 % økt MTB                                    | 500 000   | Finnmark gebyr 150 000,-                                                                                                                                                  |
| Eiendomsskatt                                             | varierer  | Ikke alle konsesjoner har innført eiendomsskatt, i tillegg varierer sats fra kommune til kommune                                                                          |
| Klima og forurensningsdirektoratet                        | 19 600    | Engangsavgift ved godkjenning av lokalitet. 19 600 er laveste sats. Nye tillatelser som gir større utslipp kan føre til høyere avgift. Ikke oversikt over dette i KLIF.   |
| Klima og forurensningsdirektoratet                        | 5 200     | Laveste sats ved endring av lokalitet. F.eks søknad om utvidelse                                                                                                          |
| Mattilsynet                                               | 14,6      | 14,6 kroner per mottatt tonn til slaktning. Finansiering av Mattilsynets kostnader ved tilsyn og kontroll. Reguleres i forskrift om avgifter og gebyr i matforvaltningen. |
| Mattilsynet                                               | 12 275    | Gebyr for produsenter av muslinger. Per år per tillatelse. I tillegg kommer det et gebyr ved flere enn 4 toksinanalyser                                                   |
| Sertifisering ihht NYTEK (Nytt utstyr)                    | varierer  | Status på utstyr som er avgjørende. Hvis utstyr er produsert ihht NYTEK, mindre kostnader. Total godkjenning av lokalitet er estimert til om lag 10 000                   |
| Sertifisering ihht NYTEK (Eldre utstyr)                   | varierer  | Det påføres større kostnader på utstyr som må ettersertifiseres av godkjent organ. En flåte som må ettersertifiseres kan fort beløpe seg til mellom 50 - 100 000          |
| Lokalitetsundersøkelse                                    | 10 000    | Estimert snitt kostnad basert på samtaler med industriaktører                                                                                                             |



## Vedlegg 2: Utdrag fra Marine Harvests presentasjon ved *Capital Markets Day 2010*



### MH Norway's seawater production costs 2007-2008 generation ranked by site



Note: Seawater costs per kg (HOG)

### Vedlegg 3. Oppdrettskommunene, rangert etter MTB på lokalitetsnivå

|    | KOMMUNE     | FYLKE            | ANTALL      |           | EST. SLAKT | AVGIFT 17 ØRE/KG |
|----|-------------|------------------|-------------|-----------|------------|------------------|
|    |             |                  | LOKALITETER | TOTAL MTB | I 2010     | (NOK 1 000)      |
| 1  | HITRA       | SØR TRØNDELAG    | 25          | 82 680    | 29 384     | 4 995            |
| 2  | FRØYA       | SØR TRØNDELAG    | 23          | 76 700    | 27 259     | 4 634            |
| 3  | NÆRØY       | NORD TRØNDELAG   | 23          | 68 640    | 24 394     | 4 147            |
| 4  | ALTA        | FINNMARK         | 22          | 59 340    | 21 089     | 3 585            |
| 5  | KVINNHERRAD | HORDALAND        | 21          | 54 470    | 19 358     | 3 291            |
| 6  | FLATANGER   | NORD TRØNDELAG   | 16          | 49 140    | 17 464     | 2 969            |
| 7  | FINNØY      | ROGALAND         | 18          | 44 755    | 15 906     | 2 704            |
| 8  | VIKNA       | NORD TRØNDELAG   | 12          | 44 460    | 15 801     | 2 686            |
| 9  | AUSTEVOLL   | HORDALAND        | 18          | 41 340    | 14 692     | 2 498            |
| 10 | SMØLA       | MØRE OG ROMSDAL  | 11          | 40 660    | 14 450     | 2 457            |
| 11 | BØMLO       | HORDALAND        | 20          | 38 415    | 13 652     | 2 321            |
| 12 | TYSNES      | HORDALAND        | 11          | 35 840    | 12 737     | 2 165            |
| 13 | RØDØY       | NORDLAND         | 13          | 34 920    | 12 410     | 2 110            |
| 14 | STEIGEN     | NORDLAND         | 9           | 33 480    | 11 899     | 2 023            |
| 15 | HAMMERFEST  | FINNMARK         | 10          | 32 040    | 11 387     | 1 936            |
| 16 | FLORA       | SOGN OG FJORDANE | 13          | 31 980    | 11 365     | 1 932            |
| 17 | SKJÆRVØY    | TROMS            | 10          | 31 500    | 11 195     | 1 903            |
| 18 | GULEN       | SOGN OG FJORDANE | 13          | 31 460    | 11 181     | 1 901            |
| 19 | AURE        | MØRE OG ROMSDAL  | 11          | 31 200    | 11 088     | 1 885            |
| 20 | TROMSØ      | TROMS            | 11          | 30 155    | 10 717     | 1 822            |
| 21 | SNILLFJORD  | SØR TRØNDELAG    | 8           | 28 860    | 10 257     | 1 744            |
| 22 | SOLUND      | SOGN OG FJORDANE | 12          | 28 860    | 10 257     | 1 744            |
| 23 | HADSEL      | NORDLAND         | 11          | 28 600    | 10 164     | 1 728            |
| 24 | FUSA        | HORDALAND        | 13          | 28 080    | 9 979      | 1 697            |
| 25 | LEKA        | NORD TRØNDELAG   | 8           | 27 300    | 9 702      | 1 649            |
| 26 | ROAN        | SØR TRØNDELAG    | 9           | 26 520    | 9 425      | 1 602            |
| 27 | LOPPA       | FINNMARK         | 9           | 25 980    | 9 233      | 1 570            |
| 28 | FLEKKEFJORD | VEST AGDER       | 9           | 25 440    | 9 041      | 1 537            |
| 29 | HYLLESTAD   | SOGN OG FJORDANE | 8           | 24 960    | 8 871      | 1 508            |
| 30 | VÅGAN       | NORDLAND         | 9           | 24 570    | 8 732      | 1 484            |
| 31 | ØKSNES      | NORDLAND         | 12          | 24 180    | 8 593      | 1 461            |
| 32 | BREMANGER   | SOGN OG FJORDANE | 9           | 24 180    | 8 593      | 1 461            |
| 33 | OSTERØY     | HORDALAND        | 10          | 24 180    | 8 593      | 1 461            |
| 34 | SVEIO       | HORDALAND        | 11          | 24 180    | 8 593      | 1 461            |
| 35 | SØRFOLD     | NORDLAND         | 7           | 24 060    | 8 551      | 1 454            |
| 36 | LURØY       | NORDLAND         | 14          | 24 000    | 8 529      | 1 450            |
| 37 | TRANØY      | TROMS            | 8           | 23 930    | 8 505      | 1 446            |
| 38 | HJELMELAND  | ROGALAND         | 7           | 22 980    | 8 167      | 1 388            |
| 39 | KVÆNANGEN   | TROMS            | 10          | 22 000    | 7 819      | 1 329            |
| 40 | VÅGSØY      | SOGN OG FJORDANE | 8           | 21 840    | 7 762      | 1 320            |

|    |               |                  |    |        |       |       |
|----|---------------|------------------|----|--------|-------|-------|
| 41 | ØYGARDEN      | HORDALAND        | 10 | 21 060 | 7 485 | 1 272 |
| 42 | TORSKEN       | TROMS            | 9  | 21 020 | 7 470 | 1 270 |
| 43 | KVAM          | HORDALAND        | 10 | 20 930 | 7 438 | 1 265 |
| 44 | SØR VARANGER  | FINNMARK         | 6  | 20 340 | 7 229 | 1 229 |
| 45 | TYSFJORD      | NORDLAND         | 7  | 20 280 | 7 207 | 1 225 |
| 46 | ASKVOLL       | SOGN OG FJORDANE | 12 | 20 150 | 7 161 | 1 217 |
| 47 | GILDESKÅL     | NORDLAND         | 6  | 19 500 | 6 930 | 1 178 |
| 48 | OSEN          | SØR TRØNDELAG    | 4  | 19 500 | 6 930 | 1 178 |
| 49 | HALSA         | MØRE OG ROMSDAL  | 6  | 19 500 | 6 930 | 1 178 |
| 50 | KARLSØY       | TROMS            | 5  | 18 900 | 6 717 | 1 142 |
| 51 | AVERØY        | MØRE OG ROMSDAL  | 7  | 18 720 | 6 653 | 1 131 |
| 52 | MELØY         | NORDLAND         | 7  | 18 700 | 6 646 | 1 130 |
| 53 | KVÆFJORD      | TROMS            | 6  | 18 360 | 6 525 | 1 109 |
| 54 | LYNGEN        | TROMS            | 7  | 18 000 | 6 397 | 1 088 |
| 55 | VOLDA         | MØRE OG ROMSDAL  | 8  | 17 160 | 6 099 | 1 037 |
| 56 | TYSVÆR        | ROGALAND         | 6  | 16 860 | 5 992 | 1 019 |
| 57 | IBESTAD       | TROMS            | 5  | 16 620 | 5 907 | 1 004 |
| 58 | FITJAR        | HORDALAND        | 9  | 16 380 | 5 821 | 990   |
| 59 | GRATANGEN     | TROMS            | 8  | 15 720 | 5 587 | 950   |
| 60 | BJARKØY       | TROMS            | 5  | 15 600 | 5 544 | 943   |
| 61 | BRØNNØY       | NORDLAND         | 4  | 15 600 | 5 544 | 943   |
| 62 | HEMNE         | SØR TRØNDELAG    | 5  | 15 600 | 5 544 | 943   |
| 63 | GJEMNES       | MØRE OG ROMSDAL  | 7  | 15 600 | 5 544 | 943   |
| 64 | DYRØY         | TROMS            | 5  | 15 415 | 5 478 | 931   |
| 65 | KRISTIANSUND  | MØRE OG ROMSDAL  | 6  | 15 308 | 5 440 | 925   |
| 66 | KVALSUND      | FINNMARK         | 4  | 15 180 | 5 395 | 917   |
| 67 | LØDINGEN      | NORDLAND         | 7  | 14 820 | 5 267 | 895   |
| 68 | MIDSUND       | MØRE OG ROMSDAL  | 9  | 14 820 | 5 267 | 895   |
| 69 | RADØY         | HORDALAND        | 8  | 14 560 | 5 175 | 880   |
| 70 | SUND          | HORDALAND        | 8  | 14 560 | 5 175 | 880   |
| 71 | FJELL         | HORDALAND        | 5  | 14 520 | 5 160 | 877   |
| 72 | SKÅNLAND      | TROMS            | 4  | 14 400 | 5 118 | 870   |
| 73 | VINDAFJORD    | ROGALAND         | 7  | 14 160 | 5 032 | 856   |
| 74 | BØ I NORDLAND | NORDLAND         | 7  | 14 040 | 4 990 | 848   |
| 75 | FOSNES        | NORD TRØNDELAG   | 4  | 14 040 | 4 990 | 848   |
| 76 | VESTVÅGØY     | NORDLAND         | 13 | 13 780 | 4 897 | 833   |
| 77 | ALSTADHAUG    | NORDLAND         | 4  | 13 260 | 4 713 | 801   |
| 78 | SØMNA         | NORDLAND         | 4  | 13 260 | 4 713 | 801   |
| 79 | BERG          | TROMS            | 4  | 13 000 | 4 620 | 785   |
| 80 | SELJE         | SOGN OG FJORDANE | 5  | 13 000 | 4 620 | 785   |

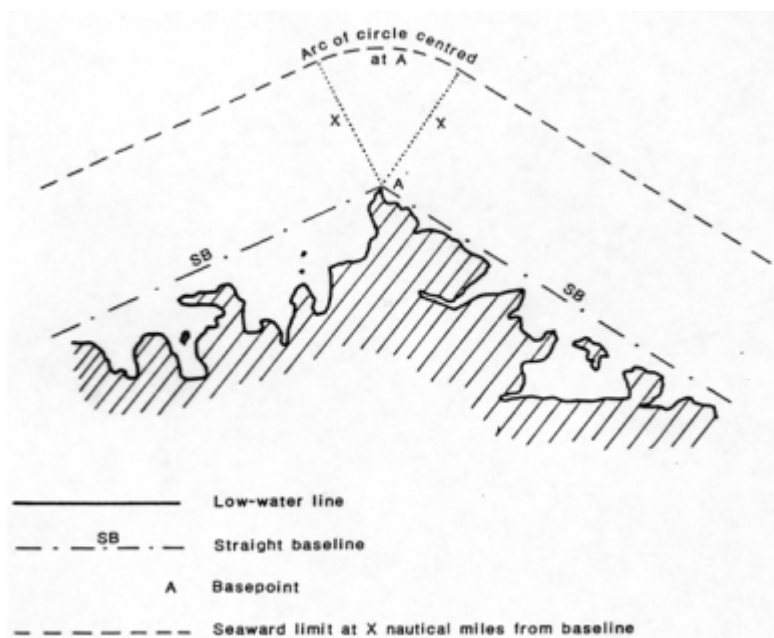
|     |                  |                  |   |        |       |     |
|-----|------------------|------------------|---|--------|-------|-----|
| 81  | DØNNA            | NORDLAND         | 4 | 12 480 | 4 435 | 754 |
| 82  | HERØY I NORDLAND | NORDLAND         | 7 | 12 480 | 4 435 | 754 |
| 83  | SORTLAND         | NORDLAND         | 4 | 12 480 | 4 435 | 754 |
| 84  | VANYLVEN         | MØRE OG ROMSDAL  | 3 | 12 480 | 4 435 | 754 |
| 85  | LINDÅS           | HORDALAND        | 7 | 12 220 | 4 343 | 738 |
| 86  | NORDREISA        | TROMS            | 5 | 12 090 | 4 297 | 730 |
| 87  | JONDAL           | HORDALAND        | 6 | 12 090 | 4 297 | 730 |
| 88  | ÅFJORD           | SØR TRØNDELAG    | 4 | 11 700 | 4 158 | 707 |
| 89  | HØYANGER         | SOGN OG FJORDANE | 6 | 11 180 | 3 973 | 675 |
| 90  | VEVELSTAD        | NORDLAND         | 5 | 10 920 | 3 881 | 660 |
| 91  | NESSEBY          | FINNMARK         | 3 | 10 440 | 3 710 | 631 |
| 92  | SALANGEN         | TROMS            | 3 | 10 320 | 3 668 | 624 |
| 93  | BINDAL           | NORDLAND         | 3 | 10 160 | 3 611 | 614 |
| 94  | HARSTAD          | TROMS            | 3 | 10 140 | 3 604 | 613 |
| 95  | RENNESØY         | ROGALAND         | 5 | 9 840  | 3 497 | 595 |
| 96  | AUKRA            | MØRE OG ROMSDAL  | 3 | 9 360  | 3 326 | 566 |
| 97  | STRANDA          | MØRE OG ROMSDAL  | 4 | 9 360  | 3 326 | 566 |
| 98  | ØRSTA            | MØRE OG ROMSDAL  | 3 | 9 360  | 3 326 | 566 |
| 99  | SULDAL           | ROGALAND         | 5 | 9 100  | 3 234 | 550 |
| 100 | GISKE            | MØRE OG ROMSDAL  | 2 | 8 580  | 3 049 | 518 |
| 101 | FJALER           | SOGN OG FJORDANE | 5 | 8 580  | 3 049 | 518 |
| 102 | ASKØY            | SOGN OG FJORDANE | 3 | 8 580  | 3 049 | 518 |
| 103 | LEBESBY          | FINNMARK         | 3 | 8 100  | 2 879 | 489 |
| 104 | SANDNES          | ROGALAND         | 5 | 7 890  | 2 804 | 477 |
| 105 | FLAKSTAD         | NORDLAND         | 3 | 7 800  | 2 772 | 471 |
| 106 | MOLDE            | MØRE OG ROMSDAL  | 3 | 7 800  | 2 772 | 471 |
| 107 | SANDE            | MØRE OG ROMSDAL  | 4 | 7 800  | 2 772 | 471 |
| 108 | HAMARØY          | NORDLAND         | 2 | 7 740  | 2 751 | 468 |
| 109 | LAVANGEN         | TROMS            | 2 | 7 600  | 2 701 | 459 |
| 110 | NAMSOS           | NORD TRØNDELAG   | 2 | 7 540  | 2 680 | 456 |
| 111 | BOKN             | ROGALAND         | 3 | 7 500  | 2 665 | 453 |
| 112 | NESNA            | NORDLAND         | 4 | 7 410  | 2 633 | 448 |
| 113 | BJUGN            | SØR TRØNDELAG    | 2 | 7 020  | 2 495 | 424 |
| 114 | HARAM            | MØRE OG ROMSDAL  | 2 | 7 020  | 2 495 | 424 |
| 115 | KARMØY           | ROGALAND         | 4 | 7 020  | 2 495 | 424 |
| 116 | NORDKAPP         | FINNMARK         | 2 | 6 960  | 2 474 | 421 |
| 117 | RAUMA            | MØRE OG ROMSDAL  | 2 | 6 240  | 2 218 | 377 |
| 118 | OS I HORDALAND   | HORDALAND        | 3 | 6 240  | 2 218 | 377 |
| 119 | VEGA             | NORDLAND         | 2 | 6 060  | 2 154 | 366 |
| 120 | HAUGESUND        | ROGALAND         | 2 | 5 940  | 2 111 | 359 |

|     |            |                  |   |       |       |     |
|-----|------------|------------------|---|-------|-------|-----|
| 121 | SALTDAL    | NORDLAND         | 2 | 5 820 | 2 068 | 352 |
| 122 | AGDENES    | SØR TRØNDELAG    | 1 | 5 460 | 1 940 | 330 |
| 123 | FRÆNA      | MØRE OG ROMSDAL  | 1 | 5 460 | 1 940 | 330 |
| 124 | HERØY      | MØRE OG ROMSDAL  | 1 | 5 460 | 1 940 | 330 |
| 125 | ETNE       | HORDALAND        | 2 | 5 460 | 1 940 | 330 |
| 126 | MASFJORDEN | HORDALAND        | 4 | 4 875 | 1 733 | 295 |
| 127 | STRAND     | ROGALAND         | 2 | 4 700 | 1 670 | 284 |
| 128 | BALLANGEN  | NORDLAND         | 4 | 4 680 | 1 663 | 283 |
| 129 | RANA       | NORDLAND         | 1 | 4 680 | 1 663 | 283 |
| 130 | TINGVOLL   | MØRE OG ROMSDAL  | 1 | 4 680 | 1 663 | 283 |
| 131 | AUSTRHEIM  | HORDALAND        | 2 | 4 680 | 1 663 | 283 |
| 132 | FAUSKE     | NORDLAND         | 2 | 4 540 | 1 613 | 274 |
| 133 | TRÆNA      | NORDLAND         | 2 | 4 290 | 1 525 | 259 |
| 134 | MELAND     | HORDALAND        | 2 | 3 900 | 1 386 | 236 |
| 135 | KÅFJORD    | TROMS            | 1 | 3 600 | 1 279 | 218 |
| 136 | KVITSØY    | ROGALAND         | 1 | 3 600 | 1 279 | 218 |
| 137 | EVENES     | NORDLAND         | 1 | 3 120 | 1 109 | 189 |
| 138 | NARVIK     | NORDLAND         | 1 | 3 120 | 1 109 | 189 |
| 139 | VEFSN      | NORDLAND         | 1 | 3 120 | 1 109 | 189 |
| 140 | STORD      | HORDALAND        | 1 | 3 120 | 1 109 | 189 |
| 141 | NORDDAL    | MØRE OG ROMSDAL  | 1 | 2 340 | 832   | 141 |
| 142 | SKODJE     | MØRE OG ROMSDAL  | 2 | 2 340 | 832   | 141 |
| 143 | GLOPPEN    | SOGN OG FJORDANE | 3 | 2 340 | 832   | 141 |
| 144 | SAMNANGER  | HORDALAND        | 1 | 2 340 | 832   | 141 |
| 145 | VAKSDAL    | HORDALAND        | 1 | 2 340 | 832   | 141 |
| 146 | LILLESAND  | AUST AGDER       | 3 | 1 595 | 567   | 96  |
| 147 | EIDE       | MØRE OG ROMSDAL  | 1 | 1 560 | 554   | 94  |
| 148 | SYKKYLVEN  | MØRE OG ROMSDAL  | 1 | 1 560 | 554   | 94  |
| 149 | FEDJE      | HORDALAND        | 2 | 1 560 | 554   | 94  |
| 150 | LYNGDAL    | VEST AGDER       | 2 | 1 560 | 554   | 94  |
| 151 | FORSAND    | ROGALAND         | 1 | 1 000 | 355   | 60  |
| 152 | BJERKREIM  | ROGALAND         | 1 | 65    | 23    | 4   |

Kilde: Fiskeridirektoratets havbruksregister

## Vedlegg 4: Grunnlinjer

Grunnlinjene langs Norges kyst er definert som rette linjer trukket opp mellom punkter på de ytterste nes og skjær som stikker opp over havet ved lavvann (fjære sjø). Med rett linje forstås den korteste linje mellom to punkt (såkalt geodetisk linje). Det er definert i alt 103 grunnlinjepunkter langs Norges kystlinje.



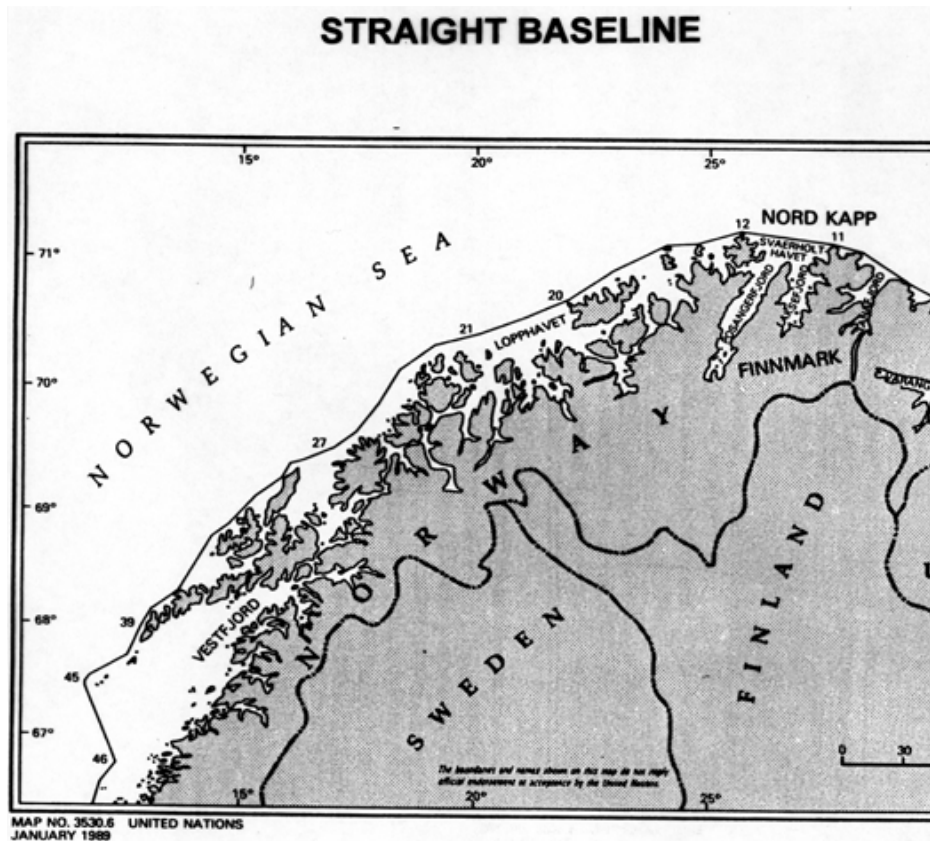
### Historikk

Norge var et av de første land i verden som definerte sitt sjøterritorium ved kongelig resolusjon av 22. februar 1812, gjengitt i Cancelli-Promemoria av 25. februar 1812. For strekningen fra grensen mot Russland til Træna i Nordland ble grunnlinjepunktene fastsatt ved kongelig resolusjon av 12. juli 1935. For resten av kysten ble grunnlinjepunktene fastsatt ved kongelig resolusjon av 18. juli 1952 (grunnlinjepunktene 50, 95 og 113 ble korrigert ved kongelig resolusjon av 17. oktober 1952). Totalt er det 123 opprinnelige grunnlinjepunkter.

### Posisjoner

De eldre posisjonene til grunnlinjepunktene er tatt ut fra sjøkart som i seg selv kunne være nokså unøyaktige, men det er også blitt påført større systematiske avvik som skyldes antagelsen om at de oppgitte bredde- og lengdegrader var i Europeisk Datum 1950 (siden resolusjonen kom i 1952 og geodetisk datum ikke var oppgitt i originalmaterialet). Ut fra tilsendte kopier av originalkartene, kunne man ved nærmere undersøkelse konstatere at kartene hadde gradnett i det gamle norske datum! Dette alene medførte avvik i størrelsesorden 300-400 m.





### Nymåling

I perioden 1975-89 utførte NGO/Kartverket feltnmålinger bestående av avstands- og retningsmålinger som knytter grunnlinjepunktene til det landbaserte fastmerkenettet. Under dette arbeidet viste det seg at de eldre grunnlinjepunktene 16, 18, 57, 81, 90 og 101 ikke tilfredsstilte kravene som stilles til et grunnlinjepunkt. Punktene lå enten for lavt eller innenfor rettlinsen mellom nabopunkter. Det ble også påvist





og identifisert noen nye punkter som vitterlig måtte godkjennes som grunnlinjepunkt i henhold til definisjonen (3S, 54N, 56N, 58N, 82N, 93S og 120Ø).

### Beregning og nytt forslag

Den 11. april 1997 ble grunnlinjepunktene ferdig koordinatberegnet på basis av de nyere geodetiske målingene, beregningsdatum var NGO1948. Statens kartverk utarbeidet så tre forslag til ny grunnlinje, datert 15. mai 1997. Første alternativ ble basert på de opprinnelige grunnlinjepunktene, men med de nødvendige justeringer som ble konstatert under målingene, totalt 123 punkter. I andre alternativ tillot man lengre strekninger mellom nabopunktene i Sør-Norge, tilsvarende det som fra før var benyttet og godtatt i Nord-Norge (inntil 85 km). Dermed ble antall grunnlinjepunkter redusert til 82. Et tredje og det mest radikale alternativ, der man benyttet inntil 100 nm lange rettlinj (185,2 km) mellom punktene i henhold til internasjonal sjørett, endte opp med 60 grunnlinjepunkter. Forslagene ble oversendt Utenriksdepartementet som er ansvarlig myndighet for slike saker. Kartverket gikk primært inn for det andre forslaget, med 82 grunnlinjepunkter. Det viste seg at dette innebar en ikke ubetydelig økning av Norges indre farvann, hvorfor man endte opp med å ta inn igjen flere av de utelatte punktene.

### Ny grunnlinje for Norge

Siden 1997 har Statens kartverk Geodesi fulgt opp arbeidet med saken og hatt kontakt med Utenriksdepartementet om grunnlinjespørsmålet. Endelig ble de nye grunnlinjepunktene offisielt fastsatt ved kongelig resolusjon av 14. juni 2002, og forskrift av samme dato nr. 625, gjeldende fra 1. juli 2002 (FOR-2002-06-14-625). Grunnlinjepunktene



med nummer, navn og posisjon finnes i egen forskrift: "Forskrift om grunnlinjene for sjøterritoriet rundt Norges hovedland." Tre grunnlinjepunkter var falt ut av listen. Disse ble tatt inn ved endringsforskrift 10. oktober 2003 nr. 1222 (punktene 79 Utsira V, 82S Lausingen S og 92 Skjer S av Eigerøy fyr), i kraft 1. desember 2003 ([FOR-2003-10-10-1222](#)).

Antallet grunnlinjepunkter er redusert fra de opprinnelige 123 til 103. Utgåtte grunnlinjepunkt er: 28, 30, 32, 48, 52, 58N, 59, 61, 73, 75, 76N, 78, 94, 95, 96, 97, 98, 98N, 115, 116, 117 og 118, alle angitt etter den gamle nummereringen. Den aller viktigste nyheten er imidlertid at grunnlinjepunktene har fått nye koordinater som plasserer dem riktig på kartene!

Grunnlinjepunktene har fått betegnelsen NM (Norway Mainland) etterfulgt av et tall. Grunnlinjepunktet NM01 er identisk med grensemerke nr. 415 som avslutter riksgrensen mellom Norge og Russland ved Jakobselvns munning i Varangerfjorden. Punktet ligger i sjøen, i en avstand av 770 meter og asimut 342 grader 30 minutter fra senter av riksrøys nr. 363 på russisk nes (trig.punkt Ø05T0006) og er markert med en bøyestake. Grunnlinjepunkt NM103 tilsvarer grensepunkt nr. XX (G.B.2) mellom Norge og Sverige ved Grisebåene. Sistnevnte punkt er markert med en grensebøye, og er definert som midtpunktet mellom grensepunkt l-20 (trig.punkt G38T0026) på nordspissen av Store Drammen i Sverige og grensepunkt m-20 (trig.punkt G38T0027) på sørspissen av skjæret Knubben i Norge.

*Kilde: Statens kartverk*

## Vedlegg 5. Grenser i sjø

### Behov

Med henblikk på økt aktivitet i sjøområdene, eksempelvis akvakultur som fiske- og skjelloppdrett, og den planlegging kommunene skal drive i kystsonen, blant annet kommuneplanlegging og ved opprettelse av havnedistrikt (jf. Havne- og farvannsloven [LOV-2009-04-17-19](#) samt rundskriv nr. 7595/85 fra Fiskeridepartementet av 3. oktober 1985), er det nå nødvendig med bedre definerte grenser. For kartleggingsformål er det også viktig at en har faste, koordinatfestede kommunegrenser i sjøen, slik at disse ikke tegnes inn etter skjønn ved hver eneste utarbeidelse av nye kart.

### [Kystverkets oversikt over havnedistrikter \(forskrifter\)](#)

Statistisk sentralbyrås oversikt med tilføyelse av egne opplysninger om havnedistriktene: [Havnedistrikter-ssb-sk.xls](#)

### Fastsettelse

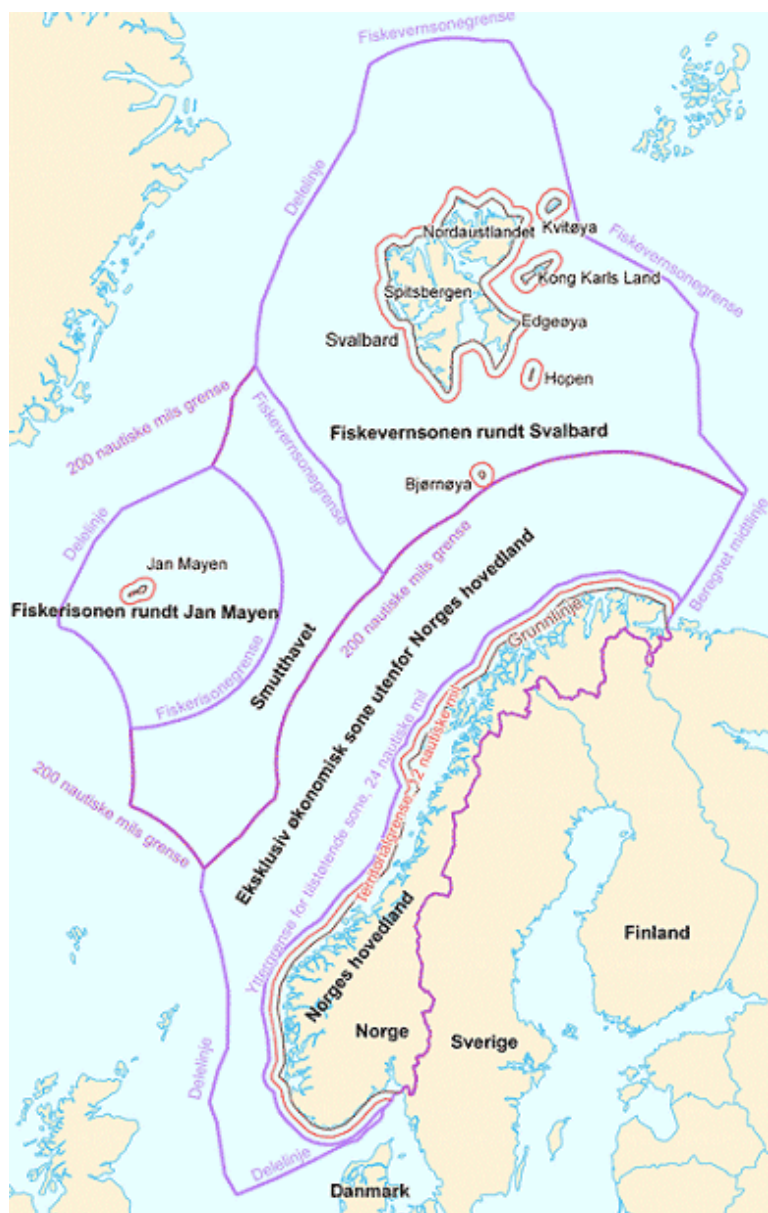
Når en nå legger fram forslag til fylkes- og kommunegrenser i sjøen, har dette i første rekke til hensikt å komme fram til en klart definert grense som er godtatt av de berørte kommuner. Man tar også sikte på å få grensen offisielt fastsatt etter at framlegget til grense i sjø er ferdig behandlet.

Statens kartverks arbeid med grensesaker har de siste årene vært konsentrert om å utarbeide forslag til grenser i sjø. Det er utarbeidet forslag for ca. 84 % av grensestrekningene. Innkommende saker har imidlertid prioritet foran dette mer langsiktige arbeidet.

Over halvparten av Norges kommuner, nærmere bestemt 278 av 430 i alt, støter til sjøen, det vil si til fjorder eller havet. Nær 70 % av alle kommunegrenser i sjø er hittil offisielt fastsatt. Av til sammen ca. 633 grensestrekninger to og to kommuner imellom, er pr. dato 402 fastsatt. Det er utarbeidet ytterligere 130 forslag til sjøgrenser som er sendt ut til høring som underlag for saksbehandling og påfølgende fastsettelse. Dermed gjenstår 102 forslag å lage (i Nordland og Troms fylker). Her kan du ta en titt på status for grenser i sjø, med fylkesvise oversikter over de enkelte grensestrekninger og landet som helhet: [norge sjø.xls](#)

For administrasjonsgrensene i sjøen har det foreligget få opplysninger ut over den informasjonen som kan tas ut fra eldre kart.

Imidlertid ble det rundt forrige århundreskifte utarbeidet topografiske beskrivelser av de fleste kommuner i landet. Disse var basert på eksisterende kartverk og landmålerens topografiske beskrivelse av måleområdene. Her er



kommunenes grenser beskrevet - tildels også sjøgrensene. De fleste beskrivelsene har vært lagt fram for kommunene til uttalelse og for mulige korreksjoner. De er nå arkivert hos Statens kartverk (Norges geografiske oppmåling før 1. januar 1986). Noen av de utsendte beskrivelsene er ikke kommet tilbake fra kommunene og mangler i arkivet.

Som følge av de sparsomme opplysninger, er sjøgrensene neppe blitt behandlet med særlig oppmerksomhet under kartleggingen. En antar således at det bare i unntakstilfelle har vært oppnevnt kjentmenn for slike grenser.

Det har altså i stor utstrekning vært overlatt til landmåleren å tegne sjøgrensene inn på kartet under markarbeidet etter mer eller mindre seriøse kilder. Selv om grensene har et forløp som stort sett er godtatt, kan de enkelte ganger være tegnet noe tilfeldig, og det foreligger altså

ingen direkte hjemmel for inntegningen. I tillegg kan en si at grunnlaget er svakere jo lenger ut i havet grensene er trukket opp.

### Prinsipper

På kartene til Statens kartverk er grensene vanligvis lagt midtfjords, uten hensyn til dybder, når kommunene ligger på hver sin side av en fjord eller et sund. Dette midtfjordsprinsippet eller midtfjordslinjen om man vil, har i første rekke til hensikt å legge alt land, herunder øyer og skjær, til den kommunen der de er matrikkelført. Selve presentasjonen av grenselinjen er ikke eksakt i den forstand at den er undergitt et viss porsjon skjønn og grafisk bearbeidelse (personavhengig).

Midtlinjeprinsippet er en generalisering av midtfjordslinjen, og består i at grensepunktene defineres entydig som et punkt, vanligvis midtpunktet, i profilen på rettlinsen mellom definerte punktpar på land på hver sin side av fjorden. Selve grenselinjen trekkes i sin tur opp som rette linjestykker mellom de da fremkomne grensepunktene. Dette prinsipp ble fulgt ved fastsettelsen av riksgrensen mellom Norge og Sverige i Iddefjorden ved kongelig resolusjon av 15. mars 1904.

Ved de fleste tidligere fastsettelser av administrasjonsgrenser i sjøen, har en tatt utgangspunkt i det en har kalt for det geometriske prinsipp. Dette innebærer at hvert punkt på grensa skal ligge slik at korteste avstand til land blir den samme på begge sider. Med land menes i denne forbindelse punkt på så vel fastlandet som på øyer, holmer og skjær, som ikke til stadighet overskylles av havet. Linjen gjennom alle punkter som da dannes, kan også kalles for en matematisk midtlinje. Prinsippet ble blant annet lagt til grunn ved fastsettelse av riksgrensen mot Sverige ved Grisebåene, ved voldgiftsdom i Haag av 23. oktober 1909, og delelinjen mellom det norske og finske (nå russiske) sjøterritorium i Varangerfjorden utenfor Jakobselvens munning ved konvensjon av 28. april 1924. Som et siste eksempel kan nevnes grensen over Siregrunnen mellom kommunene Hidra (nå Flekkefjord) i Vest-Agder og Sokndal i Rogaland, fastsatt i kongelig resolusjon 24. mars 1934. Denne grensen går heller ikke vinkelrett på grunnlinjen utenfor denne, men fortsetter i samme retning ut til "åpent hav".

Av andre prinsipper kan nevnes dypåler, renner og senkninger i havbunnen, i likhet med hva vassdragslovens §§ 2 og 3 ([LOV-1940-03-15-3](#)) fastsetter om grenser i vassdrag. Dette forutsetter nøyaktige og tette loddinger av dybder og målinger av posisjon for å kunne anvendes som grenselinje. Prinsippet er brukt i Tanavassdraget og Grense Jakobselv som riksgrense mot henholdsvis Finland og Russland. En ulempe er at slike grenser kan forandres over tid, spesielt gjelder dette elver og vassdrag og i mindre grad forholdene i sjøen.

Før nyere kartlegging har tatt til, har Kartverket gjort kommunen oppmerksom på at grensene i sjøen blir lagt etter disse prinsippene og en har sjelden fått kommentarer eller innsigelser til dette.

### Øvrig praksis

Når kommunene ligger på samme landet, det vil si på samme side av fjord eller sund, er grensen mellom dem lagt tilnærmet vinkelrett på kystens/strandlinjens hovedretning. Dette følger av det geometriske prinsipp når sjøen/fjorden er uten skjærgård.

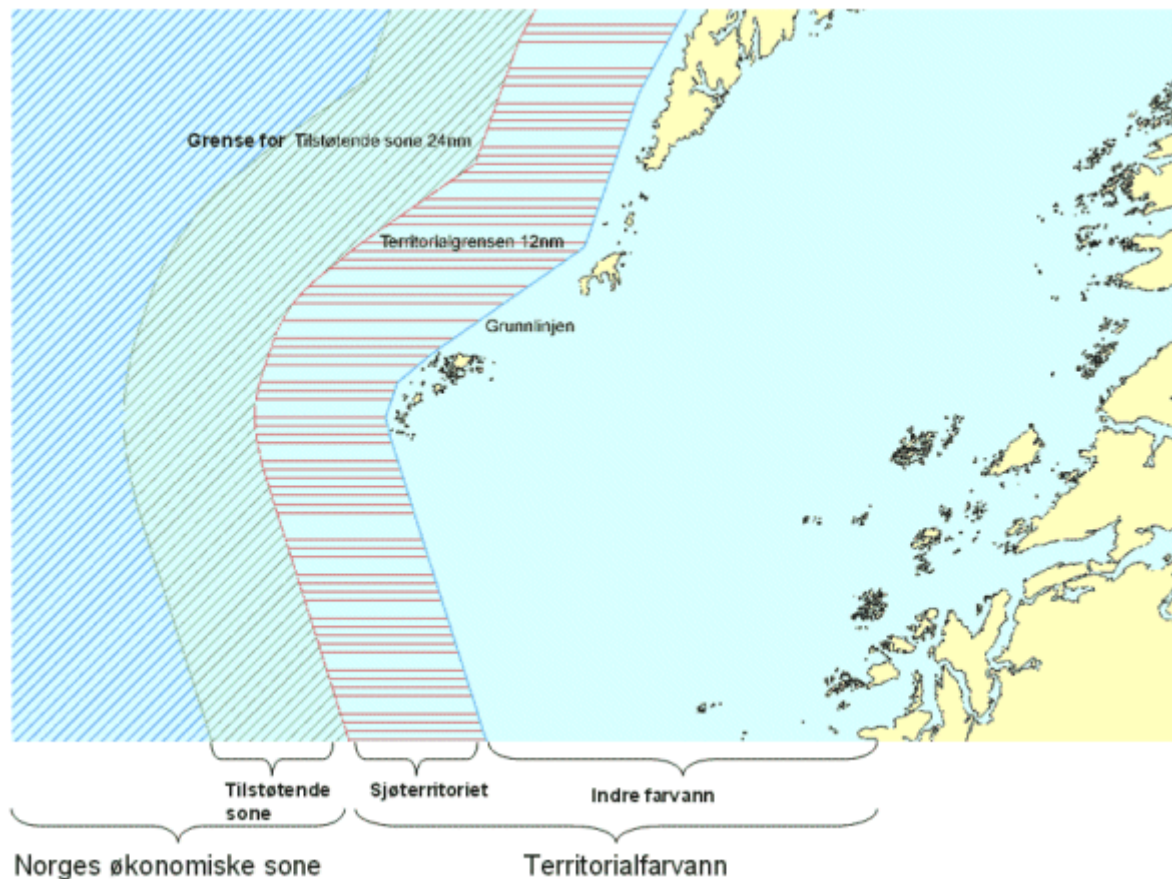
Ved inntegningen av sjøgrenser på kart, har en altså fortrinnsvis søkt å synliggjøre i hvilken kommune tørt land, herunder øyer og skjær, er matrikkelført. Grensene gir likevel ikke uttrykk for eksakt fordeling av sjøarealene mellom kommunene.

Grenser etter det geometriske prinsipp blir ofte svært kronglete og upraktiske i bruk. Ved endelige forslag har en derfor foretatt en generalisering/harmonisering og trukket grensene i rette linjer mellom et fåtall punkter i sjøen. Punktene er valgt slik at det arealet en kommune avgir i forhold til den geometriske linjen på et sted, skal den om mulig få igjen på et annet. Det er ikke søkt å redusere tallet på brytningspunkter/knekkpunkter til et absolutt minimum. Avvikene mellom utrettet linje og den virkelig midtlinjen bør være minst mulig. Ingen steder bør grensen ligge nærmere land enn  $\frac{1}{3}$  av bredden på fjorden (tommelfingerregel).

Når det gjelder definisjonen av uttrykket "nærmeste tørre punkt på land", går en ut fra at intensjonen opprinnelig ekskluderer menneskeskapte byggverk. Eksempler på slike byggverk kan være moloer, kaianlegg og brygger, samt lykter og sjømerker bygget på undervannsskjær slik at bare selve konstruksjonen ligger over lavvann. I noen tilfeller kan det likevel være aktuelt å benytte menneskeskapte landpunkter ved fastleggelse av midtlinjen.

Når det benyttes kartgrunnlag fra kartserien NORGE 1:50000, ser en i regelen bort fra punkter avlagt som båer (i vannflaten) og tørrfallsområder. Båene har ofte usikker plassering da de er hentet fra eldre sjøkart. Avgrensningen av tørrfallsområder kan også være usikker. Det er derfor de minste, synlige skjær med egen kystkontur som anvendes ved konstruksjon av midtlinjer.

Punkter hvor tre eller flere kommuner støter sammen, ønsker en ikke å justere; dvs. punktet skal ligge der hvor midtlinjene krysser hverandre. Øvrige utvalgte punkter legges vanligvis på eller nærmest mulig midtlinjen.



Punkter på territorialgrensen er hittil beregnet med plan avstand (dvs. avstand i kartplanet) lik 7420 m utenfor grunnlinjen. Selve grunnlinjen er da også oppfattet som rette linjer i kartplanet. Ny praksis fra og med år 2004 med ny territorialgrense på 12 nm, er at skjæringspunkter på grunnlinjen og utenfor, beregnes på sfæroiden (rotasjonsellipsoiden), altså med sfæriske avstander og retninger som strengt tatt egentlig er det korrekte. Dette betyr i praksis at alle linjer mellom definerte punkter anses som geodetiske linjer, og behandles deretter.

Begrepet "rett linje" ikke er entydig, men kan være:

- 1 En geodetisk linje - den korteste veien mellom to punkter langs jordellipsoiden, jf. storsirkelbue som er geodetisk linje på kulen.
- 2 En loxodrom - en linje som skjærer alle meridianene med en gitt vinkel, dvs. konstant asimut. Avbildes som rette linjer i Mercator's projeksjon, jf. sjøkartene.
- 3 En rett linje i den benyttede kartprojeksjonen, dvs. i kartplanet.



### Unntak

I spesielle tilfeller kan det bli aktuelt å fravike det geometriske prinsipp. Eksempler på dette kan være følgende:

- Dybdeforhold: langs den ene siden av en fjord kan det forekomme større grunner der dybdene er så små at de vil kunne hindre f.eks. skipsfart. Da kan det være naturlig å la grensen følge nærmere dypålen i fjorden.
- Innsnevret /stengt korridor: midtlinjene kan bli liggende slik at de fysisk adskiller en del av kommunen (dvs. deler den i to) eller avskjærer tilgangen til det åpne hav. Da må det vurderes å åpne en tilstrekkelig bred korridor ut fjorden (Jf. Sandefjord kommune).
- Utelatelse av skjær: enkelte ganger kan det være nødvendig å se bort fra mindre holmer/skjær ved fastleggelse av midtlinjen, da det ellers vil medføre et "unaturlig/urimelig" grenseforløp. Dette gjelder særlig små skjær som ligger i nærheten av midtlinjen i en fjord når man ser bort fra det aktuelle skjæret ved konstruksjonen. Grenselinjen vil da kunne bli liggende i avstand tilnærmet  $\frac{1}{4}$  respektive  $\frac{3}{4}$  fra de to strandlinjene. Et enslig lite skjær langt ute i havgapet, vil ofte influere sterkt på midtlinjen, og gi et resultat som oppfattes som urettmessig av de fleste.
- Nes eller odde: der hvor grensa går fra land til sjø på et nes eller en odde, kan ofte kystens hovedretning over en litt lengre strekning gi et bedre utgangspunkt for grensetrekkingen og en rimeligere fordeling av sjøområdene mellom kommunene, enn ved bare å se på den aller nærmeste kystlinjen.
- Mellom grunnlinje og territorialgrense: her legges grensen i regelen normalt på grunnlinjen. Dersom grunnlinjen oppfattes som kystens hovedretning, er en slik grensedragning i tråd med det geometriske prinsipp. I de få tilfeller en sjøgrense går gjennom selve grunnlinjepunktet, praktiseres å legge grensen videre utover langs halveringslinjen av brytningsvinkelen i grunnlinjepunktet.
- Som man forstår må det alltid være et visst rom for vurderinger av skjønnsmessig karakter, når man lager forslag til grenser i sjø! Det finnes sjelden noe fasitsvar.

### Grenseforslag

Når Kartverket nå setter fram forslag til kommune- og fylkesgrenser i sjøen, følges det geometriske prinsipp med den tillempingen som nevnt ovenfor, fram til grunnlinjen. Utenfor, det vil si mellom grunnlinje og territorialgrense, trekker en vanligvis grenseforslaget vinkelrett på disse, idet begge er et uttrykk for kystens hovedretning over en litt lengre strekning.

En eventuell senere revisjon vil ikke endre på de prinsippene en følger ved framsettelsen av forslag til grenser i sjøen. Retningsangivelser og koordinater for grensepunkter innenfor grunnlinjen er endelige når kommunegrensen er fastsatt. Koordinatene for grensepunktene i grunnlinje og territorialgrense forutsetter en derimot å kunne endre

uten at vedkommende grensesak tas opp på nytt. Tilsvarende gjelder for punktene i overgangen mellom land og sjø. Disse er definert å ligge i eiendomsgrensen mellom eiendommer matrikulert i hver av de motstående kommuner. Selve koordinatene vil bli skiftet ut så snart det foreligger nye og bedre/nøyaktigere verdier, og er slik sett ikke bundet til angitte koordinater i en offisiell fastsettelse.

*Kilde: Statens kartverk*

## Vedlegg 6. Strandretten

### 8.4.4 Strandretten

#### 8.4.4.1 Oversikt over strandrettens ulike elementer

(1.) Når en fast eiendom grenser til *sjøen*, er hovedregelen i norsk rett at strandeieren også eier grunnen et stykke ut i sjøen. Vanlig lære er at eiendomsgrensen går ved «marbakken», det vil si der sjøbunnen begynner å falle sterkt, eller om slik ikke finnes i rimelig nærhet, der bunnen ligger to meter under overflaten målt ved middels høyvann. <sup>1</sup> Strandeieren har også visse rettigheter utenfor eiendomsgrensen, som det i dagens rettsterminologi er vanlig å benevne som grunneierens strandrettigheter som utfyller den arealbegrensede eiendomsretten.

Høyesterett har i Rt. 1985 s. 1128 (Rugsund) definert strandretten som en «rett til uforstyrret å kunne nyte de fordeler som følger av at en eiendom ligger til sjøen». De rettighetene som anses å falle inn under strandretten, er blant annet rett til fiske av anadrome laksefisk (laks, sjøørret og sjørøye) med faststående redskap, rett til tang og tare, rett til utfyllinger og utbygginger, og muligens også rett til sand og grus. Den nærmere fremstillingen nedenfor i punktet her begrenses i hovedsak til laksefiske med faststående redskap.

Det er også vanlig å anse den såkalte tilflottsretten – retten til fri adkomst til eiendommen fra sjøen og til å kunne fortøye båter utenfor eiendommen – og mulighetene for bading og friluftsliv, som en del av strandretten. I Rugsunddommen nevner Høyesterett også «et visst vern mot forurensning og ulemper av estetisk art» som et element i strandretten. Vernet mot forurensning og ulemper, og beskyttelsen av interesser som ikke innebærer en aktiv bruk av sjøområdet, er likevel neppe et direkte utslag av strandretten. Vernet av slike interesser har primært sitt grunnlag i annen lovgivning, blant annet grannelova. <sup>2</sup>

Felles for de ulike beføyelsene som inngår i strandrettighetene, er ellers at de til dels er meget gamle. I Rt. 1985 s. 1128 uttaler Høyesterett (på s. 1131) at strandeierens anerkjente særrettigheter «hviler på langvarig



rettstradisjon og sedvane», og avviser at «plasseringen av oppdrettsanlegg utenfor den del av sjøgrunnen som er undergitt privat eiendomsrett, kan likestilles med de tradisjonelle beføyelser som strandretten innbefatter.» Grunnen til at eiendommer med strandlinje har blitt tillagt visse særskilte rettigheter i sjøen, var trolig at dette ville styrke eiendommenes næringsgrunnlag, og slik sett kan det trekkes en parallell til de behov gårdsbruk i innlandet har hatt for å utnytte ressursene i allmenningene.

De ulike strandrettighetene ligger i utgangspunktet til den som eier grunn ned til stranda. Blir grunnen festet bort, vil strandretten bli tillagt festeren med mindre annet er avtalt eller følger av festerettens formål, blant annet slik at det kan gjelde ulik strandrett for fritidseiendommer og næringsseiendommer. <sup>3</sup> En del av rettighetene er sektoravgrenset og fordelt mellom strandeierne ved at eiendomsgrensene på land forlenges utover i sjøen. Blant annet gjelder dette retten til å fiske laks med faststående redskap. Tilflottsretten er derimot ikke underlagt noen slik sektorvis avgrensing. Strandrettighetene nyter for øvrig også et visst vern mot inngrep, som strekker seg lenger ut enn området for grunneiendomsretten. Se bl.a. Rt. 1961 s. 1114 der et firma i Bergen ble tilkjent erstatning etter at et annet firma hadde oppført et kaianlegg utenfor sin eiendom, og med det begrenset det første firmaets muligheter for videre utbygginger over sjøområdet utenfor marbakken.

(2.) Også eiendommer som grenser mot *ferskvann* har visse strandrettigheter. Eieren av tilstøtende grunn til vassdrag eller innsjøer har blant annet som utgangspunkt enerett til fiske, jf. lov om laksefisk og innlandsfisk 15. mai 1992 nr. 47 §§ 16 første ledd bokstav a og 17. Videre vil eieren, innenfor de begrensninger som ellers følger av lov og andres rettigheter, kunne iverksette ulike tiltak i vassdrag mv. Den faktiske situasjonen er imidlertid som regel annerledes fordi eiendomsretten normalt vil støte mot andre eiendommer. For de sektorbaserte strandrettighetene faller grensene for grunneierretten og strandretten som regel sammen, mens situasjonen for tilflottsretten er den samme situasjonen som på sjøen. Dette vil også gjelde i innsjøer som ikke fullt ut er privateide, men som har et såkalt «fritt midstykke». <sup>4</sup>

#### 8.4.4.2 Strandretten ved utparselleringer

Spørsmålet om hvor eiendomsgrensen går for utskilte parseller med strandlinje, og om slike parseller har strandrettigheter, har vært gjenstand for en rekke rettstvister i årenes løp.

Ved utparselleringer av grunn som grenser til sjøen er hovedregelen i norsk rett at det ligger både strandlinje og alminnelige strandrettigheter til parsellen. For at dette ikke skal gjelde må det være tatt klart forbehold gjennom formuleringer i hjemmelsdokumentene, eller

foreligge andre forutsetninger som tilsier at det ved utskillelsen ble avtalt at eiendomsgrensen mot sjøen skulle gå på land og ikke ut i sjøen så langt privat eiendomsrett går, og at eiendommen ikke skulle ha de alminnelige strandrettighetene. <sup>5</sup>

Eiere av utskilte parseller med strandlinje har dermed de vanlige eiendoms- og strandrettighetene, med mindre klare holdepunkter tilsier noe annet. Eksempler på dette kan være at det foreligger en grensebeskrivelse som viser at eiendomsgrensen skal gå inne på land og ikke ned til sjølinjen, eller at det er nevnt i skjøtene at en eller flere av strandrettighetene ikke fulgte med overdragelsen, men fortsatt skal ligge til den opprinnelige eieren.

Samerettsutvalgets Rettsgruppe har særskilt drøftet spørsmålet om strandretten i Finnmark, med utgangspunkt i at staten ved utparselleringer av grunn i dette fylket ofte har tatt forbehold i hjemmelsdokumentene hva angår eiendommenes rettigheter i sjøen. Etter å ha gått gjennom den historiske utviklingen og foreliggende underrettspraksis, konkluderer gruppen med at rettstilstanden «må alt i alt sies å være den samme i Finnmark som ellers i landet.» <sup>6</sup> Er det ikke positivt nevnt i hjemmelsdokumentene, eller går tydelig frem av forholdene ellers, vil dermed eiendomsretten og strandrettighetene strekke seg utover i sjøen på samme måte som ellers i landet. Dette gjelder også for utskilte strandeiendommer i andre sjøsamiske kystområder, enten disse er utskilt fra private eiere eller staten.

#### 8.4.4.3 Laksefiske med faststående redskap

(1.) Som det vil bli nærmere redegjort for i utredningens kapittel 11, er det rådende synet i norsk rett i dag at retten til å fiske i sjøen anses som en allemannsrett, også på den delen av sjøen som er *underlagt privat eiendomsrett*. Dette gjelder imidlertid ikke for retten til å fiske anadrome laksefisk (laks, sjørørret og sjørøye) med faststående redskap. Dette fisket er i dag underlagt relativt sterke begrensninger, men utøves fortsatt i et visst omfang blant annet i Troms og Finnmark, og har atskillig betydning for de som utøver det. Fisket har fra gammelt av vært ansett som en enerett for strandeieren. Denne rettsstillingen ble kodifisert i Gulatingsloven og Frostatingsloven på 1100-tallet, og ble videreført i Magnus Lagabøters landslov fra 1274 og i Christian Vs Norske Lov 5 – 11 – 2 fra 1687. <sup>7</sup> Komiteen til revisjon av lakselovverket fremholder i sin tilråding fra 1956 (s. 8–11) at det var:

«grunneiegaren som åtte laksefiskeplassene i sjøen, og i samsvar med den gamle lovregelen om at kvar skal eiga veidestø [det vil blant annet si fiskeplasser] fremfor si jord. Dette gjaldt sjølsagt endå om fisket gjekk for seg utenfor marbakken.»

At retten til laksefiske sto i en særstilling, fremgår også av Kongelig reskript 23. april 1728 der det heter at fisket i sjøen er fritt for alle – med unntak for «Lax som søger visse Steder, hvilke staar i aparte Skat og Skyld for det Slags Fiskeri.». Fra 1837 ble dessuten laksefiskeretten skattlagt som en del av den vanlige jordskatten ut fra det syn at «laksefiskeretten er ein lut av sjølve den faste egedomen.» <sup>8</sup>

I en dom inntatt i Rt. 1889 s. 633 antok imidlertid Høyesterett at strandeierens enerett var begrenset til redskaper festet til land, og ikke omfattet fiske med redskaper festet til bunnen (kilenøter og lignende) utenfor eiendomsgrensen (marbakken). Fiske med slike redskaper ble ansett å være fritt for alle. Dommen ble imidlertid avsagt under dissens (4 – 3) og var gjenstand for sterk kritikk, blant annet i en betenkning utarbeidet av fiskeriinspektør Landmark trykket i Rt. 1890 s. 257 flg. Laxelovkommissionen av 1898 foreslo derfor at laksefisket i sjøen med faststående redskaper skulle tilkomme strandeieren som en enerett i en sone på én kilometer fra land. <sup>9</sup> Sonebegrensningen falt imidlertid bort under Stortingets lovbehandling, slik at lakseloven 8. april 1905 § 1 første ledd bokstav b fastslo at i sjøen har «den nærmest tilstødende Grunds Eier Eneret til Laks- og Sjørretfiske» med faststående redskap. Denne rettstilstanden er senere videreført i lov om laksefisket og innlandsfisket 6. mars 1964 § 44, og i gjeldende i lov om laksefisk og innlandsfisk 15. mai 1992 nr. 47 § 16.

Ifølge 1992-lovens § 16 første ledd bokstav c har strandeieren enerett til å fiske med kilenot, lakseverp, krokarn, bunngarn med faste pelestikk eller lignende redskap, samt til å sette ut ledegarn og redskapsfortøyninger og lignende. Retten er ikke konkret avgrenset utover i sjøen, men gjelder «i den utstrekning dette må anses naturlig når hensyn tas til de stedlige forhold som bunnformasjoner og avstanden fra grunneiers eiendom til vedkommende fiskeplass, eller til den sedvanemessige utøving av fisket,» jf. bokstav c siste setning. Eneretten gjelder etter § 16 annet ledd også for holmer, øyer og skjær, som «ikke ligger under havflaten ved vanlig flo sjø», men er underlagt visse begrensninger ved elveutløp og i fjorder og sund, jf. § 16 tredje og fjerde ledd. Strandeierens enerett antas likevel å gå lenger ut fra land enn de øvrige strandrettighetene, noe som blant annet har sammenheng med at de redskapstypene som er gjenstand for eneretten, ofte brukes over betydelige områder og på store dyp.

Etter § 16 første ledd bokstav b har strandeieren også enerett til fiske med faststående bundne redskaper så langt ut hans grunn går. I motsetning til det som gjelder for den tilstøtende grunnen som ligger utenfor området som er gjenstand for selve grunneiendomsretten, gjelder det her ikke noen begrensning til bestemte redskapstyper. Det er ellers neppe noe grunnlag for å anta at det på privat sjøgrunn i

Finnmark, eller i andre sjøsamiske områder, har gjort seg gjeldende andre regler enn de det ovenfor er redegjort for.

(2.) Mens retten til laksefiske utenfor privat sjøgrunn lenge har vært ansett å ligge til strandeieren som en enerett, har rettstilstanden vært mer uklar utenfor *statens sjøgrunn*.

Befolkningen har trolig mange steder oppfattet laksefisket på statens sjøgrunn med faststående redskap som fritt. Om forholdene i Finnmark uttalte for eksempel Landbruksdepartementet (nå Landbruks- og matdepartementet) for vel 100 år siden at «fisket overalt er betraktet som frit i sjøen utenfor statens grund». Det ble videre pekt på at det de siste årene hadde oppstått konflikter mellom ulike laksefiskere om «at anbringe sine fangstredskaber paa en og samme til statens jord hørende fiskeplads,» og at «politiet som repræsentant for staten i egenskab af grundeier» som følge av dette hadde «foretaget udvisning af fiskepladsene.» <sup>10</sup>

Statens oppfatning synes dermed å ha vært at retten til laksefiske med faststående redskap utenfor statens sjøgrunn var en rett som lå til staten som grunneier, på samme måte som retten utenfor privat sjøgrunn lå til vedkommende private grunneier. Når det har vært åpnet for at befolkningen har kunnet fiske laks med faststående redskap på statsgrunn, synes staten å ha sett det slik at det har dreid seg om en form for tålt bruk. Andre har imidlertid anført at laksefisket på statsgrunn må anses som en allemannsrett, som staten av ordensmessige grunner har funnet det nødvendig å regulere gjennom en utvisningsordning. <sup>11</sup>

Noen rettslig avklaring av dette spørsmålet foreligger så vidt vites ikke. Det har imidlertid liten praktisk betydning om retten til laksefiske med faststående redskap utenfor statsgrunn tilligger staten som grunneier, men hvor utøvelsen av fisket har vært overlatt til allmennheten, eller om det er en allemannsrett som staten har måttet regulere. Uansett hva det rettslige grunnlaget er, må man i dag ha fått utvist lakseplass for å kunne fiske laks med faststående redskap utenfor statsgrunn, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 22 som gir fellesregler for fiske på statsgrunn som ikke reguleres av fjellova, og som i første ledd annen setning fastslår at «fiske med faststående (bundne) redskaper kan bare foregå etter utvisning.»

Utvisningsordningen er regulert i Miljøverndepartementets forskrift 18. desember 1992 nr. 1176, jf. lovens § 22 tredje ledd. Ifølge forskriftens § 13 kan fiske etter anadrome laksefisk på statens sjøgrunn med faststående redskap bare skje etter utvisning av «Statens Skoger», det vil nå si Statskog SF. Det fremgår videre at det ved utvisningen «bør» legges vekt på biologiske hensyn, samt fiskets betydning for næring og

bosetning, og at utvisning «fortrinnsvis bør skje til personer tilknyttet primærnæringene og fast bosatte i vedkommende område.» Personer tilhørende disse gruppene har likevel ikke noe rettskrav på å bli prioritert.

Forskriften har ellers bestemmelser om at lakseplassene kan utvises for «inntil fem år om gangen», at de bare kan brukes av fiskeren eller dennes husstand, og at fiskeren plikter å merke fiskeplassen og ikke kan endre denne uten tillatelse fra Statskog, jf. § 13 annet til fjerde ledd. Av forskriftens § 15 følger det også forutsetningsvis at det skal betales avgift for utvisningen, jf. også forskriftens § 3 annet ledd, samt lakse- og innlandsfisklovens § 30, og at Statskog kan sette vilkår for utvisningene. Statskog skal etter § 14 også føre fortegnelse over utviste fiskeplasser og utstede laksebrev til vedkommende fisker. Etter forskriftens § 15 kan lakseplassene inndras og fornyelse nektes, blant annet dersom fiskeren gjør seg skyldig i brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av lakselovgivningen, ikke overholder vilkårene for utvisningen, eller betaler avgiften for utvisning for sent. Lakseplassene kan også inndras etter at utvisningsperioden er utløpt og det av hensyn til fiskebestanden ikke er tilrådelig med fortsatt utvisning.

Statskogs vedtak om prisfastsettelse, herunder fastsettelsen av avgifter for utvisning av lakseplasser etter § 3 annet ledd, kan påklages, men bare av foreninger og organisasjoner med rettslig klageinteresse, jf. forskriftens § 17 første ledd. Klageorgan er Direktoratet for naturforvaltning, jf. forskrift 15. juli 1966 § 16 a.

Det har imidlertid vært omtvistet om utvisning av lakseplasser på statsgrunn er utøvelse av grunneierrådighet eller offentlig myndighet. Blant annet uttalte Tana og Varanger herredsrett i en sak som ble pådømt i 1983 «at utvisning av lakseplasser på Statens grunn i Finnmark til tross for at Staten kan utøve grunneier-beføyelser – må anses som offentlig myndighetsutøvelse.» <sup>12</sup> Forholdene i Finnmark er imidlertid så spesielle historisk og rettslig at det som gjelder der ikke nødvendigvis vil gjelde for utvisning av lakseplasser på statsgrunn ellers i landet. Må slike utvisninger anses som offentlig myndighetsutøvelse, vil det imidlertid gjelde langt mer omfattende saksbehandlings- og klageregler enn de som følger av forskriften.

(3.) Samerettsutvalgets Rettsgruppe drøfter relativt inngående spørsmålet om det kan tenkes særlige rettsdannelser til laksefisket med faststående redskaper på statlig sjøgrunn, med hovedvekt på forholdene i Finnmark. <sup>13</sup> Fordi dette fisket i lang tid har vært underlagt særskilte utvisningsregler, konkluderes det imidlertid med at en laksefisker ikke kan erverve en særrett til en fiskeplass som vedkommende har hatt utvisning på. Dette gjelder også om fiskeplassene har vært benyttet av

samme slekt i flere generasjoner. Synspunktet er begrunnet med at reglene om hevd og alders tids bruk ikke tillater rettserverv i en slik situasjon, jf. synspunktet om at «ingen kan hevde mot sin egen adkomst» og hevdsloven § 5.

Rettsgruppen antar videre at det skal mye til for at den som i lang tid har fisket fra en bestemt plass uten å ha søkt om utvisning vil kunne erverve noen særrett, idet vedkommende som regel ikke har vært i aktsom god tro. Derimot holdes muligheten åpen for at personer som har eiendom nær fiskeplassen, og som tror de eier strandområdet, kan oppfylle vilkårene for rettserverv ved hevd eller alders tids bruk.

Samerettsutvalget understreker at spørsmålet om vilkårene for slike rettserverv er oppfylt, beror på en konkret vurdering der de faktiske forholdene vil kunne variere relativt mye fra sak til sak. Det er derfor vanskelig på generelt grunnlag å si noe sikkert om mulighetene for denne typen rettserverv. Etter at Rettsgruppens utredning forelå har det også vært en dreining i rettspraksis i retning av større aksept for samisk bruk som grunnlag for rettserverv, også når det har foreligget relativt klare forutsetninger fra statlig hold som ut fra mer tradisjonelle tingsrettslige synspunkter trolig ville ha vært til hinder for rettsverv.

<sup>1</sup> NOU 1993: 34 s. 126. I NOU 1988: 16 ble det for øvrig lagt frem forslag til «lov om eigedomsgrenser og administrative inndelingsgrenser.»

<sup>2</sup> Se Rt. 1996 s. 1457 (Tokeneskilen) på s. 1461.

<sup>3</sup> Se Rt. 1924 s. 1039 og Rt. 1979 s. 37, samt NOU 1988: 18 s. 26 flg.

<sup>4</sup> Om eiendomsgrensen mot fritt midtstykket i innsjøer, se Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, Tingsrett, 6. utgave (2007), s. 99–100.

<sup>5</sup> Se blant annet Rt. 1928 s. 835, Rt. 1932 s. 367, Rt. 1971 s. 596 og Rt. 1979 s. 1099.

<sup>6</sup> NOU 1993: 34 s. 127–131, særlig på s. 130.

<sup>7</sup> Se NOU 1993: 34 s. 131.

<sup>8</sup> Tilråding fra Komitéen til revisjon av lakselovverket, 1956, s. 11.

<sup>9</sup> Innstilling fra Laxelovkommissionen av 1898, avgitt 1902, s. 37–42.

<sup>10</sup> Ot.prp. nr. 21 (1903–04) s. 96.

<sup>11</sup> Se nærmere NOU 1993: 34 s. 133, der det er vist til Fiskeriinspektørens uttalelse til Laxelovkommissionens innstilling fra 1902, og Sverre Tønnesen, Retten til jorden i Finnmark, 2. utgave (1979), s. 237–238.

<sup>12</sup> RG 1984 s. 261 (på s. 272).

<sup>13</sup> Se nærmere NOU 1993: 34 s. 134–135.

<sup>14</sup> Se særlig Rt. 2001 s. 1229 (Svartskogen) og omtalen av denne dommen i punkt 8.3.4.4.

*Kilde: NOU 2007-13*