

Analyse av regelverket

Regelverket knyttet til produksjon, areal- og lokalitetsforvaltning og områdesamarbeid i havbruksnæringen

Irene Dahl, UiT Norges arktiske universitet og Bjørn Sørgeard, Advokatfirmaet Haavind AS





Nofima er et næringsrettet forskningsinstitutt som driver forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien.

Nofima har om lag 390 ansatte.

Hovedkontoret er i Tromsø, og forskningsvirksomheten foregår på fem ulike steder: Ås, Stavanger, Bergen, Sunndalsøra og Tromsø

Hovedkontor Tromsø:

Muninbakken 9–13
Postboks 6122 Langnes
NO-9291 Tromsø

Ås:

Osloveien 1
Postboks 210
NO-1431 ÅS

Stavanger:

Måltidets hus, Richard Johnsensgate 4
Postboks 8034
NO-4068 Stavanger

Bergen:

Kjerreidviken 16
Postboks 1425 Oasen
NO-5844 Bergen

Sunndalsøra:

Sjølsengvegen 22
NO-6600 Sunndalsøra

Felles kontaktinformasjon:

Tlf: 02140

E-post: post@nofima.no

Internett: www.nofima.no

Foretaksnr.:

NO 989 278 835 MVA



Creative commons gjelder når ikke annet er oppgitt

Rapport

Tittel: Analyse av regelverket – Regelverket knyttet til produksjon, areal- og lokalitetsforvaltning og område samarbeid i havbruksnæringen	ISBN 978-82-8296-650-4 (pdf) ISSN 1890-579X
Title: Analysis of the regulations - The regulations related to production, land and site management and area cooperation in the aquaculture industry	Rapportnr.: 33/2020
Forfatter(e)/Prosjektleder: Irene Dahl, UiT Norges arktiske universitet og Bjørn Sjørgård, Advokatfirmaet Haavind AS	Tilgjengelighet: Åpen Dato: 28. september 2020
Avdeling: Nofima, Næringsøkonomi er prosjektansvarlig	Ant. sider og vedlegg: 49
Oppdragsgiver: Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF)	Oppdragsgivers ref.: FHF 901391
Stikkord: Havbruk, Forvaltning, Regelverk, Akvakulturloven	Prosjektnr.: 12209
Sammendrag/anbefalinger: Rapporten gir en fremstilling av regelverket knyttet til produksjon, areal- og lokalitetsforvaltning og områdesamarbeid i havbruksnæringen. Regulering av produksjonen har gjennom hele havbruksnæringens historie vært sentralt. Rapporten gir en historisk oversikt over sentralt regelverk for regulering av næringen fra 1970-tallet frem til gjeldende regulering. Miljøhensyn har fått stadig større fokus. I dag reguleres veksten i produksjonskapasiteten innen havbruksproduksjon ut fra en vurdering av miljømessig bærekraft. Behov for nye lokaliteter, utvidelser av eksisterende lokaliteter, samt endringer i lokalitetsstruktur, gjør at arealforvaltning står sentralt innen havbruksretten. Også når det gjelder forvaltning av det sjøareal som er avsatt til akvakultur i arealplan (lokalitetsforvaltning), har økt konkurranse mellom aktører gjort tildeling og tilbaketrekking av akvakulturlokaliteter til et aktuelt tema. Rapporten gir en oversikt over gjeldende regelverk og drøfter spørsmål knyttet til grensen mellom hva som reguleres i bestemmelser til arealplaner og i sektorregelverket. Havbruksdrift i sjø med åpne merder gjør at det er et potensial for gjensidig påvirkning fra havbruksdrift på ulike lokaliteter. Dette gjelder i særlig grad knyttet til fiskehelse. Dette har gjort at det er behov for områdesamarbeid, og at krav til dette er inntatt i regelverket. Rapporten gir en oversikt over sentrale bestemmelser knyttet til slikt områdesamarbeid.	
English summary/recommendation: This report provides a presentation of the regulations related to production, site management and sea-area cooperation in the aquaculture industry. Regulation of production has been central throughout the history of the aquaculture industry. Environmental considerations have received increasing focus. Today, the growth in production capacity in aquaculture production is regulated on the basis of an assessment of environmental sustainability. The need for new sites, expansions of existing sites, as well as changes in site structure, means that sea area management is central to aquaculture law. Aquaculture operations at sea with open cages means that there is a potential for mutual influence from aquaculture operations. This applies in particular to fish health. This has meant that there is a need for sea-area cooperation, and that requirements for this have been included in the regulations.	

Forord

Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF) finansierer forskning på forvaltning og regelverk som havbruksnæringen utvikler seg innenfor.

Hovedmålsettingen med prosjekt Havbruksforvaltning 2030 - er å **utarbeide ulike realistiske scenarioer for forvaltningen av havbruksnæringen og arealer i sjø, samt å analysere konsekvensene av de ulike scenarioene for utviklingen av næringen**. Både økonomiske, politiske og juridiske aspekt ved ulike forvaltningsmodeller vurderes.

Denne rapporten tar for seg regelverket knyttet til produksjon, areal- og lokalitetsforvaltning og områdesamarbeid i havbruksnæringen som er sentrale arbeidspakker i prosjektet.

Vi takker FHF for finansielt bidrag og samarbeid i gjennomføringen av prosjektet.

Vennlig hilsen

Roy Robertsen, Nofima - prosjektleder

Innhold

1	Innledning.....	1
2	Regulering av matfiskproduksjon av laks og ørret i sjø	2
2.1	Produksjonsregulering.....	2
2.2	Historisk utvikling – lovregulering av havbruksnæringen	2
2.2.1	Midlertidig lov - 1973	3
2.2.2	Oppdrettsloven 1981.....	3
2.2.3	Oppdrettsloven av 1985	4
2.2.4	Lovendring av oppdrettsloven i 1991.....	7
2.2.5	Lovendring av oppdrettsloven i 2000 - miljølov.....	9
2.2.6	Lovendring av oppdrettsloven i 2002 – vederlag ved tildeling	9
2.3	Historisk utvikling - tildeling av tillatelser.....	10
2.3.1	Historisk gjennomgang	10
2.3.2	Kritikk mot tildelinger	14
2.4	Gjeldende regulering av matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø	16
2.4.1	Akvakulturloven.....	16
2.4.2	Om akvakulturtillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø.....	18
2.4.3	Produksjonsområdeforskriften	19
2.4.4	Salg av vekst og havbruksfondet	20
2.4.5	Eierregulering	21
2.4.6	Regulering av hensyn til fiskehelse.....	22
2.4.7	Regulering av hensyn til fiskevelferd.....	22
2.4.8	Regulering av hensyn til miljø.....	23
2.5	Vurdering – regulering av vekst i produksjon av laks og ørret i sjø.....	23
3	Areal- og lokalitetsforvaltning	27
3.1	Innledning	27
3.2	Arealforvaltning.....	27
3.2.1	Kommunenes arealplanlegging	27
3.2.2	Om planlegging for akvakultur	28
3.2.3	Nærmere om kommunenes adgang til å stille driftskrav	29
3.3	Lokalitetsforvaltning.....	31
3.3.1	Tildeling av lokalitet.....	31
3.3.2	Prioritering mellom aktører som søker om samme areal	32
3.3.3	Regulering av tildelt lokalitet.....	34
3.3.4	Koordinerte brakkleggingsgrupper.....	35
3.3.5	Tilbaketrekking av lokaliteter på grunn av passivitet.....	36
3.3.6	Tilbaketrekking av lokalitet av andre grunner enn passivitet	37
4	Områdesamarbeid	39
4.1	Innledning	39
4.2	Samarbeid mellom næringsaktører.....	40
4.2.1	Utgangspunkt	40
4.2.2	Sykdom	40
4.2.3	Lakselus	43
4.2.4	Utfisking av rømt oppdrettsfisk.....	47
4.2.5	Oppsummering.....	48

1 Innledning

Denne rapporten gir en fremstilling av regelverket knyttet til produksjon, areal- og lokalitetsforvaltning og områdesamarbeid i havbruksnæringen.¹

Regulering av produksjonen har gjennom hele havbruksnæringens historie vært sentralt. Mens en på 1970- og 1980-tallet var opptatt av å bygge opp en havbruksnæring, samtidig som en ville fremme en struktur med mindre selskaper, var reguleringen på 1990-tallet og tidlig 2000-tall preget av at handelspolitikk og utfordringer i markedet. Miljøhensyn har fått stadig mer fokus. I dag reguleres veksten i produksjonskapasiteten innen havbruksproduksjon ut fra en vurdering av miljømessig bærekraft.

Tillatelse til havbruk kan ikke gis i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven, jf. akvakulturloven § 15, første ledd. Behov for nye lokaliteter, utvidelser av eksisterende lokaliteter, samt endringer i lokalitetsstruktur, gjør at arealforvaltning står sentralt innen havbruksretten. Også når det gjelder forvaltning av det sjøarealet som er avsatt til akvakultur i arealplan (lokalitetsforvaltning), har økt konkurranse mellom aktører gjort tildeling og tilbaketrekking av akvakulturlokaliteter til et aktuelt tema.

Havbruksdrift i sjø med åpne merder gjør at det er et potensiale for gjensidig påvirkning fra havbruksdriften. Dette gjelder i særlig grad knyttet til fiskehelse. Dette har gjort at det er behov for områdesamarbeid, og at krav til dette er inntatt i regelverket.

¹ Artikkelen inngår som en del av prosjektet Havbruksforvaltning 2030, finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering.

2 Regulering av matfiskproduksjon av laks og ørret i sjø

2.1 Produksjonsregulering

For andre akvakulturtillatelser enn tillatelser til matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret (laks og ørret), tildeles tillatelser fortløpende gjennom ordinær søknadsbehandling, uten vederlag og uten antallsbegrensning.

For matfiskproduksjon av laks og ørret har det imidlertid siden 1970-tallet vært begrensning på antall tillatelser.² Tradisjonelt har matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø vært det leddet i næringen med størst lønnsomhet og verdiskaping, og dette er fortsatt den kommersielt viktigste delen av næringen. Matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø har vært, og er fortsatt, gjenstand for omfattende særregulering. Omfanget av produksjonen reguleres, hvor også hensyn til distriktpolitikk, markedsmuligheter og ønske om en kontrollert utvikling har vært styrende for myndighetenes. Tildeling av tillatelser har inntil de seneste årene skjedd i tildelingsrunder hvor det har vært knyttet særlige vilkår til tillatelsene, mens en fra og med 2017 har gått over til et system med vurdering av vekst annet hvert år basert på miljøtilstanden i det enkelte produksjonsområde.

Når det gjelder produksjonsregulering har denne rapporten hovedfokus på reguleringen av matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø. Hovedfokus er videre på de myndighetsbestemte begrensninger på produksjonsomfanget som går ut over regelverket knyttet til produksjon begrunnet i hensynet til fiskehelse, fiskevelferd og miljø.

Den sentrale loven for akvakulturnæringen er akvakulturloven.³ Akvakulturloven gir blant annet bestemmelser om tildeling og tilbaketrekking av tillatelser samt regulering av produksjon og ivaretagelse av miljøhensyn. Produksjon i havbruksnæringen reguleres også av en rekke andre lover og forskrifter som skal ivareta andre grunnleggende hensyn. De bærende hensyn bak reguleringene er blant annet fiskehelse (matloven⁴), fiskevelferd (dyrevelferdsloven⁵), miljø (forurensningsloven⁶, akvakulturloven⁷ mv.), ferdsel (havne- og farvannsloven⁸). Plan- og bygningslovens⁹ bestemmelser om arealplaner er også sentrale i forhold til på hvilke områder det er mulig å drive fiskeoppdrett, men vil behandles særskilt i kapittel 3 nedenfor.

2.2 Historisk utvikling – lovregulering av havbruksnæringen

Havbruksnæringen har vært gjenstand for særskilt lovregulering siden 1973. Selv om lovverket har vært gjenstand for en omfattende utvikling, har visse hensyn, blant annet hensynet til fiskehelse og

² Formelt sett kreves det både tillatelse til både en spesiell art og på en gitt lokalitet for at det skal anses å foreligge en akvakulturtillatelse, jf. akvakulturloven § 5, første ledd: "Akvakulturtillatelsen gir rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang."

³ Lov om akvakultur (akvakulturloven) (LOV-2005-06-17-79).

⁴ Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) (LOV-2003-12-19-124).

⁵ Lov om dyrevelferd (LOV-2009-06-19-97).

⁶ Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) (LOV-1981-03-13-6).

⁷ Lov om akvakultur (akvakulturloven) (LOV-2005-06-17-79).

⁸ Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven) (LOV-2009-04-17-19).

⁹ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (LOV-2008-06-27-71).

miljø, hele tiden vært bærende. Vi vil i det følgende gå gjennom hovedtrekkene ved sentrale lovrevisjoner i perioden fra 1973 til i dag.

2.2.1 Midlertidig lov - 1973

Den første loven som særskilt regulerte fiskeoppdrett i Norge var midlertidig oppdrettslov fra 1973.¹⁰ Loven stilte krav om tillatelse for å drive oppdrett av fisk. Lovens § 2 hadde følgende ordlyd:

"Tillatelse etter § 1 skal ikke gis når:

- 1. anlegget vil volde fare for utbredelse av sjukdom,*
- 2. anlegget vil volde fare for forurensning,*
- 3. anlegget er uheldig plassert eller teknisk lite tilfredsstillende.*

Forøvrig skal tillatelse gis med mindre departementet finner at det på grunn av produksjonsforholdene og omsetningsforholdene, samlet eller hver for seg ikke er behov for en produksjonsutvidelse i vedkommende distrikt, eller at utvidelsen ikke vil være i samsvar med samfunnsmessige interesser."

Hensynet til fiskesykdom, forurensning (miljø) og plassering av anlegget (areal), var således sentrale hensyn allerede i 1973. Loven ga anvisning på at tillatelse i utgangspunktet skulle gis, men at markedshensyn og vurdering av *samfunnsmessige interesser*, kunne medføre at det ikke ble gitt tillatelse. Loven var midlertidig, men ble forlenget flere ganger frem til den ble avløst av en permanent oppdrettslov i 1981.

2.2.2 Oppdrettsloven 1981

Den første permanente oppdrettsloven ble vedtatt i 1981.¹¹ Lovens formålsbestemmelse hadde følgende ordlyd:

"Loven her har til formål å legge forholdene til rette for at det ved utbygging av oppdrettsnæringen legges vekt på følgende hovedmålsettinger:

*at utbyggingen skjer slik at produksjonen står i rimelig forhold til omsetningsmulighetene,
at det blir mulig å gjennomføre forsvarlig økonomisk drift,
at anleggene blir plassert slik at best mulig distriktsmessig effekt oppnås.
at anleggene gir trygge og gode arbeidsplasser,
at det såvidt mulig blir etablert en eierstruktur basert på at eierne selv driver anleggene."*

Det er verdt å merke seg kravet til at utbyggingen skulle skje slik at produksjonen sto i et rimelig forhold til omsetningsmulighetene. Utbyggingen av næringen skulle stå i forhold til markedsmulighetene, samtidig som en skulle oppnå best mulig distriktsmessig effekt med eiere som drivere av anleggene.

Lovens § 2 stilte krav om tillatelse for å drive fiskeoppdrett. Oppdrett ble i § 2, annet ledd, definert som: *"virksomhet der en fører eller behandler fisk og skalldyr med sikte på konsum eller utsetting"*. I

¹⁰ Midlertidig lov om bygging, innredning, etablering og utvidelse av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk (LOV-1973-06-08-48).

¹¹ Lov om bygging m.v. av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk og skalldyr (LOV-1981-05-19).

tvilstilfelle ble departementet gitt uttrykkelig kompetanse til å avgjøre hva som skulle anses som oppdrett.

De samme hensyn til fiskehelse, miljø, plassering av anlegg og *"samfunnsmessige interesser"* som i 1973-loven finner en igjen i oppdrettsloven fra 1981 § 3. I 1981-loven ble det også tatt inn bestemmelse om at tillatelse til anlegg for oppdrett ikke skulle gis når anlegget var *uheldig plassert* eller var *teknisk lite tilfredsstillende*. Det ble også tatt inn hjemmel til å bestemme at det ikke skulle gis tillatelse til anlegg over en viss størrelse. Lovens § 3 hadde følgende ordlyd:

"Tillatelse etter § 2 skal ikke gis når:

- 1. anlegget vil volde fare for utbredelse av sjukdom,*
- 2. anlegget vil volde fare for forurensning,*
- 3. anlegget er uheldig plassert eller teknisk lite tilfredsstillende,*
- 4. samfunnsmessige interesser tilsier det.*

Kongen kan ved forskrift bestemme at det ikke skal gis tillatelse til anlegg over en viss størrelse."

2.2.3 Oppdrettsloven av 1985

Oppdrettsloven fra 1981 ble i 1985 avløst av en ny oppdrettslov¹². Loven omfattet all virksomhet der en fôrer eller behandler levende fisk og skalldyr med sikte på konsum, fôr, reproduksjon, utsetting, forskning eller undervisning. Det fulgte av lovens § 1 at:

"Formålet med loven er å bidra til at oppdrettsnæringen kan få en balansert utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring."

Det fremgikk av lovens § 3 at en for å *"bygge, innrede, utvide, erverve, drive eller eie anlegg for oppdrett av fisk og skalldyr"*, måtte ha tillatelse fra departementet. Lovens § 5 bestemte at:

"Tillatelse etter § 3 skal ikke gis dersom anlegget:

- 1. vil volde fare for utbredelse av sykdom på fisk eller skalldyr,*
- 2. vil volde fare for forurensning,*
- 3. har en klart uheldig plassering i forhold til det omkringliggende miljø eller lovlig ferdsel eller annen utnytting av området"*

Dette er i det vesentlig de samme hensyn som i lovene fra 1973 og 1981.

Hensynet til å kontrollere eiersammensetningen i næringen var sentral. I sammendraget til forarbeidene til oppdrettsloven fremgikk det at:

"Kravet til eierstruktur blir modifisert slik at en majoritet av eierinteressene bak et oppdrettsanlegg skal innehas av person, selskap, forening eller stiftelse med lokal tilknytning, dvs. interessenter som har tilknytning til næringen og som er fra samme fylke/region som anlegget er lokalisert i. Det skal bare være anledning for en person eller en juridisk person som nevnt ovenfor å inneha majoritetsinteresser i ett anlegg. Myndighetene vil kunne regulere adgangen

¹² Lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v (LOV-1985-06-14-68).

*til å inneha minoritetsinteresser, dersom det etableres eiergrupper som gjennom sine engasjementer vil kunne oppnå dominerende innflytelse i næringen"*¹³

Lovens § 6 oppstilte følgende regler for tildeling av tillatelse til matfiskoppdrett av laks og ørret, samt eierskap til oppdrettsanlegg:

"Departementet fastsetter hvor mange tillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret som skal tildeles og gir retningslinjer for tildelingen, herunder hvilke distrikter som bør prioriteres.

Ved tildeling av tillatelse etter § 3 for matfiskoppdrett av laks og ørret av alle arter skal det særlig legges vekt på:

- a) at virksomheten medvirker til en positiv utvikling i distriktet for næringen,*
- b) at oppdrettsnæringen såvidt mulig får en eierstruktur der majoriteten av eierinteressene i anlegget innehas av en eller flere bestemte personer eller juridisk person, med lokal tilknytting, jf. § 4 annet ledd,*
- c) at oppdretterne har den nødvendige faglige kompetanse.*

Uten at det foreligger særlige hensyn, kan ingen inneha majoritetsinteresser i mer enn ett anlegg."

Adgangen til å stille krav til tekniske løsninger ble tatt ut av loven. I forarbeidene til loven er dette begrunnet på følgende måte:

"I § 3 nr. 3 annet alternativ og nr. 4 i den gjeldende lov er mangelfulle tekniske løsninger og samfunnsmessige hensyn tatt inn som selvstendig nektelsesgrunnlag. Fiskeridepartementet mener at bestemmelsen om anleggets tekniske utforming er unødvendig, fordi den enkelte oppdretter i egen interesse vil velge den beste og mest hensiktsmessige løsning. Forøvrig viser det seg at forsikringsselskapene stiller krav til anleggenes utforming og utstyr som betingelse for å tilby forsikringsdekning, slik at kravene til standard må kunne anses tilfredsstillende ivaretatt."

Tekniske krav til anlegg ble senere bli tatt inn i loven gjennom lovendring i 1991.

Som en oppfølging av St.meld.nr.65 (1986–1987) om havbruk, ble det i 1989 gjort visse endringer i loven.¹⁴ Det ble blant annet tatt inn en bestemmelse om at departementet kunne bestemme at også endringer i de underliggende forhold, så som eiersammensetningen i selskaper m.v. som har tillatelse i medhold av § 6 måtte godkjennes. Det ble også gitt nye bestemmelser om reaksjoner/tvangsmidler, herunder hjemmel for at det kunne gis pålegg om tiltak, ilegges tvangsmulkt, at pålegg skal kunne gjennomføres for den ansvarliges regning og om tilbaketrekking av tillatelse.

Det er verdt å merke seg at myndighetenes adgang til å regulere produksjonen etter markedet, som hadde fremgått uttrykkelig av oppdrettslovene fra 1973 og 1981, ble tatt ut i oppdrettsloven av 1985. I forarbeidene til loven ble det i den forbindelse uttalt at:

¹³ Ot.prp.nr.53 (1984–1985) Om lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v, på side 1.

¹⁴ Lov om endringer i lov av 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. og i lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v (LOV-1989-06-16-58).

"Tilpasningen mellom produsert kvantum og det markedet kan avta skjer normalt ved at næringen kontinuerlig tilpasser produksjonen til markedsmulighetene. I en næring med mange produsenter og lang produksjonstid vil det periodevis kunne oppstå mistilpasninger. Oppdrettsnæringen er en slik næring. Vurdering av markedsutviklingen bør etter departementets oppfatning først og fremst foretas av næringen selv og dens organisasjoner og ikke av myndighetene. Det er næringsutøverne som har kontakt med markedene og således er best i stand til å planlegge produksjonen. Næringens organisasjoner forutsettes å drive kontinuerlig informasjon om markedsmulighetene slik at oppdretterne og potensielle oppdrettere kan tilpasse seg markedsutviklingen.

Fiskeridepartementet vil derfor foreslå at kravet om næringsmessig vurdering som vilkår for konsesjon blir tatt ut av loven. Markedshensyn vil imidlertid fortsatt være et element i totalvurderingen av en balansert utvikling av næringen."¹⁵

I Innst.O.nr.94 (1984–1985) uttalte sjøfarts- og fiskerikomiteen på side 2:

"Komiteen har merka seg at den næringspolitiske konsesjonshandsaminga er føreslege teke ut av lova. Komiteen vil likevel seie seg samd med departementet og sterkt understreke at marknadsomsynet framleis må tilleggjast stor vekt ved ei totalvurdering av ei balansert utvikling innan næringa."

Utviklingen på 1990-tallet med store markedsutfordringer skulle imidlertid vise at myndighetene anså at det fortsatt var nødvendig å regulere produksjonen ut fra markedshensyn. Den 4. desember 1995 fastsatte Fiskeridepartementet forskrift om stans i fôring av matfisk av laks (fôrstansforskriften).¹⁶ Fôrstansforskriften ble senere erstattet av en fôrkvoteordning gjennom fôrkvoteforskriften av 29. februar 1996.¹⁷

I medhold av fôrstansforskriften ble det ilagt tvangsmulkt som ble gjenstand for rettslig prøving i den såkalte Polarlaks II-dommen (Rt-2002-1298). Høyesterett kom til at ettersom mulkten i realiteten ble ilagt etter at forholdet var opphørt, hadde den sterke likhetstrekk med en straffereaksjon. På bakgrunn av det problematiske forholdet til Grunnloven § 96 ble tvangsmulkten ikke ansett hjemlet i oppdrettsloven § 17. Under henvisning til de ovenfor siterte forarbeidene uttalte imidlertid Høyesterett at forarbeidene måtte forstås slik at departementet kunne ta hensyn til balansen mellom produksjon og marked i sin håndhevelse av oppdrettsloven.

"Det fremgår av disse forarbeidene at selv om myndighetenes direkte ansvar for å tilpasse produksjonen til omsetningsmulighetene ikke lenger fremgår av loven, og selv om næringen har fått hovedansvaret her, så tilligger det fortsatt myndighetene å ta hensyn til balansen mellom produksjon og marked i sin håndhevelse av oppdrettsloven. Jeg kan heller ikke finne holdepunkter i forarbeidene som tilsier at fiskerimyndighetene skulle være uberettiget til å ta næringspolitiske hensyn utenfor området med konsesjonsbehandling. Riktignok har disse hensyn i de tidligere lover – som jeg har vist – vært knyttet til konsesjonstildelingen. Men som det fremgår av forarbeidene til gjeldende lov, anså man det lite formålstjenlig å skulle gjennomføre

¹⁵ Ot.rp.nr.3 (1984.85), på side 3-4.

¹⁶ FOR-1995-12-04-951.

¹⁷ Forskrift om produksjonsregulerende tiltak for oppdrett av laks og ørret av 29. februar 1996 (FOR-1996-02-29-223).

*en markedstilpasning i denne sammenhengen. Når hensynet til markedstilpasning likevel skulle ha vekt ved håndhevelsen av oppdrettsloven, som det fremgår av gjengivelsen fra forarbeidene, kan det ikke være uriktig av myndighetene å ta næringspolitiske hensyn utenfor konsesjons-tildelingens område."*¹⁸

2.2.4 Lovendring av oppdrettsloven i 1991

Ved lovendring 20. juni 1991 ble begrepet *bærekraftig* inntatt i formålsparagrafen til oppdrettsloven av 1985. Forarbeidene¹⁹ til endringsloven refererer til anbefaling fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtlandkommisjonen) samt St. meld 46 (1988-89) om miljø og utvikling. Etter lovendringen hadde oppdrettslovens formålsparagraf følgende ordlyd:

"Formålet med loven er å bidra til at oppdrettsnæringen kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring."

Det ble også tatt inn en bestemmelse om at oppdrettsanleggene skulle ha forsvarlig teknisk standard.

Kravet til lokal tilknytning for majoritetsinteressene ble opphevet, mens eierinteressene fortsatt skulle ha lokal tilknytning *så vidt mulig*. Det ble i tillegg gjort endringer ved at bestemmelsen som begrenset muligheten til å eie kun ett anlegg, ble endret. Før lovendringen hadde bestemmelsen i oppdrettsloven § 6, tredje ledd følgende ordlyd:

"Uten at det foreligger særlige hensyn, kan ingen inneha majoritetsinteresser i mer enn ett anlegg."

Etter lovendringen ble bestemmelsen "speilvendt", og fikk følgende ordlyd:

"Departementet kan ved enkeltvedtak eller forskrift bestemme at antallet anlegg med tillatelse som innehas av en enkelt eier, skal begrenses."

Oppdrettsnæringen hadde frem til dette tidspunkt vært strengt regulert i forhold til eierskap. Frem til 1991 hadde myndighetene hatt fokus på å utvikle en næring med lokalt eierskap og mindre selskaper. I forarbeidene²⁰ ble det blant annet uttalt at:

"Oppdrettsnæringen har vært stramt regulert av det offentlige helt fra starten. Nåværende oppdrettslov, som stammer fra 1985, er en konsesjonslov. Den gir offentlige myndigheter anledning til å bestemme hvor mange anlegg som kan etableres, hvor de skal etableres, hvor store de skal være og hvem som kan eie dem. Krav til eierne går dels på kompetanse, dels på lokal tilhørighet. Etter gjeldende oppdrettslov må ingen eie mer enn 49 % av et oppdrettsanlegg hvis de ikke er bosatt i den kommunen hvor anlegget er plassert. Dessuten kan samme juridiske person ikke ha majoritetsinteresser i mer enn ett anlegg."

Bakteppet for liberaliseringen var at næringen på denne tiden opplevde en vanskelig periode i markedet. Råfiskloven²¹ (forgjenger til fiskesalsskapslova) gjaldt i denne perioden også for omsetning av

¹⁸ Rt-2002-1298, på side 1304-1305.

¹⁹ Ot prp. nr. 55 (1990-91) på side 7.

²⁰ Ot prp. nr. 55 (1990-91) på side 4.

²¹ Lov om omsetning av råfisk (råfiskloven) LOV-1951-12-14-3.

oppdrettsfisk. Oppdrettet laks og ørret var omfattet av salgslagssystemet, og kunne kun førstehånds-omsettes gjennom en salgsgeselskap godkjent av departementet (FOS).

I forarbeidene til lovendringene i 1991 ble dette fremstilt som følger:

"I åra 1989 og 1990 inntraff det dramatiske endringer i oppdrettsnæringens situasjon. Endringene skyldes flere forhold. Det ene var et betydelig fall i prisene på laks. (...)

Blant annet på grunn av prisfallet leverte lakseoppdretternes organisasjoner i USA og EF inn klager på den norske lakseoppdrettsnæringen for dumping av fersk laks. USA har innført en straffetoll på ca 26 prosent for fersk laks, en beslutning som i realiteten stopper norsk eksport av dette produktet til USA.

Fiskeoppdretternes Salgslag A/L tok med bakgrunn i den situasjonen som var oppstått skritt for å lette presset i markedet, gjennom en innfrysingsordning. Tiltaket har så langt virket prisstabiliserende, men det vil trolig ta noe tid før det eventuelt gir fullt utslag i økte priser. (...)

Det andre forholdet som har ført til problemer er utviklingen av fiskesykdommer, som påfører næringen store tap, og økte produksjonskostnader i form av langsommere vekst, i tillegg til økt medisinbruk. I tillegg til å true eksistensgrunnlaget for mange oppdrettsbedrifter representerer fiskesykdommer et miljøproblem. Løsning av helseproblemene krever et bredt spekter av tiltak. Ett slikt tiltak er å oppbevare fisk av ulik årgang på forskjellige steder, og å la lokaliteter "hvile" seg en periode. Hvis sykdomsforebyggende tiltak skal kunne gjennomføres uten at det går ut over næringens og bedriftenes lønnsomhet, forutsetter det samarbeid mellom flere oppdrettsbedrifter. Dagens eierreguleringer bidrar til å begrense denne type samarbeid.

Den tredje faktoren som har bidratt til å endre næringens situasjon er kredittinstitusjonenes reduserte og avtagende vilje til å finansiere oppdrettsproduksjon av laks, men også av andre arter. Gjennom offentlig regulering av anleggenes eierstruktur er det skapt et stort avhengighetsforhold til banker og andre kredittinstitusjoner. Med bankenes utlånspolitikk tidlig på 1980-tallet var forholdene relativt uproblematisk, men med dagens nye kredittpolitikk skaper dette problemer, da oppdretternes muligheter for driftskreditt er blitt svært begrenset.

De siste års utvikling har vært preget av fallende laksepriser, forverring av sykdomssituasjonen og sviktende kapitaltilgang. Egenkapitalsituasjonen for næringens utøvere har også forverret seg betraktelig. Samlet har dette ført til redusert lønnsomhet og svært vanskelige driftsvilkår for oppdrettsnæringen. (...)

Begrensninger i omsetteligheten av oppdrettsanlegg har også ført til at anleggenes verdi som sikkerhet for kreditt er mindre enn den ville ha vært med lettere omsettelighet.

Intensjonen med dagens eierregulering er at lokale bedrifter også skal ha lokale eiere og lokal styring. Den reelle styring av svært mange oppdrettsanlegg utøves i dag av banker og finansieringsinstitusjoner. Dette flytter den reelle styring bort fra de lokale eiere.

Bedrifter som blir økonomisk vanskeligstilte tvinges ofte til å velge ugunstige strategier. I oppdrettssammenheng kan dette få alvorlige konsekvenser på miljøsidan og for produktkvaliteten"²²

Det skulle senere vise seg at innfrysingsordningen til Fiskeoppdretternes Salgslag (FOS), ikke var vellykket. FOS strategi med innfrysing av laks for å holde prisen oppe brøt sammen i 1991, og FOS gikk konkurs i november samme år. Konkursen i FOS sammen med bankkrisen førte til en ny konkursbølge i oppdrettsnæringen. Etter FOS-konkursen har oppdrettet fisk blitt solgt direkte, uten et fiskesalgslag som mellomledd.

2.2.5 Lovendring av oppdretsloven i 2000 - miljølov

Ved endringslov juni 2000²³ ble det gjort endringer i oppdretsloven for å styrke loven som miljølov.

Det ble tatt inn bestemmelser om krav til internkontroll. Videre ble det gitt hjemmel til å stille krav til gjennomføring av miljøundersøkelser og til dokumentasjon av miljøtilstanden før etablering og under drift. Det ble også tatt inn bestemmelser om at departementet kunne bestemme at bare godkjente anlegg, innretninger og utstyr kunne brukes i oppdrettsvirksomhet, samt stille krav til godkjenningsordninger.

Lovendringen omfattet også hjemmel til å sette forbud mot, eller særlige vilkår for, oppdrettsvirksomhet i visse områder. Dette ga hjemmelsgrunnlag for innføringen av nasjonale laksefjorder i medhold av blant annet oppdretsloven.

2.2.6 Lovendring av oppdretsloven i 2002 – vederlag ved tildeling

I 2002 ble det gitt hjemmel til å kreve vederlag ved tildeling av tillatelser. Det ble tatt inn et nytt annet ledd i oppdretsloven § 6, annet ledd, med følgende ordlyd:

"Departementet kan kreve vederlag ved tildeling av tillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret. Departementet kan ved vedtak fastsette vederlagets størrelse for den enkelte tillatelse."

Det fremgår av forarbeidene til lovendringen at begrunnelsen for å innføre vederlag var at tillatelser til matfiskoppdrett ga en beskyttet rett til næringsutøvelse, fortjenestemulighetene var gode, og tillatelser ble overdratt mot vederlag mellom næringsutøverne. Regjeringen mente da det var uheldig om tillatelser skulle tildeles uten vederlag.

"Mye av den usikkerheten som tidligere var knyttet til driftskonsepter og markedsmuligheter er nå redusert, samtidig som produksjonsveksten kontrolleres av myndighetene for å gi mer stabilitet og forutsigbarhet for næringsutøverne. De som tildeles nye konsesjoner i 2001 har større forutsigbarhet på flere områder sammenlignet med etableringer ved tidligere ordinære konsesjonstildelinger."

I dagens marked overdras konsesjoner mellom næringsutøvere mot betaling. En vederlagsfri tildeling av konsesjonsrettigheter som senere kan omsettes med stor fortjeneste, ville etter departementets oppfatning være uheldig. Konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret gir

²² Ot.prp.nr.55 (1990–1991) Om lov om endring i lov 14 juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. Fiskeridepartementet.

²³ Lov om endringer i lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. (LOV-2000-06-30-62).

*en beskyttet rett til næringsutøvelse. Samtidig har det de siste årene vært gode fortjenestemuligheter innen lakse- og ørretoppdrett, både for små og store selskaper. Dette gir etter Fiskeridepartementets oppfatning grunnlag for å kreve vederlag ved tildeling av nye konsesjoner."*²⁴

Siden 2002 har det tillatelsene til matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø blitt tildelt mot vederlag. I Havbruksmeldingen²⁵ fra 2015 er imidlertid begrunnelsen for å kreve vederlag noe justert:

"Så lenge produksjonsmulighetene er begrenset vil laksetillatelser være en knapp faktor som har en egenverdi. Verdien av en laksetillatelse vil avhenge av hvor knapp denne faktoren er. Det faktum at oppdrett foregår eksklusivt på allmennhetens areal, til forskjell fra diverse industriproduksjon på land som skjer på privat eiendom, er et annet argument for at det skal tas vederlag for tillatelser."

Begrunnelsen for vederlag er således nå at tillatelser er en knapp faktor med egenverdi, samt at oppdrett foregår eksklusivt på allmennhetens areal. Deler av vederlaget som nå betales for akvakulturtillatelser er således betaling for bruk av sjøareal.

2.3 Historisk utvikling - tildeling av tillatelser

2.3.1 Historisk gjennomgang²⁶

Da den første oppdrettsloven ble vedtatt i 1973, var det 287 oppdrettsanlegg.

Mellom 1973 og 1977 ble det tildelt 91 tillatelser.

I 1975 ble det innført restriksjoner på størrelsen ved etablering av oppdrettsanlegg (5 000 m³ mot 8 000 m³ tidligere). Frem til 1977 var det imidlertid ingen begrensninger på tildeling av tillatelser. Såfremt søkerne tilfredsstilte de ufravikelige krav i § 2 (sykdom, forurensning, uheldig plassering, tekniske krav) ble tillatelse gitt.

I 1977 ble det så innført tildelingsstans. I Fiskeridepartementets vedtak av 9. juni 1978 ble det bestemt at søknader om nytt oppdrettsvolum innkommet til fiskerimyndighetene etter 30. september 1977, ikke skulle tas til realitetsbehandling. Tildelingsstansen skulle i utgangspunktet gjelde frem til februar 1979, men varte til ny lov og forskrifter ble fastsatt i 1981.

I 1981 ble det tildelt 50 tillatelser à 3 000 m³. I 1984 ble det tildelt 100 tillatelser à 5 000 m³ og anlegg mindre enn 3 000 m³ fikk utvide.

²⁴ Ot.prp.nr. 65 (2000-2001) på side 8.

²⁵ Meld. St. 16 (2014-2015) på side 70.

²⁶ Opplysninger knyttet til antall tillatelser på de ulike tidspunkt mv. bygger på fremstillingen i Havbruksmeldingen fra 2015. Meld. St. 16 Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett, kap. 5.8.

I 1985 ble det vedtatt en ny oppdrettslov. Det ble også tildelt 150 tillatelser à 8 000 m³. Tildelingsforskriften²⁷ fra 1985, § 5, hadde følgende ordlyd:

"Ved tildeling av konsesjon for etablering av oppdrettsanlegg som omfattes av disse forskrifter, skal en søke å bidra til at etableringen skaper en lønnsom og livskraftig distriktsnæring, der majoriteten av eierinteressen innehas av person eller juridisk person med lokal tilknytning.

1. *Ved prioritering av søknader skal anleggene søkes plassert i næringssvake områder der den distriktsmessige effekt blir best mulig. Fylkesplanen for fiskerinæringen skal tillegges betydelig vekt.*

Der fylkesplan ikke gir tilstrekkelig anvisning skal det tas hensyn til områdets muligheter for å tiltrekke seg annen næringsvirksomhet og anleggets mulighet for å bidra til å opprettholde eller skape ønsket bosetning.

2. *Søkere som har tilknytning til det lokale næringsliv, f.eks. gjennom drift av fiskemottak eller fiskeforedlingsbedrift, skal prioriteres dersom det antas at den lokale virksomheten vil bli styrket ved tildeling av konsesjon.*

Det skal legges vekt på om søker har til hensikt å delta aktivt i driften av oppdrettsanlegget.

3. *Såvidt mulig skal søknader der søkeren selv har den nødvendige faglige kompetanse, prioriteres. Det kan videre legges vekt på at driftsleder med slik kompetanse skal tilknyttes anlegget.*

Som nødvendig faglig kompetanse etter første ledd, regnes ett års praksis fra oppdrett av laks og ørret, og/eller teoretisk utdanning minimum videregående kurs I eller tilsvarende."

Tildeling av tillatelser skulle således ha best mulig distriktsmessig effekt gjennom at tillatelsene skulle søkes plassert i næringssvake områder. Tillatelsene skulle prioriteres til det lokale næringsliv.

I 1989 ble det tildelt 30 tillatelser à 12 000 m³ i Troms og Finnmark. Det fremgikk av tildelingsforskriften § 5 at:

"Tillatelse skal tildeles de søkere som presenterer de beste prosjekter med hensyn til å skape lønnsomme og livskraftige anlegg basert på gode kvalifikasjoner av betydning for driften av anlegget.

Slike opplysninger som omtales i § 4 nr. 1 - 4 i forskriften her inngår i en samlet vurdering der også en vurdering av prosjektbeskrivelse som nevnt i foregående ledd i denne paragrafen inngår.

Dersom to eller flere søkere står tilnærmet likt etter § 4 nr. 1, og den ene har en eller flere kvinner i eier- eller lederposisjon jfr. § 4 nr. 5 skal søkeren i sistnevnte kategori gå foran.

²⁷ Forskrift om tildeling av konsesjon for oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjøvann FOR-1985-06-21-1200). Nå opphevet.

Det skal legges vekt på om søkeren vil prøve ut metoder og teknologi som antas å være av betydning for framtidig akvakulturvirkosomhet i Finnmark og Troms.

Tildeling og tillatelse etter forskriften her skal være unntatt fra følgende krav i lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. :

- *§ 6 annet ledd bokstav b om at det skal legges særlig vekt på at næringen får en eierstruktur der majoritetsinteressene innehas av en eller flere bestemte personer eller juridisk person med lokal tilknytning.*
- *§ 6 tredje ledd om at ingen kan inneha majoritetsinteresser i mer enn ett anlegg, jfr. § 12 i loven."*

De sentrale tildelingskriteriene var kompetanse, eierform, finansiering, næringsutvikling samt kvinner. Det er verdt å merke seg at denne tildelingsforskriften ga anvisning på prioritering av kvinner der søkere sto tilnærmet likt. Tildelingsrunden skulle også premiere søkere som ville utvikle ny teknologi for akvakulturvirkosomhet i Troms og Finnmark.

Fra 1989 til 2002 ble det praktisert tildelingsstopp, og det var kun retildeling av tidligere tildelte konsesjoner som av forskjellige årsaker hadde vært trukket tilbake.

I 2002 ble det utlyst 41 tillatelser, knyttet til bestemte kommuner fra Rogaland til Finnmark. Mens tillatelser tidligere hadde blitt tildelt vederlagsfritt, ble det nå satt et vederlag til 5 millioner kroner, med unntak for kommunene Kvænangen og Karlsøy i Nord-Troms og Finnmark, der prisen var 4 millioner kroner. Det fremgikk av tildelingsforskriften²⁸ § 6, annet ledd at:

"Ved tildelingen av konsesjoner skal det blant annet legges vekt på:

- a) i hvilken grad den omsøkte virksomheten vil bidra til å realisere det potensial som ligger i havbruksnæringen som helhet;*
- b) søkers eksisterende eller planlagte økonomiske aktivitet i regionen, herunder integrasjon med annen næringsvirksomhet for eksempel ved samarbeid med andre næringsdrivende;*
- c) hvorvidt søker er nyetablerer eller mindre aktør i næringen."*

Det ble også tildelt to tillatelser for å bidra til å styrke det lulesamiske samfunnet i Musken i Tysfjord kommune.²⁹

I 2003 ble det utlyst totalt 60 geografisk fordelte tillatelser fordelt på fylkene fra Rogaland til Finnmark. De 60 tillatelsene inkluderte 10 tillatelser som ble utlyst, men ikke tildelt i Finnmark i 2002. Vederlaget var satt til 5 millioner kroner, med unntak for tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark, der vederlaget var satt til 4 millioner kroner. Det fremgikk av tildelingsforskriften³⁰ § 6 at:

"Tildeling av konsesjoner forestås av Fiskeridirektoratets regionkontorer. Fiskeridirektoratet er klageinstans.

²⁸ Forskrift om tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann (FOR-2002-06-21-686).

²⁹ Forskrift om tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann til Musken, Tysfjord kommune, Nordland (FOR-2002-06-21-616).

³⁰ Forskrift om tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann (FOR-2003-10-17-1245).

Søkere må dokumentere økonomisk evne til å gjennomføre det omsøkte prosjektet, samt at søker eller driftsansvarlig har akvakulturutdanning tilsvarende videregående kurs II-nivå (VK II), fagbrev i akvakultur eller minst 2 års praksis som daglig leder ved fiskeoppdrettsanlegg.

Det skal videre gis prioritet til de søkere som har det prosjekt som best antas å sikre utviklingen av oppdrettsnæringen. I denne forbindelse skal det blant annet legges vekt på:

- a) styrking av oppdrettsnæringens innovasjonsevne;*
- b) søkers planlagte økonomiske integrasjon med øvrig næringsvirksomhet i regionen;*
- c) at den omsøkte virksomhet er planlagt lokalisert til områder der det er tilrettelagt for oppdrettsvirksomhet."*

Det er særlig grunn til å merke seg tildelingskriteriet om at virksomheten skulle søkes lokalisert til områder der det var tilrettelagt for oppdrettsvirksomhet. Kommuner som hadde lagt til rette for oppdrett i sine arealplaner skulle således prioriteres.

Fra 1996 til 2005 var regulering gjennom førkvoter den dominerende reguleringen av produksjonen i næringen.

Fra 1. januar 2005 ble MTB-regimet innført (Maksimal Tillatt Biomasse). MTB bestemmer hvor mye fisk innehaver av tillatelsen kan ha stående i sjøen til enhver tid. Konsekvensen av overgangen til nytt tillatelsessystem, med avviklingen av produksjonsregulering med førkvoter, var at oppdretterne fikk mulighet til å øke produksjonen.

I 2006 ble de 10 tillatelsene i Finnmark, som ikke ble tildelt i 2002 og 2003, tildelt i en lukket budrunde i samme fylke. Samtlige tillatelser ble da tildelt, og vederlagene varierte mellom kr 50 000 og om lag 3 millioner kroner.

I 2009 ble det tildelt totalt 65 tillatelser mot et vederlag på 3 millioner kroner i Finnmark og 8 millioner kroner i resten av landet. Tillatelsene var fordelt på fylkene fra Hordaland til Finnmark. Fem av tillatelsene var forbeholdt aktører som ville drive økologisk, og kunne tildeles uavhengig av fylke eller region. Det fremgikk av tildelingsforskriften³¹ § 6, fjerde ledd at:

"Ved prioritering av søknader skal det særleg leggjast vekt på

- a) om søkjar er ein mindre aktør i næringa*
- b) om søkjar vil leggje til rette for auka bearbeiding med sikte på økonomisk integrasjon i kystdistrikta i Noreg."*

Krav til å legge til rette for økt bearbeiding var således sentralt ved avgjørelsen mellom søkerne. Det har i ettertid blitt rettet kritikk mot manglende oppfølging av dette kravet i driftsfasen etter tildeling.

I 2011 fikk oppdrettere i Troms og Finnmark tilbud om å øke kapasiteten på sine tillatelser med 5 prosent mot et vederlag på 500 000 kroner i Troms og 150 000 kroner i Finnmark.

³¹ Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2009 (FOR-2009-03-12-298).

I 2013 ble det utlyst 45 nye såkalte grønne tillatelser. Felles for alle tillatelsene var at den som vant frem måtte forplikte seg til å ta i bruk teknologiske eller driftsmessige løsninger som bidro til å redusere utfordringene med lakselus eller rømming.

Av tillatelsene var 10 tillatelser hver forbeholdt fylkene Troms og Finnmark til en fast pris på 10 millioner kroner. Halvparten av tillatelsene i Troms og Finnmark var forbeholdt små aktører.

Ytterligere ti av tillatelsene var tildelt uten geografisk binding, men måtte i særlig grad bidra til å løse luseutfordringene ved at det hele tiden var færre enn 0,1 voksne hunn lus (hele tiden færre enn 0,25 voksne hunn lus for de øvrige grønne tillatelsene). Også disse tillatelsene hadde en fastpris på 10 millioner kroner. Disse 35 tillatelsene ble tildelt etter en vurdering av hvilke søkere som hadde best potensial for samlet miljøforbedring.

Femten av tillatelsene ble tildelt i en lukket budrunde med prekvalifisering, og kunne tas i bruk over hele landet.

For å vinne frem i konkurransen i Troms og Finnmark og i den lukkede budrunden ble det også satt som vilkår at én eksisterende tillatelse også måtte drives etter de samme vilkårene som den nye grønne tillatelsen (konvertering innen to år).

I 2015 kunne oppdrettere over hele landet få en økning i MTB på sine tillatelser med fem prosent mot et vederlag på 1 million kroner.³² Vilåret var at man må holde et lakselusnivå på maksimalt 0,1 kjønnsmodne hunn lus per fisk med maksimalt to medikamentelle behandlinger per produksjonssyklus.

I 2016 ble det vedtatt forskrift om innføring av Bremnes-modellen som prøveordning i norsk lakse- og ørretoppdrett.³³ Bremnes-modellen innebærer at selskaps-/konsern-MTB endres gjennom året, med høyere MTB i vinterhalvåret. Det må betales vederlag på 1,5 millioner kroner per standard akvakultur-tillatelse (780/945 tonn MTB).

Havbruksmeldingen fra 2015 la grunnlaget for dagens tildelingssystem, hvor all vekst selges mot vederlag, og det vesentlige av veksten selges på auksjon til høystbydende, se kapittel 2.4 nedenfor.

2.3.2 Kritikk mot tildelinger

Det har vært rettet til dels sterk kritikk mot ulike regjeringers vektlegging av ulike politiske formål ved tildeling av matfisktillatelser til laks og ørret. I teksten *"Verdien av forutsigbarhet"*, trykket som innledning til Havbruksmeldingen uttaler for eksempel Atle Guttormsen at:

"Når det gjelder reguleringer og politikk for vekst i oppdrettsnæringen har skiftende regjeringer vist alt annet enn forutsigbarhet. Sett utenfra, har kriteriene for utdeling av nye tillatelser fremstått som en oppvisning i gode ønsker kombinert med en god dose kreativitet. I 2002 ble nye tillatelser utdelt basert på lokal aktivitet og samarbeid, og kvinnelige eiere var prioritert. I 2009 var det bedrifter som ville legge til rette for bearbeiding som skulle få tillatelser, og sist i 2013 var det aktører som kunne vise til miljøvennlige driftsmåter som skulle prioriteres. Kriteriene har

³² Forskrift om auke av maksimalt tillaten biomasse for løyve til akvakultur med laks, aure og regnbogeaure i 2015 (FOR-2015-06-17-817).

³³ Forskrift om innføring av Bremnes-modellen som prøveordning i norsk lakse- og ørretoppdrett (FOR-2016-06-30-855).

vært uklare, og de fleste tildelingene har ført med seg både klager og sågar rettssaker. Det har heller ikke blitt kontrollert at søkerne faktisk har gjort det de har lovet.

Pressen har ofte omtalt tillatelsesutdelingene som "skjønnhetskurranser" eller "sminkekurranser". Den som klarer å sminke seg best til den til enhver tid sittende ministers smak har fått tillatelse, og medfølgende gratis penger. Problemet med sminke er jo at den går av i regnvær, og det er slitsomt å beholde en sminke som en egentlig ikke liker selv, men som en kun tok på for å oppnå en hensikt, å skaffe gratis penger. Ganske mange av oppdretterne som har fått en billig eller gratis tillatelse har derfor solgt den videre relativt kjøpt. En har for øvrig aldri evaluert skikkelig hvorvidt aktørene beholdt sminken etter at tillatelsen var i boks."^{34 35}

Noe av kritikken som har vært reist, for eksempel utsagn som at tillatelser har vært billig eller gratis, fremstår noe unyansert. Etter 2002 har ikke matfisktillatelser til laks og ørret i sjø blitt tildelt "gratis". Fra og med 2002 har staten tatt vederlag for nye matfisktillatelser til laks og ørret, og i 2009 ble akvakulturloven endret slik at det kan tas vederlag også for økt kapasitet på eksisterende tillatelser. Selv om en aktør har fått tildelt tillatelse, er oppdrett av fisk svært risikabelt, med høy biologisk- og markedsrisiko. For eksempel var det slik at samtidig med at staten begynte å ta vederlag for tillatelser opplevde næringen på begynnelsen av 2000-tallet en utfordrende tid med lave laksepriser. I 2003 og 2004 var den gjennomsnittlige driftsmarginen i havbruksnæringen negativ og flere selskaper gikk konkurs. Tillatelser til lakseoppdrett i Finnmark som ble utlyst i 2002 og 2003 først ble tildelt i 2006 (og da i en lukket budrunde med pris fra kr 50 000,- til ca. 3 millioner). Når Finnmark i dag anses som et attraktivt sted for matfiskoppdrett av laks og ørret, er dette basert på kunnskap og erfaringer, som øyensynlig ikke forelå så sent som i 2006. De selskapene som i 2006 kjøpte tillatelser og tok sjansen på å utvikle Finnmark som lakseproduserende fylke tok en sjanse andre ikke tok, og betalte vederlag til staten. Det samme gjelder andre investeringer i akvakulturtillatelser.

Vi vil også påpeke at hvorvidt ulike regjeringer ønsker å bruke tildeling av vekst (tildeling av tillatelser) til å nå ulike mål for utvikling av samfunnet, eller til å få økte inntekter til staten, er et politisk valg. Tildelingspolitikken til ulike tider slik vi har gjennomgått over, synes også å ha vært godt innenfor formålet med henholdsvis oppdrettsloven og akvakulturloven, nemlig å "bidra til at oppdrettsnæringen kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring" (oppdrettsloven), og "fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten" (akvakulturloven). Om en ser på dagens akvakulturnæring, med store og små selskaper som driver lønnsomt og skaper aktivitet langs hele kysten, fremstår det også som at de mål som regelverket skulle fremme, i stor grad har blitt oppnådd.

³⁴ Meld. St. 15 (2014-2015) Melding til Stortinget, Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett, på side 3-4.

³⁵ For ordens skyld vil vi påpeke at tildelingsforskriften fra 2002 (FOR-2002-06-21-686) inneholdt en bestemmelse om at utlysning av tillatelsene skulle inneholde "oppfordring til kvinner om å søke". Vi kan imidlertid ikke se at forskriften åpnet for at kvinnelige eiere skulle prioriteres.

2.4 Gjeldende regulering av matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø

2.4.1 Akvakulturloven

Akvakulturloven trådte i kraft i 2006 og innebar en modernisering av virkemidlene. Fokus ble flyttet fra kontroll av eierskapet til virksomhetene, og over på hvordan akvakulturdriften blir utøvet. I forarbeidene til loven uttales det at:

*"Fokuset i havbrukspolitikken endres fra hvem som eier til hvordan virksomheten drives. Skiftet i fokus innebærer at det ikke lenger er hensiktsmessig å la tillatelsen være personlig, men heller stille krav til hvordan innehaveren driver virksomheten til enhver tid. Dette åpner muligheten for at tillatelser kan overføres og at myndighetene heller stiller krav til driften. Det tilrettelegges derfor med mulighet for overføring og pantsettelse av tillatelsen."*³⁶

Lovens formål er å *"fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten"*, jf. akvakulturloven § 1.

Akvakulturloven gjelder på landterritoriet, i territorialfarvannet, i Norges økonomiske sone og på kontinentalsokkelen. Kongen kan gi forskrift om at loven helt eller delvis skal gjelde på Svalbard og Jan Mayen, jf. § 3. Loven er det sentrale regelverket for forvaltningen av akvakulturnæringen, og gir blant annet bestemmelser om følgende:

- At ingen kan drive akvakultur uten akvakulturtillatelse (§ 4);
- Akvakulturtillatelsens innhold (§ 5);
- Tildeling, endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelse (§§ 6–9);
- Miljøhensyn ved etablering, drift og avvikling av akvakultur (§§ 10–14);
- Arealutnyttelse og avveining av arealhensyn (§§ 15–17);
- Registrering, overføring og pantsettelse av akvakulturtillatelse (§§ 18–20);
- Tilsyn mv. (§§ 21–26); og
- Reaksjoner og sanksjoner ved overtredelse (§§ 27–31a).

Etter oppdrettsloven kunne Fiskeridirektoratet bestemme at det skulle gis tillatelse til akvakultur etter en vurdering av de relevante hensyn, jf. oppdrettsloven § 5, første ledd, som hadde følgende ordlyd:

"Tillatelse etter § 3 skal ikke gis dersom anlegget:

- 1) vil volde fare for utbredelse av sykdom på fisk eller skalldyr,*
- 2) vil volde fare for forurensning,*
- 3) har en klart uheldig plassering i forhold til det omkringliggende miljø, hensynet til folkehelsen, lovlig ferdsel eller annen utnytting av området."*

Praksis var imidlertid at fiskerimyndighetene ikke tildelte tillatelse til akvakultur før andre relevante tillatelser var innhentet.³⁷

³⁶ Ot.prp.nr.61 (2004-2005) pkt. 4.4.

³⁷ Se Ot.prp.nr.61 (2004-2005) Om lov om akvakultur (akvakulturloven), på side 18.

I akvakulturloven ble det satt som ufravikelig vilkår for tildeling av akvakulturtillatelse at det forelå tillatelser fra sektormyndigheter, samt at akvakulturtillatelse ikke kunne gis i strid med vedtatte arealplaner, jf akvakulturloven § 6, første ledd, som har følgende ordlyd:

"Departementet kan etter søknad gi tillatelse til akvakultur dersom:

- a) det er miljømessig forsvarlig,*
- b) kravene i § 15 om forholdet til arealplaner og vernetiltak er oppfylt,*
- c) avveiningen av arealinteresser etter § 16 er foretatt, og*
- d) det er gitt tillatelser som kreves etter:*
 - lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet m.v.,*
 - lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall,*
 - lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann, og*
 - lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann."*

Og § 15 som har følgende ordlyd:

"Tillatelse til akvakultur kan ikke gis i strid med:

- a) vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven,*
- b) vedtatte vernetiltak etter kapittel V i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold, eller*
- c) vedtatte vernetiltak etter lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner.*

Tillatelse til akvakultur kan likevel gis dersom det foreligger samtykke fra vedkommende plan- eller vernemyndighet."

Tillatelse til akvakulturlokaliteter gis av fylkeskommunen, jf. laksetildelingsforskriften § 8, første ledd. Konsekvensen av §§ 6 og 15 i akvakulturloven er imidlertid at i tillegg til fylkeskommunen, har tillatelsesmyndighetene etter matloven (Mattilsynet), forurensningsloven (Fylkesmannen/Miljødirektoratet), havne- og farvannsloven (Kystverket) og vannressursloven (NVE), alle har en form for *vetorett* i forhold til om det skal gis tillatelse til etablering av akvakultur på en lokalitet. I tillegg har kommunen gjennom sin planlegging i medhold av plan- og bygningsloven, på samme måte avgjørelsesmyndighet i forhold til om akvakultur kan tillates på en lokalitet.

En annen grunnleggende endring var at akvakulturloven medførte en helhetlig regulering av overføring, registrering og pantsettelse av akvakulturtillatelser. Adgangen til overføring og pantsettelse av tillatelser gjelder uten krav til godkjenning fra myndighetene. Dette er en svært liberal regulering som gir høy grad av forutsigbarhet og fleksibilitet som må antas å bidra til kapitaltilgang og omstillingsevne for næringen.

Myndighetens adgang til å regulere produksjonen av markedshensyn er fremdeles relevant, og er nå hjemlet i akvakulturloven § 7, siste ledd:

"Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om tilpasning av produksjonen av laks, ørret og regnbueørret."

I forarbeidene til bestemmelsen fremheves det at:

"Produksjonsbegrensende tiltak vil kunne være aktuelt i spesielle situasjoner med alvorlige forstyrrelser for produksjonsplanleggingen der det er særlig behov for at næringsaktørene opptrer på en koordinert måte.

Iverksetting av produksjonsbegrensende tiltak kan bare gjøres av myndighetene. Bakgrunnen for dette er at slike tiltak er mest hensiktsmessig å forvalte gjennom bruk av offentlig myndighet.

Bestemmelsen har ingen begrensning på tiltakets karakter. Myndighetenes valg av tiltak vil måtte gjøres på grunnlag av en hensiktsmessighetsvurdering ut fra den konkrete situasjonen. Tiltakene kan for eksempel være tidsavgrensede eller bare gjelde når spesielle forutsetninger foreligger."³⁸

Akvakulturloven har et omfattende reaksjons- og sanksjonskapittel, som ble revidert og vedtatt ved lovendring i 2013.³⁹

2.4.2 Om akvakulturtillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø

Akvakulturtillatelsen til matfiskoppdrett av laks og ørret består av to deler, én tillatelse til å drive virksomhet (tilsagn om tillatelse), og én lokalitetstillatelse. I matfiskoppdrett av laks og ørret er det summen av tilsagn om tillatelse og lokalitetstillatelse som utgjør akvakulturtillatelsen, jf. akvakulturloven § 5 som har følgende ordlyd:

"Akvakulturtillatelsen gir rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang."

Tilsagn om tillatelsen, som senere går over til å bli en del av akvakulturtillatelsen er avgrenset i maksimal tillatt biomasse (MTB), jf. akvakulturdriftsforskriften § 5, første ledd.⁴⁰ Summen av biomasse tildelt et selskap kalles gjerne for "Selskaps-MTB" eller "Konsern-MTB", om det er fattet vedtak om konsernbiomasse jf. akvakulturdriftsforskriften §§ 47 og 48.

Tilsagn om tillatelse gir rett til å søke om lokalitetstillatelse (lokalitetsklarering), jf. laksetildelingsforskriften § 29, første ledd, annet punktum.⁴¹

For hver lokalitet fastsettes det en lokalitets-MTB. Lokalitets-MTB er den maksimalt tillatte biomassen en lovlig kan ha på lokaliteten. Lokalitets-MTB fremkommer som det minste felles multiplum av de hensyn som skal vurderes, og tillatelser som må gis, før lokalitetstillatelse utstedes av fylkeskommunen/Fiskeridirektoratet, herunder hensynet til miljø (utslipp), fiskehelse, fiskevelferd, naturmangfold, vannressurser, ferdsel verneinteresser mv., jf. laksetildelingsforskriften § 30⁴² som har følgende ordlyd:

³⁸ Ot.prp.nr.61 (2004-2005), på side 61-62.

³⁹ Lov om endringer i akvakulturloven (LOV-2013-06-21-74).

⁴⁰ Forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) (FOR-2008-06-17-822).

⁴¹ Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) (FOR-2004-12-22-1798).

⁴² Bestemmelsen er i det alt vesentlige sammenfallende med akvakulturloven § 6.

"Lokalitet for akvakultur kan klareres dersom

- a) *det er miljømessig forsvarlig;*
- b) *det er foretatt en avveining av arealinteresser, med særlig vekt på*
 - 1. *søkers behov for areal til planlagt akvakultur,*
 - 2. *alternativ bruk av området til annen akvakultur,*
 - 3. *annen bruk av området, og*
 - 4. *verneinteresser som ikke omfattes av bokstav d, herunder vedtak om vern etter lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet;*
- c) *det er gitt tillatelser som kreves etter*
 - 1. *lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv.,*
 - 2. *lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall,*
 - 3. *lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann,*
 - 4. *lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann, og*
 - 5. *lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd; og*
- d) *det ikke er i strid med*
 - 1. *vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven,*
 - 2. *vedtatte vernetiltak etter kapittel V i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold, eller*
 - 3. *vedtatte vernetiltak etter lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner."*

Hver *tillatelse* er normalt knyttet til flere *lokaliteter*, og hver *lokalitet* er normalt knyttet til flere *tillatelser*.

2.4.3 Produksjonsområdeforskriften

Forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften) ble vedtatt i 2017.⁴³ Produksjonsområdeforskriften deler kysten inn i 13 produksjonsområder. Alle tillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret er innplassert i ett produksjonsområde.

Forskriften og produksjonsområdene gjelder for *"kommersielle tillatelser til akvakultur av matfisk med laks, ørret og regnbueørret i sjø, og regulering av produksjonskapasiteten innenfor disse"*, jf. § 2, annet ledd. Utviklingstillatelser omfattes av forskriften, jf. § 2, tredje ledd. Forskriften gjelder ikke tillatelser til landbasert akvakultur og tillatelser til særlige formål (forskning, undervisning, visning, stamfisk, slaktermerd og fiskepark). Forskriften gjelder heller ikke regulering av kapasitet på lokaliteter.

Før vedtakelsen av produksjonsområdeforskriften var tillatelser knyttet til regioner som hadde større utstrekning en produksjonsområdene. For at selskapene ikke skulle miste fleksibilitet ved overgangen til nytt system, åpner produksjonsområdeforskriften for at innehaver av tillatelse kan ha felles biomassetak mellom to produksjonsområder (akvakulturdriftsforskriften § 48 a). Slikt felles biomassetak forutsetter at aktøren har tillatelse i begge områdene. Fiskeridirektoratet kan også i særlige tilfeller gi tillatelse til flytting av tillatelse fra et produksjonsområde til et annet.

Produksjonsområdeforskriften gir et system for regulering av produksjonskapasitet. Produksjonskapasiteten i hvert produksjonsområde kan reguleres opp og ned avhengig av miljøtilstand basert på

⁴³ FOR-2017-01-16-61.

de til enhver tid valgte miljøindikatorer. Reguleringen i produksjonsområdeforskriften kommer i tillegg til eksisterende miljø regulering (akvakulturdriftsforskriften, lakselusforskriften mv.).

Produksjonsområdeforskriften, innførte en ny tilnærming ved at spørsmålet vekst beror på miljømessig bærekraft, i det enkelte område, jf. produksjonsområdeforskriften § 8, første ledd. Område-tilnærmingen avviker fra det som til da hadde vært akvakulturlovens system, som i det alt vesentlige er relatert til regulering av den enkelte akvakulturtillatelse og innehaver av slik tillatelse.

Produksjonsområdeforskriften § 8 har følgende ordlyd:

"Produksjonskapasiteten i produksjonsområder for akvakultur reguleres i samsvar med områdets miljømessige bærekraft. Påvirkningen fra akvakultur på miljøet overvåkes etter de til enhver tid gjeldende miljøindikatorene, som fremkommer av annet ledd.

*Påvirkningen av lakselus (*Lepeophtheirus salmonis*) på vill laksefisk er miljøindikator. Departementet vurderer om miljøpåvirkningen i et produksjonsområde er akseptabel, moderat eller uakseptabel.*

Departementet skal annen hvert år, basert på vurderingen i annet ledd, gjøre en vurdering av om produksjonskapasiteten skal justeres i et produksjonsområde."

Departementet har satt ned en ekspertgruppe og en styringsgruppe. Styringsgruppen gir råd til departementet basert på ekspertgruppens rapport, mens departementet bestemmer om produksjonskapasiteten skal justeres.

Forskriften gir vid skjønnsmyndighet til myndighetene. Det følger av produksjonsområdeforskriften § 9 at ved "uakseptabel" miljøpåvirkning i et produksjonsområde "kan" departementet "ved forskrift" nedjustere produksjonskapasiteten i produksjonsområdet. Ved "moderat" miljøpåvirkning i et produksjonsområde "kan" departementet departementet avstå fra å endre produksjonskapasiteten i produksjonsområdet (§ 10). Ved "akseptabel" miljøpåvirkning i et produksjonsområde "kan" departementet "i forskrift" lyse ut tilbud om "nye tillatelser og økning av produksjonskapasiteten" i etablerte tillatelser i produksjonsområdet (§ 11).

Det følger av produksjonsområdeforskriften § 11, annet ledd at: "Det skal betales vederlag til statskassen for nye tillatelser eller økning i produksjonskapasiteten på eksisterende tillatelser."

I § 13 bestemmes det at *"Dersom produksjonskapasiteten i et produksjonsområde justeres opp etter denne forskriften, endres denne med 6 prosent totalt, inkludert økt kapasitet på eksisterende tillatelser og nye tillatelser."*

2.4.4 Salg av vekst og havbruksfondet

I medhold av forskrift om kapasitetsøkning solgte staten i 2018 vekst i tillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret.⁴⁴ To prosent vekst ble solgt i produksjonsområder med god miljøstatus. Gjennom en unntaksregel i produksjonsområdeforskriften § 12 var det anledning til seks prosent vekst for aktører som kunne dokumentere at de ikke slipper ut luselarver, eller har lavere enn 0,1 hunn lus ved alle

⁴⁴ Forskrift om tildeling av nye tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2018 (FOR-2018-05-15-731).

tellinger i perioden 1. april til 30. september 2016 og 2017, og hadde maksimalt én medikamentell behandling mot lakselus i siste produksjonssyklus, og det ikke var truffet vedtak om reduksjon av maksimal tillatt biomasse. Dette er et trangt nåløy. Av de kun 43 lokaliteter som søkte om unntak var det kun 12 som ble ansett å oppfylle kriteriene.

Den delen av veksten (inntil 6 % i de aktuelle produksjonsområdene), som ikke ble solgt gjennom "to prosent"-salget, ble solgt på auksjon.⁴⁵ Auksjonen innbrakte cirka 2,9 milliarder.

Inntektene fra salg av vekst går i det vesentlige til kommunene. Det er opprettet et Havbruksfond. Det fremgår av Nærings- og fiskeridepartementets instruks⁴⁶ for havbruksfondet at:

"Inntektene fra framtidig vekst i oppdrettsnæringen skal fordeles med 20 pst. til staten og 80 pst. til kommunal sektor. Kommunal sektors andel skal fordeles gjennom et havbruksfond. Fordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner settes til hhv. 87,5 og 12,5 pst. av havbruksfondet. Lokalitets-MTB (maksimal tillatt biomasse) for alminnelige matfisktillatelser og tillatelser til særlige formål benyttes som fordelingsnøkkel. Kun lokaliteter for laks, ørret og regnbueørret i sjøvann vil inngå i fordelingsnøkkelen."

Alle kommuner og fylkeskommuner som i henhold til Akvakulturregisteret har klarerte lokaliteter for oppdrett av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann, får en respektiv andel av inntektene som skal fordeles. Forutsatt at det blir vekst i næringen hvert annet år, vil kommunene således jevnlig få betydelige vederlag for lokaliteter til akvakultur av matfisk av laks og ørret. Det må antas at dette vil være et insitament for kommunene til å sette av areal til akvakultur.

I plan- og bygningsloven § 11-11, nr. 6. er kommunene gitt hjemmel til *"i nødvendig utstrekning gi bestemmelser om (...) hvilke artsgrupper eller arter av akvakultur som enkeltvis eller i kombinasjon kan etableres"*. Gitt at vederlaget kun gis for lokaliteter til laks og ørret i sjø, kan det tenkes at kommuner vil prioritere areal til laks og ørret foran areal til andre arter av akvakultur.

2.4.5 Eierregulering

Som følge av at det i 1991 ble åpnet for at en eier kunne inneha flere matfiskanlegg, og at kravet til lokal tilknytning for majoritetsinteressene ble opphevet, skjedde det gjennom hele 1990-tallet en betydelig omstrukturering innen lakse- og ørretoppdrett ved at selskaper og tillatelser ble omsatt. For å sikre et differensiert eierskap til havbrukstillatelser, vedtok Fiskeridepartementet regler om eierbegrensning innen lakse- og ørretoppdrett hvor ingen kunne kontrollere mer enn 10 prosent av samlet konsesjonsvolum i oppdrett av laks og ørret uten tillatelse fra Fiskeridepartementet.⁴⁷ Ny tillatelse måtte innhentes for å kunne kontrollere mer enn 15 prosent av samlet konsesjonsvolum. Det kunne ikke gis tillatelse til å eie mer enn 20 prosent av det samlede nasjonale konsesjonsvolumet. I tillegg til begrensningene i eierskap på nasjonal basis, ble det innført regler om at én eier ikke kan ha kontroll

⁴⁵ Forskrift om tildeling av nye tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2018 (FOR-2018-05-15-731).

⁴⁶ Nærings- og fiskeridepartementets brev til Fiskeridirektoratet av 5. januar 2017 med "Instruks for utbetalinger fra havbruksforindet".

⁴⁷ Forskrift om kontroll med eiermessige endringer i selskap mv. som innehar tillatelse til oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjø (FOR-2001-02-16-158), og forskrift om kontroll med eiermessige endringer i selskap mv. som innehar tillatelse til oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjø (FOR-2004-12-22-1800). Begge forskriftene er nå opphevet.

over mer enn 50 prosent av konsesjonsvolumet i hver av Fiskeridirektoratets regioner. Denne reguleringen ble opphevet i 2015.

2.4.6 Regulering av hensyn til fiskehelse

Fiskehelseregulverk er fastsatt i medhold av matloven og forvaltes av Mattilsynet. Formålet med matloven fremgår av § 1:

"Formålet med loven er å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon.

Loven skal videre fremme god plante- og dyrehelse.

Loven skal også ivareta hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet."

Fiskehelseregulverket er harmonisert med EUs regelverk, gjennom implementering av fiskehelse-direktivet.⁴⁸ Fiskehelseregulverket er operasjonalisert primært gjennom etableringsforskriften⁴⁹ og akvakulturdriftsforskriften. Etablering og drift av akvakulturanlegg ikke skal medføre *"uakseptabel risiko for spredning av smitte"*, jf. etableringsforskriften § 7, første ledd. Regelverket har stor praktisk betydning for den daglige driften i akvakulturselskapene. Regelverket gir blant annet hjemmel til å oppstille avstandskrav ved etablering av akvakulturanlegg. Det gir også hjemmel til å gripe inn og pålegge tiltak som utslakting og oppretting av overvåkings- og bekjempelsessoner ved sykdoms-utbrudd.

Lakselus er i praksis den viktigste utfordringen for akvakulturnæringen. Lakselusregulverket er fastsatt i medhold av matloven. I utgangspunktet gjelder lusegrensene i luseforskriften⁵⁰. I medhold av forskrifter og vedtak ved tildeling av nye tillatelser har det imidlertid blitt innført flere ulike strengere lusegrenser.

2.4.7 Regulering av hensyn til fiskevelferd

Dyrevelferdsloven gjelder for fisk (fiskevelferd). Formålet med loven er ifølge § 1 *"å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr."* Det følger av dyrevelferdsloven § 3 at: *"Dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger."* Bestemmelser om fiskevelferd er primært tatt inn i akvakulturdriftsforskriften, blant annet med et overordnet krav om at driften skal være *"fiskevelferdsmessig forsvarlig"*, jf. akvakulturdriftsforskriften § 5, tredje ledd. Regelverket om fiskevelferd forvaltes av Mattilsynet. Det gjelder blant annet krav til håndtering av fisk, blant annet krav til bedøvelse før undersøkelse og avliving (slakt). Hensynet til fiskevelferd er blitt særlig aktualisert som følge av ulike behandlingsregimer mot lakselus, og fremheves av Mattilsynet som et særlig fokusområde.

⁴⁸ RÅDSDIREKTIV 2006/88/EF av 24. oktober 2006 om dyrehelsekrav til akvakulturdyr og produkter av disse, og om forebygging og bekjempelse av visse sykdommer hos vann dyr (Fiskehelsedirektivet).

⁴⁹ Forskrift om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg, zoobutikker m.m (FOR-2008-06-17-823).

⁵⁰ Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg (FOR-2012-12-05-1140).

2.4.8 Regulering av hensyn til miljø

Kompetansen til å stille miljøkrav er spredt på ulike lover og myndigheter. Forurensningsloven forvaltes av Fylkesmennene/Miljødirektoratet som gir utslippstillatelse. Næringen reguleres i stor grad gjennom vilkår i den enkelte utslippstillatelse. Akvakulturloven, hvor Fiskeridirektoratet har tilsynsmyndighet, har i kapittel III vidtrekkende miljøregulering med tilhørende forskriftshjemler. Matloven og dyrehelsepersonelloven⁵¹, hvor Mattilsynet har tilsynsmyndighet, har likeledes bestemmelser som skal ivareta miljøvennlig produksjon. I tillegg har kommunene, i medhold av plan- og bygningsloven § 11-9, nr. 6 og 8, hjemmel til å sette krav til *miljøkvalitet*, samt bestemmelser om miljøoppfølging og –overvåking.

Selv om, eller muligens fordi, kompetansen til å gi regler av hensyn til det ytre miljø, er spredt, er det ingen samlet forskriftsregulering av miljøkrav i akvakulturnæringen. Akvakulturdriftsforskriften, som den sentrale driftsforskriften, er hjemlet i akvakulturloven, matloven og dyrevelferdsloven, men ikke i forurensningsloven. Det pågår imidlertid et arbeid knyttet til dette, hvor Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet i samarbeid har utarbeidet forslag til et regelverk om forurensning fra havbruk, som skal inntas i akvakulturdriftsforskriften.⁵²

2.5 Vurdering – regulering av vekst i produksjon av laks og ørret i sjø

Reguleringen av matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø må forstås med bakgrunn i noen ytre forhold som i særlig grad har påvirket myndighetens reguleringsbehov. På 1970- og 80-tallet var fokus på å bygge opp en havbruksnæring, samtidig som en ville fremme en struktur med mindre selskaper. Mot slutten av 1980-årene opplevde næringen markedsmetning og kraftig prisfall. Prisfall, sammen med økte renter, kredittilstramming og sykdomsangrep førte til økonomiske utfordringer og konkurs for flere selskaper. Konkursen i FOS i 1991, sammen med bankkrisen førte til en ny konkursbølge i oppdrettsnæringen. Som følge av at det ble lempet på bestemmelsene om eierbegrensninger og kravene om lokalt eierskap, fikk en også en eierkonsentrasjon i norsk akvakultur. Per i dag er det cirka 100 selskaper som driver norsk matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø.

I april 1991 innførte USA, som var et voksende marked for norsk lakseeksport, og det viktigste ved siden av EU, beskyttelsestoll på norsk laks. I praksis virket dette som et importforbud. Stengning av det amerikanske markedet er ansett som en medvirkende årsak til at FOS gikk konkurs. Straffetollen på fersk hel laks til USA ble ikke fjernet før i januar 2012.

Handelstiltak og trusler om handelstiltak (antidumping og antisubsidier) fra EU som blant annet førte til inngåelse av den såkalte Lakseavtalen fra 1997–2003, sørget for at produksjonsveksten ble bremsset. Innføringen av førkvoter (1996–2005) var et vesentlig tiltak i denne forbindelse. Den 4. desember 1995 fastsatte Fiskeridepartementet forskrift om stans i føring av matfisk av laks, og 29. januar 1996 ble førkvoteforskriften vedtatt. Førkvoter var i perioden 1996 til 2005 den dominerende regulering av produksjonen. Det ble fastsatt årlige kvoter for bruk av før i produksjonen av laks.

⁵¹ Lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell (dyrehelsepersonelloven) (LOV-2001-06-15-75).

⁵² Se for eksempel Miljødirektoratets nettmelding:

<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2019/november-2019/fiskeoppdrett-i-sjo-foreslaar-mer-effektiv-regulering/>

Reguleringen med krav til tillatelse for deltakelse i laks- og ørretoppdrett har vært et reelt etableringshinder i matfiskoppdrett av laks og ørret. Aktører som har ønsket å etablere seg i matfiskoppdrett av laks og ørret har siden 1989 vært nødt til å gjøre dette gjennom å kjøpe seg inn i, eller kjøpe tillatelser fra eksisterende selskaper, og fra 2002, gjennom å kjøpe tillatelser fra staten når dette har vært mulig.

En kunne tenke seg at en gikk bort fra dagens regulering av produksjonen, ved at en lot hensynene til miljø, fiskehelse, fiskevelferd og naturmangfold mv. alene være avgjørende for produksjonsreguleringen, og at en ikke hadde en ytterligere produksjonsregulering. For eksempel ved at lokalitetsbiomassen alene ble avgjørende for hva som var tillatt produksjon.

Antallsbegrensningen for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø, har vært begrunnet i et ønske om å fremme ulike politiske hensyn. I forarbeidene til akvakulturloven uttales det om dette at:

*"For laks og ørret kan tillatelsene fortsatt antallsbegrenses. Antallsbegrensningen har vært et sentralt virkemiddel for utvikling av ulike regioner på kysten da det gjennom tildelingen kan foretas geografisk plassering av tillatelser i regionene. Produksjonen kan også til en viss grad tilpasses markedet ved en slik antallsbegrensning."*⁵³

*"Videre tilsier fordelings- og knapphetshensyn at det stilles krav om tillatelse. Eksempelvis er oppdrett av laks og ørret i dag regulert med hensyn til hvor mange tillatelser som skal gis, jf. oppdrettsloven § 6, første ledd. Dersom det er flere aktører som har interesse for å drive virksomhet og antallet tillatelser er begrenset, vil krav om tillatelse kunne løse konkurransesituasjonen. En måte å fordele dette godet på blir da å tildele tillatelser til søkere etter en vurdering basert på de hensyn som myndighetene mener er viktige."*⁵⁴

Det offentliges interesse i å få inntekter har senere tilkommet som et hensyn for det gjeldende tillatelsessystemet. Tildeling av vekst gjennom nytildeling eller utvidelse av eksisterende tillatelser har siden 2002 gitt inntekter til staten/kommunene/fylkeskommunene.

Det er også slik at miljøhensyn, og det faktum at akvakultur fortsatt er en "ny" næring kan tilsi en mer forsiktig/balansert utvikling og tale for gjeldende tillatelsessystem. I regjeringens havstrategi, på side 51, fremheves det at:

"Regjeringen vil legge til rette for en forutsigbar vekst i oppdrettsnæringen. Det er stor etter-spørsmål etter tillatelser for akvakultur av laks og ørret, og myndighetene har derfor mål om en kontrollert vekst i næringen av hensyn til blant annet miljø."

Som tidligere nevnt gis det ved tildeling av akvakulturtillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø, først et "tilsagn om tillatelse", som er det et enkeltvedtak som gir rett til å knytte tilsagnet til en eller flere lokaliteter for akvakultur og starte akvakulturvirksomhet. Det er dette tilsagnet, i praksis en tillatelse til å drive virksomhet, som selges fra staten.⁵⁵ En ny aktør som får tildelt et tilsagn om tillatelse til matfiskoppdrett av laks og ørret, vil deretter måtte søke og få tildelt tillatelse til etablering på

⁵³ Ot.prp.nr.61 (2004-2005), kap. 4.2.

⁵⁴ Ot.prp.nr.61 (2004-2005), kap. 7.1.

⁵⁵ Prisen for vekst i tillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret i departementets høringsforslag av 6. november 2017 er satt til 120 000,- kroner per tonn MTB tillatelsen økes med. Omregnet til tradisjonelle tillatelsess størrelser tilsvarer dette en pris på 93,6 millioner kroner for en standard tillatelse på 780 tonn MTB. For en standard tillatelse lokalisert i Troms og Finnmark på 945 tonn MTB gir dette en pris på 113,4 millioner kroner.

lokaliteter for å kunne utnytte tillatelsen. Aktøren har imidlertid ikke krav på å få tildelt lokalitet for å drive virksomheten.

Gjennom innføring av produksjonsområdeforskriften, styres vekst nå gjennom en handlingsregel hvor hensynet til miljø er avgjørende for om det blir vekst eller reduksjon i den samlede produksjonskapasiteten i det enkelte produksjonsområdet, jf. produksjonsområdeforskriften § 8, første ledd.

"Produksjonskapasiteten i produksjonsområder for akvakultur reguleres i samsvar med områdets miljømessige bærekraft. Påvirkningen fra akvakultur på miljøet overvåkes etter de til enhver tid gjeldende miljøindikatorene, som fremkommer av annet ledd."

Uavhengig av miljøtilstand gjelder det imidlertid begrensninger på veksten i det gjeldende systemet. Veksten kan ikke overstige 6 prosent hvert annet år, jf. produksjonsområdeforskriften § 13, første ledd. Denne reguleringen kan antakelig kun forstås med bakgrunn i et generelt forsiktighetshensyn slik dette kommer til uttrykk i sitatet fra Havstrategien, side 51, med ønske om en *"kontrollert vekst i næringen"*.

Det kan stilles spørsmål ved hvor godt hensynene bak reguleringen, nemlig miljøtilstanden i det enkelte område, ivaretas gjennom regulering av tillatelseskapasitet i medhold av produksjonsområdeforskriften. Med den nødvendige fleksibilitet for utnyttelse av selskapenes MTB, vil det ikke være noen automatikk i at reduksjon av selskaps-MTB på 6 prosent vil føre til tilsvarende reduksjon i produksjonen i produksjonsområdet. Forutsatt at det er behov for å begrense produksjon i et område, vil hensynene bak produksjonsområdeforskriften, muligens være bedre ivaretatt om det i stedet for å redusere i tillatelses-MTB, ble oppstilt en maksimal område-MTB for det enkelte område.

Oppsummert har veksten i matfiskoppdrett av laks og ørret blitt holdt igjen med ulike begrunnelser i ulike tidsperioder. Frem til 1991 var det et politisk ønske om å styre, virksomheten skulle drives i små selskaper med lokal tilknytning. På 1990-tallet og inn på 2000-tallet fremstår handelspolitiske hensyn og markedsproblemer som det dominerende hensyn for å holde igjen produksjonen. Per i dag fremstår miljøhensyn, kombinert med et ønske om *"kontrollert vekst i næringen"*, som de uttalte hensyn som staten vektlegger for å begrense produksjonsveksten.

Selv om det ikke er uttalt som et hensyn som begrunner tillatelsessystemet, fremstår imidlertid også hensynet til inntekter til det offentlige som et hensyn for å opprettholde dagens system.

Det må også antas at det at næringsaktørene har innrettet seg, og investert store summer i tillatelser, som er finansiert og pantsatt, er et hinder for å gjøre grunnleggende endringer i tillatelsessystemet.

Oppsummert fremstår følgende hensyn som de som per i dag kan begrunne produksjonsregulering av matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø som går ut over det som er nødvendig av hensyn til miljø, fiskehelse og fiskevelferd:

- Fiskale hensyn for staten/kommunene ved at det kan tas (store) vederlag for vekst.
- Forsiktighetshensyn. På tross av at det forutsettes etablert et svært høyt kunnskapsnivå og parametere for fastsetting av terskelverdier, og overvåking/måling av at selskapene holder seg innenfor terskelverdiene, anses det nødvendig å ha en forsiktig vekst.

Uten at disse hensyn har vært fremholdt som begrunnelse for regulering av produksjonen, fremstår også fordelingshensyn og optimaliseringshensyn som å kunne begrunne dagens system med regulering av produksjonen gjennom tilsagn om tillatelse i tillegg til lokalitetstillatelse.

- Fordelingshensyn ved at etablerte tillatelser er kjøpt dyrt, er pantsatt og ligger til grunn for finansiering av dagens akvakulturnæring. Dette tilsier i seg selv at dette tillatelsessystemet ikke uten videre kan forlates.
- Optimaliseringshensyn ved at dagens system kan sies å gi insitament til effektiv bruk av lokaliteter. Ved at tillatelsene kan utnyttes på flere lokaliteter innenfor et eller flere produksjonsområder, gir systemet insentiv til at produksjonen skjer på de beste lokalitetene.

3 Areal- og lokalitetsforvaltning

3.1 Innledning

Tilgang til areal (lokaliteter) er svært viktig for akvakulturselskapenes drift.

Det følger av akvakulturloven § 15, første ledd at tillatelse til akvakultur ikke kan gis i strid med "vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven". Kommunene har således en nøkkelrolle ved at de gjennom arealplaner kan regulere om, og i hvor stor grad, det ønskes akvakulturvirkosomhet i den enkelte kommune. Kommunenes arealplaner, og eventuelle dispensasjoner fra disse, blir avgjørende for hvor akvakulturanlegg kan etableres.

I denne rapporten brukes begrepet arealforvaltning om de prosesser og vedtak som følger av plan- og bygningsloven for kommunenes areal- og reguleringsplaner.

Med lokalitetsforvaltning menes her regelverket knyttet til tildeling og tilsyn med lokaliteter for akvakultur, under forutsetning av at etablering ikke vil være i strid med arealplan.

3.2 Arealforvaltning

3.2.1 Kommunenes arealplanlegging

Plan- og bygningsloven legger til grunn at planarbeid skal skje på et så lokalt nivå som mulig. Overordnede mål skal likevel fastlegges på nasjonalt nivå. Etter plan- og bygningsloven § 6-1 fremgår det at regjeringen hvert fjerde år skal fremlegge nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.

Regjeringen har videre hjemmel for å fastsette nærmere statlige planretningslinjer for landet som helhet, eller i nærmere avgrensede geografiske områder, jf. § 6-2. Statlige planretningslinjer skal legges til grunn for statlig, regional og kommunal planlegging, samt for enkeltvedtak som treffes på ulike myndighetsnivå.

Tilsvarende er det gitt bestemmelser om planlegging på regionalt nivå. Fylkestinget er regional planmyndighet og har ansvaret for og ledelsen av arbeidet med regional planlegging. Det følger av plan- og bygningsloven § 7-1 at regionale myndigheter minst en gang i hver valgperiode skal utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige myndigheter og andre berørte organer og institusjoner. I kapittel 8 er det gitt hjemler til å utarbeide regionale planer og nærmere bestemmelser for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien, jf. §§ 8-1 til 8-5. De regionale planstrategiene og de regionale planene vedtas endelig i fylkestinget. Regionale planer vurderes etter behov.

Plan- og bygningsloven kapittel 9 fastsetter rammene for interkommunalt plansamarbeid. Det følger av § 9-1 at to eller flere kommuner bør samarbeide når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrenser. Alle planformer er her omfattet. Bruk av interkommunale arealplaner kan være særlig relevant for kyst- og sjøarealer da en rekke av aktivitetene i kystsonen går på tvers av kommunenes sjøarealer.

På overordnet kommunalt nivå følger det av § 10-1 at kommunene minst en gang per valgperiode skal utarbeide og vedta en kommunal planstrategi som bør drøfte kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder arealbruk.

Reglene om kommuneplan er gitt i plan- og bygningsloven kapittel 11. Det følger av plan- og bygningsloven § 11-5 at kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel). Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse med konsekvensutredning, hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt. Arealdelen blir rettslig bindende for framtidig arealbruk i planområdet når kommunestyret treffer vedtak om slik plan, jf. § 11-6.

I planleggingen av kyst- og sjøarealer er arealformål nr. 6, Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone, særlig relevant. Arealformålet skal eller kan brukes for å planlegge både sjøarealene, overgangen mellom sjø og land og de sjønære landarealene. Underformålene ferdseil, farleder, fiske, akvakultur, natur- og friluftsområder kan brukes hver for seg eller i kombinasjon. Etter § 11-11 kan det gis nærmere bestemmelser til dette arealformålet. Blant annet følger det av § 11-11 nr. 3 at det kan gis bestemmelser om at arealbruken kan fastsettes særskilt for henholdsvis vannoverflaten, vannsøylen og bunnen. I tillegg kan det fastsettes hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser til arealformålet.

3.2.2 Om planlegging for akvakultur

I *"Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023"*, vedtatt ved Kongelig resolusjon 14. mai 2019, på side 19 fremgår det at:

"Regjeringen forventer (...)

Fylkeskommunene og kommunene avsetter tilstrekkelig areal til ønsket vekst i oppdretts- og havbruksnæringen gjennom oppdaterte planer, som også ivaretar miljøhensyn og andre samfunnsinteresser. Strategier for utvikling av havbruk utenfor kysten inngår i planene."

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv: "Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder"⁵⁶, uttales det på side 19 at:

"Områder for akvakultur bør som hovedregel avklares i kommuneplanens arealdel. Det forventes at fylkeskommunen og kommunene sikrer nok areal til fiskeri- og havbruksnæringen i kystsoneplanleggingen, og veier dette opp mot miljøhensyn og andre samfunnsinteresser. De store ambisjonene for vekst i akvakulturnæringen vil kreve at det settes av tilstrekkelig areal i kommuneplan. Et godt samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og statlige myndigheter er en forutsetning for å oppnå dette målet."

Tilrettelegging av arealer til akvakultur gjøres ved at det i arealplanen fastsettes flerbruksområder som åpner for akvakultur, eller at det settes av rene akvakulturområder.

Behovet for faglige vurderinger tilsier at kommunen i arbeidet med å sette av arealer til akvakultur bør samarbeide med akvakulturnæringen og sektoretatene. Det er aktørene i akvakulturnæringen som er

⁵⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Rundskriv, Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder, H-6/18.

nærmest til å vurdere hvilke lokaliteter som ut fra et driftsperspektiv er best egnet til akvakultur. Det enkelte områdes egnethet må vurderes ut fra innspill fra berørte sektoreter, som for eksempel Mattilsynet (fiskevelferd og smittefare) og Fylkesmannen (blant annet forurensning og hensynet til naturmangfold og ville laksebestander). Selv om et areal er satt av til akvakultur av kommunen, er det ikke gitt at lokaliteten senere oppfyller alle vilkår for at det kan gis tillatelse etter akvakulturloven. En god planprosess der berørte interesser blir hørt, kan bidra til at de arealer som settes av til akvakultur, er hensiktsmessige for slik drift både ut fra et næringsperspektiv, og vurdert ut fra hensyn til miljø, smittespredning, hensynet til ville laksebestander osv.

3.2.3 Nærmere om kommunenes adgang til å stille driftskrav

I den senere tid har en sett at kommuner i bestemmelser til arealplan har oppstilt krav til drift av akvakultur. Dette gjelder også innenfor områder som omfattes av sektorregelverk. Et spørsmål er hvor langt kommunen i medhold av sin plankompetanse kan sette slike krav.

Det følger av plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 at kommunen, uavhengig av arealformål, kan vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om "miljøkvalitet". Ordlyden kan i utgangspunktet forstås som å gi en vid kompetanse til kommunen, men at dette i utgangspunktet er ment å omhandle generelle overordnede krav. I forarbeidene til bestemmelsen uttales det at:

*"nr. 6 gir hjemmel for at kommunen kan gi generelle bestemmelser om miljøkvalitet, natur, landskap og grønnstruktur. Det kan f.eks. gjelde miljøkvalitetsnormer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet, eller generelle bestemmelser som tar hensyn til naturtyper og andre viktige forekomster av naturens mangfold."*⁵⁷

I kommentarer til andre bestemmelser i lovens forarbeider, er det imidlertid forutsatt at det ikke er meningen at kommunen skal kunne oppstille driftskrav i bestemmelser til arealplan for drift og næringsvirksomhet som er regulert i sektorregelverk.

I forarbeidene til plan- og bygningsloven, merknaden til § 12-7 nr. 9 om bestemmelser tilknyttet reguleringsplan om særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12-5 uttales det at:

*"Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å regulere drift og utøvelse av næringsvirksomhet generelt og spesielt ikke der næringsvirksomheten er regulert i annen lovgivning og sektorbaserte systemer, slik tilfellet er f.eks. innenfor akvakulturnæringen eller landbruksnæringen, herunder skogbruk og reindrift. Her vil planen bare stå som en ytre ramme for arealbruk som så næringsvirksomheten kan skje innenfor i tråd med det som fastsettes etter vedkommende næringsregulering."*⁵⁸

Merknaden gjelder bestemmelser i reguleringsplan og legger til grunn at planene skal trekke opp rammene for arealbruken til akvakultur på et overordnet nivå, og at næringen for øvrig reguleres etter

⁵⁷ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), på side 222.

⁵⁸ Ibid. på side 234.

sektorlovgivningen. Kommunene skal altså ikke fastsette bestemmelser som er regulert gjennom øvrig regelverk og hvor ulike sektormyndigheter har regulerings- og tilsynsansvar.

For så vidt gjelder kommuneplanens arealdel følger det av plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 3 at det til arealformålene nr. 5 og 6 i § 11-7 "*i nødvendig utstrekning*" kan gis bestemmelser om "*bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn*". I forarbeidenes merknader til bestemmelsen, uttales det at:

*"På samme måte som for bestemmelser etter § 11-10 menes det her med begrepet "i nødvendig utstrekning" at det kan gis de bestemmelser som det ut fra et samfunnsmessig synspunkt er et saklig begrunnet behov for å vedta."*⁵⁹

I merknaden til § 11-10, første ledd er dette noe utdypet, og det uttales at:

*"På samme måte som for bestemmelser etter § 11-11 menes det her med begrepet "i nødvendig utstrekning" at det kan gis de bestemmelser som det er et saklig begrunnet behov for å vedta ut fra et samfunnsmessig synspunkt. Dette tilsier varsomhet med å gi utfyllende bestemmelser der myndigheten er lagt til sektormyndighet gjennom sektorlovgivning. Slike bestemmelser må tas opp særskilt med sektormyndigheten. Det kan ikke fastsettes bestemmelser som griper inn i gitte tillatelser etter annen lovgivning."*⁶⁰

Selv om det er nyanser i formulering i merknadene til § 11-10, § 11-11 og merknadene til § 12-7 nr. 9, er det vanskelig å se at ikke de samme hensyn til myndighetsfordeling mellom sektormyndigheter og kommune skal legges til grunn. Lovgivers intensjon synes å være at kommunen ikke er ment å skulle gi regelverk i bestemmelser til planer på områder der myndigheten er lagt til sektormyndighet. Hensynet til sammenhengen i loven, trekker da i retning av at heller ikke i § 11-9 nr. 6 kan anses å gi hjemmel til å oppstille slike driftskrav.

Tildeling av tillatelse til etablering av akvakultur (lokalitetsklarering) etter akvakulturloven, samt tillatelse til eventuelle endringer i lokalitetsklareringen, skjer etter en omfattende prosess hvor fylkeskommunen er tildelingsmyndighet. Behandlingen av søknader om tillatelse skjer på bakgrunn av en rekke lover og tilhørende forskrifter som behandles av respektive sektormyndigheter. Saksbehandlingen omfatter blant annet matloven og dyrevelferdsloven (Mattilsynet) og forurensningsloven (miljømyndighetene ved fylkesmannen). Det må også foreligge tillatelse etter havne- og farvannsloven fra Kystverket. Fylkesmannen gir uttalelser til den enkelte sak som vedrører naturvern, sårbar natur, biologisk mangfold, friluft-, fiske- og viltinteresser. Fiskeridirektoratet gir uttalelse om tradisjonelle fiskeriinteresser. I tillegg vil akvakultur som krever vannuttak av ferskvann, kreve tillatelse etter vannressursloven (NVE). Med mindre det foreligger samtykke fra planmyndigheten kan det ikke gis tillatelse til akvakultur i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven, jf. akvakulturloven § 15. Når alle sektormyndighetenes vedtak foreligger, gjør fylkeskommunen en samlet vurdering og fatter vedtak. Akvakulturlovens ordning er således at de ulike fagetater vurderer spørsmål av faglig karakter. Den samme tilnærming synes naturlig i forhold til hvilke bestemmelser om akvakultur som kan gis til arealplaner. Det fremgår også av forarbeidene til plan- og bygningsloven at konsesjons-

⁵⁹ Ibid. på side 223-24.

⁶⁰ Ibid. på side 223.

lovgivning og enkelte sektorlover vil "inneholde krav og vilkår til selve tiltaket som det ikke er naturlig å ta stilling til i et planvedtak (...)".⁶¹

Bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 3-1, tredje ledd om at planleggingen "(...) skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig", trekker også i retning av at det ikke er ment at kommunene skal gi bestemmelser om forhold som reguleres av sektoretatene.

Det må i tillegg legges vekt på hensynet til samordning slik dette fremgår av plan- og bygningsloven § 1-1, annet ledd og § 3-1, annet ledd, jf. akvakulturloven § 8, første ledd. Både hensynet til samordning, ressursbruk og kompetanse, trekker i retning av at kommunene ikke er ment å kunne gi bestemmelser på sektormyndighetenes område.

I Kommunal og moderniseringsdepartementets "Rundskriv H 6/18", på side 19 uttales det da også at:

*"Kommunene bør være svært tilbakeholdne med å sette vilkår for akvakultur som reguleres av annet sektorregelverk, i sine arealplaner. Vilkår for godkjenning og drift av akvakultur fastsettes i lokalitetsgodkjenningssystemet som koordineres av fylkeskommunen."*⁶²

Oppsummert må plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6, § 11-11 nr. 3 og § 12-7 nr. 9 forstås som å ikke gi hjemmel til å gi bestemmelser om drift og utøvelse av akvakulturvirkosomhet som reguleres av annet sektorregelverk.

3.3 Lokalitetsforvaltning

3.3.1 Tildeling av lokalitet

Søknadsprosessen etter akvakulturloven sikrer at relevante hensyn blir vurdert og at berørte interesser blir hørt. I søknadsprosessen vil det også være klagemulighet for de ulike vedtakene. I tillegg til at det kreves tillatelser etter ulike sektorlover som matloven og forurensningsloven, og at saksbehandlingsprosessen sørger for bred medvirkning fra berørte interesser, sikrer fylkeskommunens koordinering at alle relevante interesser skal være vurdert før tillatelse gis. Fylkeskommunen kan ved utstedelse av akvakulturtillatelse også sette særskilte vilkår for tillatelsen.

I fylkeskommunenes saksbehandlingen tas det blant annet også stilling til om det omsøkte tiltaket kan få vesentlige virkninger etter forskrift om konsekvensutredninger § 10, jf. § 8.⁶³ Fylkeskommunen skal vurdere hvilke konsekvenser tiltaket (etablering av akvakultur) vil kunne få for de hensyn og interesser som fremgår av vedlegg III til forskriften, for eksempel kulturminner og kulturmiljø, risiko for alvorlige ulykker, ras, skred eller flom, samt naturområder som er særlig viktige for utøvelse av friluftsliv. Dersom etablering av akvakultur på en lokalitet vurderes å kunne få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, jf. forskrift om konsekvensutredninger § 10, må tiltaket konsekvensutredes.

⁶¹ (Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) kapittel 3.6.1 s.39).

⁶² Kommunal- og moderniseringsdepartementet - Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder – H-6/18.

⁶³ Forskrift om konsekvensutredninger (FOR-2017-06-21-854).

3.3.2 Prioritering mellom aktører som søker om samme areal

Lokaliteter for akvakultur tildeles av fylkeskommunen, jf. § 8, første ledd.

I den senere tid har en i større grad sett at det er konkurranse om tilgjengelig lokaliteter mellom ulike selskaper. I flere saker har myndighetene måtte prioritere mellom to eller flere akvakulturselskaper som har søkt på det samme areal.

Regelverket for prioritering av søkere der det er flere søkere til samme lokalitet, er imidlertid nokså grovmasket. Det følger av akvakulturloven § 16, første ledd a) og b) at:

"Departementet skal foreta en avveining av arealinteresser ved plassering av lokaliteter til akvakultur. Det skal særlig legges vekt på:

*søkers behov for areal til planlagt akvakulturproduksjon,
alternativ bruk av området til annen akvakultur,
annen bruk av området, og (...)"*

Tilsvarende formuleringer finner en i laksetildelingsforskriften 30 bokstav b, hvor det fremgår at lokalitet for akvakultur kan klareres når:

"b) det er foretatt en avveining av arealinteresser, med særlig vekt på søkers behov for areal til planlagt akvakultur, alternativ bruk av området til annen akvakultur, annen bruk av området, og (...)"

I merknadene til akvakulturloven § 16, første ledd a) og b), uttales det at:

"§ 16 bokstav a bestemmer at det skal legges vekt på søkers behov for areal til planlagt produksjon. Søkers antatte behov for produksjonsareal og omsøkt lokalitet/er i forhold til framlagte driftsopplegg vil være sentralt i tildelingsvurderingen. Arealet som tildeles skal tilsvare søkers aktuelle behov i et rimelig tidsperspektiv.

§ 16 bokstav b angir at søkers behov også må vurderes mot annen mulig akvakultur på lokaliteten. Dette innebærer at man vil kunne avslå søknader med begrunnelse i at andre arter eller andre driftskonsept skal prioriteres foran det omsøkte.

En slik prioritering skal skje ut fra en helhetsvurdering av om det konkrete området heller bør benyttes til produksjon med bedre prospekt for lønnsomhet. Det kan for eksempel være at området er særlig egnet for en produksjon av en bestemt art, mens det er mindre egnet for det prosjektet som er omsøkt. Det kan også være at et bestemt område ikke bør båndlegges av en aktivitet med marginal samfunnsnytte dersom forholdene ligger til rette for aktiviteter som vurderes som mer nyttige i et samfunnsperspektiv. I en videre vurdering kan det være aktuelt å ta hensyn til omkringliggende infrastruktur som vil gi særlige fordeler for bestemte typer produksjon. Det er ikke nødvendig at det foreligger en konkret konkurransesituasjon mellom to søkere for at man etter en avveining av disse hensyn ikke innvilger tillatelsen.

*Samlokalisering er en måte å effektivisere arealutnyttelsen på og i enkelte områder med press på arealet kan dette være en foretrukket driftsform."*⁶⁴

Som det fremgår av bestemmelsene i akvakulturloven og laksetildelingsforskriften, samt forarbeidene til akvakulturlovens bestemmelser, så er ikke regelverket spesielt utformet med sikte på å avgjøre tilfeller der to konkurrerende søkere begge ønsker å drive samme type oppdrettsvirksomhet, med samme art, på én lokalitet, og søknadene gjensidig utelukker hverandre. I mangel av annen, mer spesifikk regulering, er det imidlertid disse bestemmelsene som har dannet utgangspunkt for praksis i slike saker.

I de senere årene har Fiskeridirektoratet fattet flere klagevedtak hvor det gjennomgående er lagt til grunn at det skal foretas en såkalt bred helhetsvurdering hvor de enkelte søkeres "behov" er særlig sentralt. Følgende formulering, hentet fra klagevedtak av 2. november 2017 kan være illustrerende.

"I saker hvor to søkere konkurrerer om samme lokalitet, vil særlig avveiningen av areal-interessene til de to virksomhetene kunne være relevant. Det fremgår av forarbeidene til akvakulturloven at formålet bak interesseavveiningen er å bidra til en effektiv og samfunnsnyttig arealutnyttelse. Det styrende for utfallet av interesseavveiningen vil derfor være en helhetsvurdering av hvordan det aktuelle området kan utnyttes på en samfunnsmessig optimal måte. Videre fremgår det at søkers antatte behov for produksjonsareal og omsøkt lokalitet i forhold til framlagte driftsopplegg, vil være sentralt i tildelingsvurderingen. Arealet som tildeles skal tilsvare søkers aktuelle behov i et rimelig tidsperspektiv."

Det har også vært lagt stor vekt på forholdstallet mellom lokalitetsbiomasse og tillatelsesbiomasse. Fiskeridirektoratet har imidlertid presisert at dette ikke nødvendigvis er avgjørende. I vedtak av 29. mai 2019, uttales det for eksempel at:

"Fylkeskommunen har i sin vurdering lagt svært stor vekt på forholdstallet mellom lokalitetsbiomasse og tillatelsesbiomasse. Fiskeridirektoratet er enig i at tillatelsesbiomasse og lokalitetsbiomasse er et relevant moment i vurderingen av søkers behov, men vil presisere at den brøken som oppstilles av fylkeskommunen ikke kan være avgjørende for å vurdere behov for lokaliteten. Som [...] også er inne på vil det blant annet kunne være uavklarte spørsmål knyttet til enkeltlokaliteter som kan få betydning for bruken av lokalitetene, som igjen gjør at man risikerer å avgjøre søknader basert på tall som ikke er reelle."

En annen tilnærming som har vært lagt til grunn er å vurdere betydningen av klarering av lokalitet for å realisere "selskapets produksjonspotensial"⁶⁵, og slik avgjøre hvem av søkerne som har størst behov for lokaliteten. En gjennomgang av praksis viser imidlertid at det er nyanser i forhold til hva som vektlegges i den enkelte sak.

En konsekvens av at regelverket er mangelfullt er at det blir stor skjønnsfrihet til fylkeskommunen/Fiskeridirektoratet. Dette gir imidlertid lite forutsigbarhet for næringsaktørene. Tildeling i første instans gjøres av fylkeskommunen i en prosess som gjerne avgjøres politisk. Det følger av forvaltningsloven § 34, tredje ledd at der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale

⁶⁴ Ot.prp.nr.61 (2004-2005), på side 69.

⁶⁵ Fiskeridirektoratets vedtak av 28. mars 2019 (Nor Seafood AS – Mowi Norway AS).

selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Til en viss grad begrenser dette klageinstansen (Fiskeridirektoratets) prøving av vedtak.

Videre har saksbehandlingstiden for klagesaker hos Fiskeridirektoratet i de senere årene vært svært lang. Dette har gjort at selskapene har innrettet seg etter førsteinstansvedtaket, noe som igjen kan gjøre det vanskeligere å få endringer i klageinstansen.

Oppsummert fremstår gjeldende regelverk som utilstrekkelig, og det er relativt stor usikkerhet knyttet til avgjørelser i slike saker.

Vi vil også fremheve at det er grunn til å anta at når det i de senere årene har vært flere saker med konkurrerende søkere, så har dette sammenheng med en vanskeligere arealsituasjon med få tilgjengelige lokaliteter. Mattilsynet har også i de senere årene innført en praksis med krav om koordinerte brakkleggingsgrupper. Som en konsekvens av dette har Mattilsynet også åpnet for kortere avstand mellom anlegg innenfor slike brakkleggingsgrupper. Lokaliteter har vært tildelt svært nært andre lokaliteter (under 2,5 km), også i tilfeller der nærliggende selskaper har protestert mot dette. Dette nærmer seg en form for tvungen samlokalisering. En slik situasjon er omtalt i forarbeidene til akvakulturloven, merknadene til § 5 (Ot.prp.nr.61 (2004–2005), på side 58), hvor det fremgår at:

"Lokaliteter er heller ikke eksklusive i den forstand at innehaver av tillatelse kan motsette seg at andre driver akvakultur på samme lokalitet. Dersom myndighetene ut fra en avveining av de rådende hensyn finner det forsvarlig, kan en lokalitet der det allerede drives akvakultur klareres for produksjon med bakgrunn i en annen tillatelse. I slike samlokaliseringstilfeller vil således flere innehavere av akvakulturtillatelse kunne produsere på samme lokalitet."

En kan således se for seg at myndighetene i enkelte tilfeller kan tenkes å "løse" fremtidige saker ved å gi flere aktører tillatelse på det som i praksis er samme lokalitet.

3.3.3 Regulering av tildelt lokalitet

Lokalitet som tildeles i medhold av laksetildelingsforskriften §§ 29 og 30, vil gjelde for den eller de arter, og gjelde for den eller de tillatelser, som fremgår av vedtaket. Normalt vil en lokalitet være knyttet til flere tillatelser og dette vil kunne endre seg over tid ut fra selskapenes driftsbehov og -planer.

Lokalitetstillatelser er i utgangspunktet ikke tidsbegrenset. Det er imidlertid en tendens til at Fylkesmennene gir tidsbegrensede utslippstillatelser, og at dette da også medfører at lokalitetsklareringen fra fylkeskommunen på samme måte må tidsbegrenses.

I lov og forskrifter er det gitt en rekke driftskrav. For eksempel gir akvakulturloven § 10, første ledd en generell og praktisk viktig miljønorm når det bestemmes at: "Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte".

En sentral regulering for driftskrav er bestemmelsene i akvakulturdriftsforskriften. Det følger av akvakulturdriftsforskriften § 40 at det til enhver tid skal foreligge en godkjent driftsplan. Det skal fremgå av driftsplanen hvilke lokaliteter det planlegges å sette ut fisk på, tidspunktet for utsett og antall fisk. Videre skal tidsrom for brakklegging og eventuell oppbevaring av rensefisk og flytting av fisk til andre lokaliteter, samt hvilke lokaliteter som eventuelt ikke planlegges brukt.

Det fremgår av akvakulturdriftsforskriften § 40, tredje og fjerde ledd at lokaliteter i sjøvann med matfisk og stamfisk skal tømmes og brakklegges i minimum to måneder etter hver produksjonssyklus, og at drift og brakklegging skal skje på en slik måte at samtlige lokaliteter i et område blir mest mulig effektivt utnyttet for å oppnå økt verdiskapning.

Driftsplanen godkjennes av Fiskeridirektoratets regionkontor og Mattilsynet.

I akvakulturdriftsforskriften §§ 35 og 36 oppstilles det krav til miljøovervåking av lokaliteter i sjøvann med produksjon av fisk. Frekvens og gjennomføring av slik miljøovervåking skal følge reglene i NS-9410.

Det er også stilt omfattende krav til teknisk standard og godkjenning av anlegg og utstyr som brukes til akvakultur på lokaliteter.⁶⁶

3.3.4 Koordinerte brakkleggingsgrupper

Det følger av akvakulturdriftsforskriften § 40, annet ledd, annet punktum, at:

"Mattilsynet kan treffe vedtak om lengre brakkleggingstid av den enkelte lokalitet og koordinert brakklegging av et område av hensyn til fiskehelse."

I 2017 endret Mattilsynet praksis, og stiller nå i stor grad krav til samarbeid i form av koordinert brakklegging mellom akvakulturselskaper som ligger i geografisk nærhet til hverandre. Dette innebærer i praksis en grunnleggende endring av selskapenes mulighet til å planlegge produksjonen innenfor de tildelte lokalitetstillatelsene. Praksisendringen ble redegjort for i Mattilsynets brev til næringsorganisasjonene av 6. januar 2017. I brevet uttales det at:

"Koordinerte brakkleggingsgrupper som forebyggende tiltak. Drift i koordinerte brakkleggingsgrupper er et viktig smitteforebyggende tiltak. Dersom driften av anleggene er slik at grupper av anlegg brakklegges samtidig og regelmessig, uavhengig av om det er påvist alvorlig smittsom sykdom, vil det ha flere fordeler: (...)

Oppdretterne må samarbeide for å få til dette. Flere steder praktiseres regelmessig brakklegging av grupper av anlegg frivillig, men enkelte er i "utakt" og deltar ikke i den felles brakkleggingen selv om de ligger i nærområdet. Enkelte oppdrettere kan da ødelegge effekten av de tiltakene som de andre oppdretterne har investert i. For å sikre en bedre gjennomføring av de tiltakene mange oppdrettere allerede har tatt i bruk vil Mattilsynet i større grad ta i bruk hjemmelen som finnes i regelverket. Mattilsynet vil i større grad kreve koordinerte brakkleggingsgrupper ved godkjenning av driftsplaner og behandling av søknader om etablering og utvidelser av akvakulturanlegg."

Videre uttales det at:

"Mattilsynet starter med denne praksisen straks i områder hvor:

De fleste oppdretterne har inngått avtaler om koordinert brakklegging av lokaliteter, men enkelte lokaliteter er i utakt. Det er behov for oppfølging av sykdomsbekjempelse etter

⁶⁶ Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften) (FOR-2011-08-16-849).

brakklegging av bekjempelsessoner. Mattilsynet regionalt har informert oppdretterne om at tiltaket vil bli gjennomført.

Vedtak om ikke å godkjenne driftsplan uten koordinert brakklegging vil fattes dersom fordelene ved koordinert brakklegging veier tyngre enn byrdene det vil påføre den enkelte oppdretteren."

Koordinert brakklegging er etter det vi forstår et effektivt smitteforebyggende tiltak. Pålagt samarbeid med aktører har imidlertid en rekke driftsmessige og økonomiske konsekvenser for de selskapene som berøres.

Det kan stilles spørsmål ved om en slik innføring av koordinert brakklegging, hvor dette fremtvinges under trussel om å ikke godkjenne driftsplan, har tilstrekkelig hjemmel, og om dette kan anses som god forvaltningsskikk. Selv om vilkår om koordinert brakklegging skulle anses å ha tilstrekkelig hjemmel, er det uansett uheldig at det ikke er utarbeidet regler og retningslinjer for slikt samarbeid.

3.3.5 Tilbaketrekking av lokaliteter på grunn av passivitet

Tilbaketrekking av lokaliteter som ikke, eller i liten grad, er i bruk, gjøres med jevne mellomrom av Fiskeridirektoratet. Regelverket om tilbaketrekking er hjemlet i akvakulturloven § 9 d) som bestemmer at:

"Departementet kan endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelsen (...) dersom tillatelsen ikke benyttes eller bare benyttes i begrenset grad".

Nærmere bestemmelser om å trekke tilbake lokalitetsklarering fremgår av laksetildelingsforskriften § 38 første og annet ledd, som bestemmer at:

"Fiskeridirektoratet kan trekke tilbake en akvakulturtillatelse eller lokalitetsklarering dersom det innen to år etter vedtak ikke er etablert virksomhet med mer enn en tredjedel av tillatt biomasse. Det samme gjelder dersom det senere ikke har vært virksomhet som overstiger en tredjedel av det tillatte i en periode på to år.

Unntatt er tillatelse eller lokalitet som ikke er blitt benyttet i to år på grunn av pålagt brakklegging av lokaliteten. Denne kan trekkes tilbake dersom den i henhold til godkjent driftsplan ikke skal benyttes etter denne toårsperioden."

Bestemmelsen er en kan-regel. Det er adgang for Fiskeridirektoratet til, dersom bestemmelsens vilkår er oppfylt, til å foreta en skjønnsmessig vurdering av om lokalitetsklarering skal trekkes tilbake.

Begrunnelsen for Fiskeridirektoratets adgang til å trekke tilbake lokaliteter, er å hindre unødvendig båndlegging av areal og unngå at lokaliteter som kan brukes til annen akvakultur eller andre formål blir liggende passive. I merknadene til tilbaketrekkingensbestemmelsen i akvakulturloven § 9, første ledd d), (Ot.prp.nr. 61 (2004-2005)), som tilbaketrekkingensbestemmelsen i laksetildelingsforskriften § 38 er hjemlet i, uttales det at:

"Formålet med regelen er å hindre at lokaliteter ligger brakk og beslaglegger areal som kunne vært nytt til akvakultur eller andre formål."

For lakseselskaper medfører stadig større krav til brakkleggingsperioder og samordning av drift med andre aktører, at lokaliteter i perioder ikke vil benyttes. Dette er gjerne tiltak som pålegges eller fremskyndes av andre myndigheter som Mattilsynet og Fylkesmannens miljøvernavdeling, og som ut fra hensynet til god smittebekjempelse er ønskelig også sett fra selskapenes side. Slike lengre perioder uten drift synes imidlertid ikke å være de tilfeller tilbaketrekkingens bestemmelsen er ment for. Lovens forarbeider gir anvisning på at det sentrale vurderingstemaet er hvorvidt lokaliteten beslaglegger areal som kunne vært nyttet til akvakultur eller andre formål. Ordlyden i laksetildelingsforskriften gir imidlertid også rom for en bredere skjønnsvurdering, hvor andre relevante hensyn kan vektlegges. I en slik skjønnsmessig vurdering vil selskapets behov for lokaliteten og planer for bruk av lokaliteten måtte tillegges stor vekt.

Det synes klart at det er behov for å trekke inn lokaliteter som ikke, eller i liten grad, benyttes. En slik praksis vil stimulere til aktiv bruk av lokaliteter, og at lokaliteter som ikke er nødvendige i driften frigis til annen akvakulturvirkosomhet eller andre formål.

På den annen side vil en streng oppfølging av tilbaketrekkingens regelverket ved passivitet, kunne medføre at lokaliteter må brukes i større grad enn det selskapene vurderer som driftsmessig ønskelig eller forsvarlig. En slik bruk vil i så fall motvirke viktigere hensyn som redusert miljøbelastning og sykdomsforebyggende tiltak gjennom koordinert brakklegging.

Med en utvikling med større grad av koordinert brakklegging, kan dette imidlertid tale for at regelverket om tilbaketrekking av tillatelser ikke bør praktiseres for strengt. Det er nødvendig med fleksibilitet i bruk av lokaliteter blant annet på grunn av hensynet til fiskehelse og sykdomsforebygging: Mattilsynets krav til koordinert brakklegging gjør at det vil være produksjonssykluser hvor en lokalitet ikke kan brukes. Hensynet til å spre miljøbelastning og å opprettholde en god miljøtilstand under og rundt anlegget, kan også medføre at en ønsker lengre brakkleggingstid. Et annet hensyn er at dersom en lokalitet blir rammet av sykdom som gjør at lokaliteten i en periode ikke kan benyttes, kan det være nødvendig med alternative lokaliteter tilgjengelig. Dette kan i seg selv tilsi at det bør være adgang til å ha en viss lokalitetskapasitet i reserve. Et ytterligere moment er at det er svært vanskelig å få klarert nye lokaliteter, og det er svært tidkrevende. Samlet gjør dette at tilbaketrekking av en lokalitet kan være svært dramatisk for driften til et selskap.

3.3.6 Tilbaketrekking av lokalitet av andre grunner enn passivitet

Generelle bestemmelser om tilbaketrekking av akvakulturtillatelser, herunder lokalitetstillatelser, er gitt i akvakulturloven § 9, som har følgende ordlyd:

"Departementet kan endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelsen:

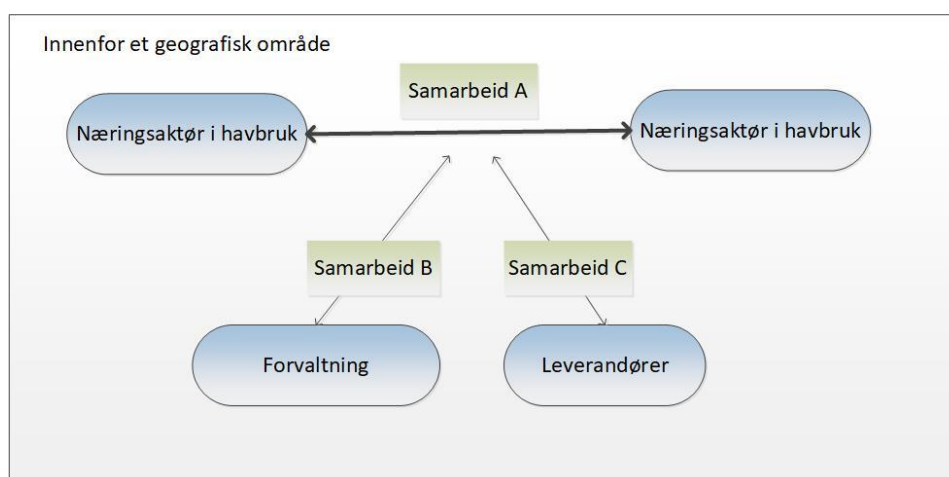
- a) dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til miljøet,*
- b) dersom vesentlige forutsetninger som ligger til grunn for tillatelsen er endret,*
- c) ved grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven,*
- d) dersom tillatelsen ikke benyttes eller bare benyttes i begrenset grad, eller*
- e) dersom en eller flere nødvendige tillatelser gitt i medhold av lovene nevnt i § 6 første ledd bokstav d er bortfalt."*

Lokalitetstillatelser kan således trekkes tilbake blant annet som en reaksjon mot overtredelser eller dersom dette anses nødvendig ut fra hensynet til miljøet. Det fragmentariske forvaltningssystemet, hvor tillatelser gis fra ulike myndigheter, vil også ha betydning i forhold til eventuell tilbaketrekking av tillatelser, jf. § 9, første ledd e), i og med at tilbaketrekking av én av de underliggende tillatelser også vil medføre at akvakulturtillatelsen kan trekkes tilbake.

4 Områdesamarbeid

4.1 Innledning

"Områdesamarbeid" innen havbruk kan forstås på flere måter, det kan enten dreie seg om samarbeid mellom to eller flere næringsaktører innenfor et definert geografisk område (samarbeid A), samarbeid mellom næringsaktør(er) innenfor havbruk og forvaltning (samarbeid B), eller mellom næringsaktører innenfor havbruk og underleverandører (samarbeid C). Det er i all hovedsak samarbeid A som er gjenstand for lovregulering, det er således dette samarbeidet som vil ha fokus i det videre.



Figur 1 Skjematisk fremstilling av områdesamarbeid i havbruksnæringen innenfor et geografisk område

Med økt produksjon i havbruk og større tetthet av lokaliteter er det nærliggende at myndighetene vil forvente, kanskje også kreve en stor grad av områdesamarbeid rundt driften av akvakulturanlegg i et geografisk område. I dag fins det ulike typer samarbeid, noen er frivillige mens andre er lovpålagte. Et av formålene med denne rapporten er å analysere regelverket for områdesamarbeid for å vurdere i hvilken grad denne type tiltak er egnet til å oppfylle sentrale hensyn bak akvakulturlovgivningen, og hvorvidt reguleringen av områdesamarbeid bidrar til å møte de utfordringer havbruksnæringen står overfor. Et særlig aktuelt eksempel er risikoen for sykdom eller spredning av parasitter, noe som vil kunne ramme flere aktører i ett område samtidig. En effektiv håndtering av dette forutsetter at aktørene samarbeider. Et slikt samarbeid kan også være knyttet til for eksempel kontroll og bekjempelse av lakselus. For begge disse tilfellene kan koordinert brakklegging av større områder være hensiktsmessig, det forutsetter samarbeid. Situasjonen med giftig algeoppblomstring i nordre Nordland og Troms i mai 2019 med massedødelighet av over 13 000 tonn laks utløser også spørsmål om samarbeid om overvåking og håndtering av slike tilfeller. Områdesamarbeid kan altså på ulike måter påvirke havbruk både når det gjelder drift, utnyttelse av driftsressursen og tilgjengelig areal til sjøs. Siden det er aktører innenfor et *geografisk område* som på ulike måter samarbeider, må det utredes nærmere hvordan disse områdene fastsettes. Det varierer mellom ulike former for samarbeid, og vi vil komme nærmere tilbake til dette i de enkelte drøftelsene.

4.2 Samarbeid mellom næringsaktører

4.2.1 Utgangspunkt

Samarbeid type A kan omfatte to eller flere aktører og dreie seg om flere nærmere bestemte forhold når det kommer til drift av akvakulturanlegg. I det videre vil vi fokusere på håndtering av sykdom og lakselus.

4.2.2 Sykdom

Gjennom historien til norsk oppdrettsnæring har det forekommet flere og til dels ulike typer sykdommer. Sykdomssituasjonen er nærmere beskrevet i Veterinærinstituttets fiskehelserapport som er en årlig statusrapport for helse- og velferdssituasjonen for fisk.⁶⁷ Rapporten bygger på offisiell statistikk, data fra Veterinærinstituttet og private laboratorier samt en spørreundersøkelse blant aktører innen fiskehelse og forvaltning. Fiskehelserapporten for 2018 påpeker at de mest aktuelle sykdommene som kan resultere i dødelighet er såkalt hjertesprekk (kardiomyopatisyndromet – CMS), pankreassykdom (PD) og infeksjøs lakseanemi (ILA). Ifølge rapporten ser CMS ut til å øke i omfang i hele landet, og i 2018 diagnostiserte Veterinærinstituttet og private laboratorier CMS på 226 lokaliteter, noe som indikerer en klar økning sammenlignet med 2017. Når det gjelder PD, anses dette fortsatt for å være en alvorlig virussykdom hos laksefisk i sjøvannsoppdrett. Ifølge Veterinærinstituttet er det to PD-epidemier i Norge; SAV 3 på Vestlandet og marin SAV 2 nord for Hustavika i Møre og Romsdal og i Trøndelag. I 2018 ble det påvist 163 nye tilfeller av PD, noe som er en nedgang sammenlignet med 2017, men det året var det en betydelig økning. Det påpekes at PD har fått økt betydning i det nordlige utbredelsesområdet hvor antall påvisninger har steget. Situasjonen for ILA er at det ble stadfestet på 13 lokaliteter i 2018, mot 14 i 2017. Imidlertid er det et utviklingstrekk at der man tidligere har sett at ILA-positive lokaliteter har vært samlet i endemiske områder, er det nå større innslag av enkeltutbrudd fordelt over store deler av landet.

Spørsmålet er om det er mulig å få bukt med sykdommer som dette, og hvorvidt samarbeid mellom aktører kan bidra til det. Det er interessant at Veterinærinstituttet uttaler at det faktisk er mulig å drastisk redusere og trolig også utrydde sykdommer som ILA og PD. Forutsetningen for dette antas å være at både næringen og forvaltningen viser stor endringsvilje og aksepterer tiltak. Konkret pekes det på at nasjonal bekjempelse av slike sykdommer krever gode planer innen biosikkerhet, men også samarbeid mellom private og offentlige aktører i næringen [og kunnskapsmiljøene].⁶⁸ Når det kommer til samarbeid mellom aktører, er det i hovedsak koordinert brakklegging som er aktuelt. Mattilsynet fremholder at når alvorlige smittsomme sykdommer er påvist, er brakklegging av bekjempelsessoner ofte et nødvendig tiltak for å bekjempe og få kontroll med sykdommer.⁶⁹ Tiltaket innebærer at alle anlegg innenfor sonen er tomme for fisk samtidig, at nøter er tatt opp og at alt utstyr er rengjort og desinfisert. Flere steder har oppdretterne på frivillig basis gjennomført dette, men andre steder mangler det rutiner for koordinert brakklegging. Mattilsynet har påpekt flere fordeler med drift av

⁶⁷ Fiskehelserapporten 2018 er tilgjengelig på Veterinærinstituttets nettsider:

<https://www.vetinst.no/rapporter-og-publikasjoner/rapporter/2019/fiskehelserapporten-2018>.

⁶⁸ Fiskehelserapporten 2018 på side 5.

⁶⁹ Mattilsynets faktaartikkel "Forebyggende tiltak for å bedre fiskehelsen og fiskevelferden", tilgjengelig på Mattilsynets nettsider:

https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/drift_av_akvakulturanlegg/forebyggende_tiltak_for_aa_bedre_fiskehelsen_og_fiskevelferden.27623.

anlegg på en måte som gjør at grupper av anlegg brakklegges samtidig og regelmessig, uavhengig av om det er påvist alvorlig sykdom. Det er snakk om fordeler både med tanke på fiskehelse og for oppdretterne selv:

- Det reduserer risikoen for at smittepresset bygger seg opp til at sykdom utvikles.
- Det kan bryte smittesykluser og redusere risikoen for at smitte overføres fra stor fisk til nyutsatt fisk.
- Det reduserer risikoen for at nye sykdommer utvikles og får fotfeste.
- Det reduserer konsekvensene når sykdommer som ILA påvises og må bekjempes. Det er flere eksempler hvor håndteringen av ILA blir svært krevende både for oppdretterne og Mattilsynet fordi driften av naboanlegg er i "utakt".
- Mattilsynet ser også en positiv effekt på utviklingen av PD i områdene med koordinert brakklegging.

I hvilken grad er koordinert brakklegging for å bekjempe sykdommer implementert i regelverket? Akvakulturdriftsforskriften § 40 tredje ledd lyder:

"Lokaliteter i sjøvann med matfisk og stamfisk skal tømmes og brakklegges i minimum 2 måneder etter hver produksjonssyklus. (...) Mattilsynet kan treffe vedtak om lengre brakkleggingstid av den enkelte lokalitet og koordinert brakklegging av et område av hensyn til fiskehelse."

Utbrudd av sykdommer som nevnt over må klart anses omfattet av "hensyn til fiskehelse" og således som grunner til vedtak om koordinert brakklegging. Spørsmålet er imidlertid om hjemmelen for å treffe vedtak også kan benyttes forebyggende, det vil si i hvilken grad myndighetene har adgang til å kreve koordinert brakklegging som et *sykdomsforebyggende* tiltak. I denne sammenhengen er de opprinnelige merknadene fra Fiskeridirektoratet til forløperen til nåværende § 40 tredje ledd relevante:⁷⁰

"For å få til en koordinert sykdomsforebyggende brakklegging av anlegg med laks, ørret og regnbueørret i én måned, vil det ofte være nødvendig med lengre brakkleggingstid enn 2 måneder av flere enkeltanlegg. Tredje ledd annet punkt gir også hjemmel til å fatte vedtak om koordinert brakklegging dersom dette er nødvendig for å sikre gjennomføring av brakklegging av områder i samsvar med godkjente driftsplaner, jf. kommentarene til sjette ledd."

Det som det vises til her, er ordningen med godkjente driftsplaner. Etter akvakulturdriftsforskriften § 40 første ledd plikter akvakulturanlegg til enhver tid å ha en driftsplan som blant annet skal inneholde tidsrom for brakklegging. Driftsplanen for de neste to kalenderår skal før 1. oktober sendes Fiskeridirektoratets regionkontor for godkjenning. Det følger av samme bestemmelse sjette ledd at regionkontoret i samråd med Mattilsynet skal fatte vedtak om godkjenning av den del av driftsplanen som gjelder det første året. I tillegg kan Mattilsynet alene *nekte godkjenning dersom hensynet til fiskehelse på den enkelte lokaliteten eller i et område tilsier det*. De nevnte opprinnelige merknadene til sjette ledd påpeker i denne sammenhengen at kravet om godkjenning av driftsplanen er satt for å oppnå en *koordinert* bruk av akvakulturanlegg i området, og at koordineringen enten kan være

⁷⁰ Merknadene er tilgjengelige på Fiskeridirektoratets nettsider:

https://www.fiskeridir.no/fiskeridir/content/download/7973/98765/version/1/file/forskrift_merknader.pdf.

begrunnet i hensynet til effektiv arealutnyttelse (Fiskeridirektoratets ansvarsområde) eller altså hensynet til fiskehelse, underlagt Mattilsynets ansvarsområde.⁷¹

Det som hittil fremgår når det gjelder koordinert sykdomsforebyggende brakklegging i større områder, er at dette aspektet må hensyntas når aktørene utarbeider og sender inn sine driftsplaner. Hvis det ikke er hensyntatt i tilstrekkelig grad, kan Mattilsynet nekte å godkjenne driftsplanen dersom de finner at hensynet til fiskehelse på den enkelte lokaliteten eller i et område tilsier det. Aktørene i et område har således en betydelig oppfordring til å samarbeide om sykdomsforebyggende brakklegging. Flere steder har også oppdretterne på frivillig basis etablert rutiner for koordinert brakklegging. Men som påpekt av Mattilsynet er det også mange områder hvor slike rutiner ikke er på plass.

På denne bakgrunn kan det spørres om regelverket for sykdomsforebyggende brakklegging er hensiktsmessig utformet med tanke på å oppnå forebygging. I utgangspunktet kan det være effektivt at det er oppdretterne selv som i stor grad ansvarliggjøres og må finne frem til hensiktsmessig samarbeid. Som nevnt praktiseres det flere steder regelmessig brakklegging av grupper av anlegg frivillig. På den annen side har Mattilsynet påvist at enkelte anlegg er i "utakt" og deltar ikke i den felles brakkleggingen, selv om de ligger i nærområdet. Følgen av dette er at enkelte oppdrettere kan ødelegge effekten av de tiltakene som de andre oppdretterne har investert i.⁷²

På den ene siden kan det nok hevdes at forskriftsteksten kunne hatt en klarere formulering om koordinert brakklegging. Akvakulturdriftsforskriften § 40 annet ledd inneholder minimumskrav til driftsplanen. Det eneste som er angitt når det gjelder brakklegging er at tidsrom for dette skal fremgå, i tillegg til eventuell oppbevaring av rensefisk og flytting av fisk til andre lokaliteter. Eksempelvis kunne det vært angitt et krav til rutiner for koordinert brakklegging. Da ville aktørene fått et klarere insentiv til samarbeid. Slik forskriftens bestemmelse er formulert nå, må et krav til sykdomsforebyggende koordinert brakklegging leses forutsetningsvis ut av § 40 sjette ledd og Mattilsynets adgang til å underkjenne en driftsplan hvis hensynet til fiskehelse på en lokalitet eller i et område tilsier det.

En annen måte å fremme bruken av koordinert brakklegging på er imidlertid at Mattilsynet i tilstrekkelig grad benytter de virkemidlene de har til rådighet. I denne sammenhengen er det interessant at Mattilsynet selv uttaler at de i større grad vil ta i bruk hjemmelen som finnes i regelverket for å sikre en bedre gjennomføring av de tiltakene mange oppdrettere allerede har tatt i bruk. De utdyper dette med at de i større grad vil kreve koordinerte brakkleggingsgrupper ved godkjenning av driftsplaner og behandling av søknader om etablering og utvidelser av akvakulturanlegg.⁷³

Et spørsmål som oppstår er hvordan det aktuelle brakkleggingsområdet/den aktuelle brakkleggingsgruppen defineres. Akvakulturdriftsforskriften gir ingen anvisning på fremgangsmåten for dette, ut over at det etter § 40 sjette ledd er fiskehelsen i et område som er bestemmende for hvorvidt godkjenning gis eller nektes. Aktørene pålegges med dette et ikke ubetydelig ansvar når det gjelder å utforme det "riktige" brakkleggingsområdet. Dette synes også å være Mattilsynets oppfatning:

⁷¹ Ibid.

⁷² Mattilsynets faktaartikkel "Forebyggende tiltak for å bedre fiskehelsen og fiskevelferden", tilgjengelig på Mattilsynets nettsider:
https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/drift_av_akvakulturanlegg/forebyggende_tiltak_for_aa_bedre_fiskehelsen_og_fiskevelferden.27623.

⁷³ Ibid.

*"Det er oppdretterne som skal finne ut av hva som er egnede brakkleggingsgrupper basert på avstander, kunnskap om strømforhold, smittespredningsmodeller, mengden fisk i området og lokale erfaringer med sykdomskontroll. Avgjørelsen om hvilke anlegg som skal brakklegges samtidig, bør i utgangspunktet tas av de berørte oppdretterne."*⁷⁴

Riset bak speilet er altså Mattilsynets kontroll med driftsplanen, som nevnt ovenfor. Dersom Mattilsynet ikke anser aktørenes utpeking av brakkleggingsgruppe som egnet, kan Mattilsynet bestemme hvilke lokaliteter som skal inngå i gruppen.

4.2.3 Lakselus

Lakselus utgjør fortsatt en betydelig utfordring for næringen. Havforskningsinstituttet har over tid i sin årlige *Risikorapport norsk fiskeoppdrett* pekt på lakselus som en av de største risikoene for miljøet, ved siden av rømt oppdrettsfisk.⁷⁵ Lakselus utgjør imidlertid også risiko knyttet til fiskevelferd og fiskedødelighet. Dette angår for det første villaks, idet den nye ordningen for produksjonsregulering av oppdrettslaks (trafikklyssystemet) bygger på den effekten lakselus har på vill laksefisk.⁷⁶ Mengden lakselus er således styrende for om det tilbys vekst i de ulike 13 produksjonsområdene. Lakselus angår også oppdrettsfisk, og det er først og fremst skadevirkningene av behandlingsformene mot lus som fremholdes som en betydelig utfordring. Veterinærinstituttet har påpekt at andelen behandlinger med medikamenter fortsatte å gå ned i 2018, mens andre behandlingsformer økte.⁷⁷ Blant disse utgjorde termiske behandlinger (med varmt vann) 68 prosent.⁷⁸ Tall fra den årlige undersøkelsen blant fiskehelsepersonell tyder på at færre fisk døde under slik behandling i 2018 enn i 2017, noe Veterinærinstituttet tar som en indikasjon på at næringen er blitt flinkere til å utføre slike behandlinger på en mer skånsom måte. Imidlertid er det fortsatt en lang vei å gå her, ifølge instituttet.

Havforskningsinstituttet støtter opp om at behandlingsmetoder mot lus kan innebære risiko for fiskevelferden. I *Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2018* fremholdes det at resistens mot legemidler har ført til økt bruk av alternative metoder for å avluse fisken, som bruk av rensefisk og mekanisk avlusing.⁷⁹ Når det gjelder risiko, påpekes det for rensefisk at det er *høy risiko* for dårlig fiskevelferd i merdene. I tillegg kan rensefisk bringe med seg smitte fra det området den ble fanget og til området den blir satt ut i. Mens det for mekanisk avlusing (overføring av fisk til varmt vann eller ferskvann, eller spyling av fisk) fremholdes at det oppstår mye skade på fisken og dødelighet er ikke uvanlig. I og med at lakselus er en naturlig parasitt på laksefisk i saltvann, er det usannsynlig å kunne forhindre ethvert lusepåslag. Ifølge blant andre avlsselskapet AquaGen utgjør heller ikke noen få lakselus noen skade. Poenget må dermed være å holde produksjonen av nye luselarver nede. På dette området er det viktig

⁷⁴ Mattilsynets faktaartikkel "Forebyggende tiltak for å bedre fiskehelsen og fiskevelferden", tilgjengelig på Mattilsynets nettsider:

https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/drift_av_akvakulturanlegg/forebyggende_tiltak_for_aa_bedre_fiskehelsen_og_fiskevelferden.27623.

⁷⁵ Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2018 er tilgjengelig på Havforskningsinstituttets nettsider: <https://www.hi.no/hi/nyheter/2018/februar/lus-og-romt-oppdrettsfisk-er-de-storste-miljoutfordringene>.

⁷⁶ Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 (produksjonsområdeforskriften) § 8.

⁷⁷ Presentasjon av Fiskehelse rapporten 2018, tilgjengelig på Veterinærinstituttets nettsider: <https://www.vetinst.no/nyheter/fiskehelse rapporten-2018-flere-sykdommer-holder-laksedodeligheten-hoy>.

⁷⁸ Fiskehelse rapporten 2018 på side 6.

⁷⁹ Presentasjon av Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2018, tilgjengelig på Havforskningsinstituttets nettsider: <https://www.hi.no/hi/nyheter/2018/februar/lus-og-romt-oppdrettsfisk-er-de-storste-miljoutfordringene>.

med en god og effektiv beredskap, da lusa kan formere seg raskt. Hver kjønnsmodne hunn lus kan produsere mange hundre nye lus hver tiende dag når temperaturen i sjøen er 14 grader.⁸⁰

Spørsmålet som oppstår i relasjon til denne rapportens tema, er i hvilken grad regelverket har implementert samarbeid mellom aktørene som et middel for å bekjempe lakselus. Man kan tenke seg ulike former for samarbeid på dette området, for eksempel samordnet avlusing i tid, koordinert brakklegging og samarbeid om behandlingsmetode. Samarbeid om lusebekjempelse er fremholdt som formålstjenlig både av myndighetene og aktører. Avlsselskapet AquaGen uttalte i 2018:

*"For å holde snøballen på rett side av vippepunktet, må ekstern smitte begrenses og det er vanskelig uten dedikerte naboer som også fokuserer på lusekontroll. Vi samarbeider tett med de andre aktørene og vi ser at lusesituasjonen har blitt kraftig forbedret i hele regionen."*⁸¹

Hvordan næringen skal håndtere lakselus er i hovedsak regulert i forskrift om lakselusbekjempelse (lakselusforskriften), som gjelder for akvakulturanlegg med laksefisk i sjø.⁸² Forskriftens formål er i henhold til § 1 å redusere forekomsten av lakselus slik at skadevirkningene på fisk i akvakulturanlegg og i villlevende bestander av laksefisk minimaliseres, samt redusere og bekjempe resistensutvikling hos lakselus.

Når det kommer til samarbeid mellom aktørene, har lakselusforskriften flere regler om samordning av ulike tiltak, som altså skal bidra til å nå formålet. Forskriften selv inneholder ikke konkrete tiltak som aktørene plikter å iverksette i nærmere bestemte situasjoner. Derimot pålegger den i § 4 eierne av akvakulturanlegg å ha en *samordnet plan for kontroll og bekjempelse av lakselus*. Før vi ser nærmere på hva denne planen skal inneholde, må det knyttes noen kommentarer til *hvilke* anlegg som seg imellom skal sørge for å ha en slik plan. Som tidligere nevnt er det snakk om anlegg i et nærmere bestemt geografisk område, og for dette tilfellet fremgår avgrenskingskriteriene av lakselusforskriften § 4:

"Omfanget på det aktuelle området skal bestemmes ut fra hydrografiske forhold og plasseringen av akvakulturanlegg, slik at området er egnet for å få til en effektiv kontroll og bekjempelse."

Det er virksomhetene selv som er ansvarlig for å utforme samordningsområdet. Hvilken størrelse området ut fra dette bør ha, kan likevel være utfordrende å avgjøre. Veterinærinstituttet har etter initiativ fra Mattilsynet og i samarbeid med havbruksnæringen, fiskehelsetjenester, Statens legemiddelverk, forskere og legemiddelleverandører utarbeidet *lakselusveilederen*, en veileder for nasjonal bekjempelse av lakselus.⁸³ Lakselusveilederen er først og fremst et hjelpemiddel for aktørene for å bidra til å imøtekomme de store utfordringene som effektiv lusebekjempelse påkrever. Men den må også kunne anses som bransjepraksis, og således tjene som en rettskildefaktor i tolkningen av regelverket. Når det gjelder utforming av samordningsområder er lakselusveilederens utgangspunkt at de skal være så store som mulig, siden lakselus har vesentlig større smittespredningspotensial enn de fleste sykdomsfremkallende bakterier og virus. Veilederen utdyper også hvordan forskriftens krav

⁸⁰ Intervju med avlsselskapet AquaGen, tilgjengelig på selskapets nettsider:

<https://aquagen.no/2018/06/29/gode-naboer-og-samarbeid-er-avgjorende-for-a-ha-kontroll-pa-lakselus/>.

⁸¹ Ibid.

⁸² Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg (FOR-2012-12-05-1140).

⁸³ Lakselusveilederen er tilgjengelig på nettsidene til Sjømat Norge: https://sjomatnorge.no/wp-content/uploads/importedmedia/Lakselusveilederen_web_231109.pdf.

om at området skal bestemmes ut fra hydrografiske forhold, kan oppfylles. Aktørene anbefales å benytte *strømkart*, fordi strømslektskap mellom anlegg eller klynger med anlegg er avgjørende for spredningsmønsteret til lakselus og andre sykdomsfremkallende organismer. Aktørene har således et betydelig ansvar for å etablere et hensiktsmessig samordningsområde. Som vi kommer tilbake til, kan Mattilsynet overprøve aktørenes samordnede plan for kontroll og bekjempelse av lakselus, noe som understøtter aktørenes oppfordring.

Når aktørene har etablert det aktuelle området for samordning, er neste steg å utforme den samordnede planen. Luseforskriften § 4 andre ledd krever at planen beskriver samordnede tiltak som gjennomføres for å ivareta *hensyn til ville bestander*, og den skal spesielt omfatte tiltak som sikrer lavest mulig forekomst av smittsomme stadier av lakselus i sjøen i perioder som er kritiske for ville bestander av laks og sjøørret. I tillegg til å se hen til det ordinære formålet med forskriften som nevnt ovenfor, må aktørene utforme tiltak som er særlig egnet til å beskytte villaks fra lakselus.

Luseforskriften § 4 inneholder videre en liste med ulike momenter planen *minst* skal inneholde. Av formaliteter skal planen inneholde kontaktinformasjon for de akvakulturanlegg som er omfattet av det geografiske området med samordnet plan. Dernest skal planen inneholde en rekke materielle tiltak. For det første skal den ha en *begrunnelse for valg av områdets omfang*. Det betyr at aktørene må ha et bevisst og aktivt forhold til de kriteriene nevnt ovenfor som er bestemmende for utformingen av samordningsområdet. Som vi kommer tilbake til, understøttes dette av at Mattilsynet skal vurdere planen. For det andre skal planen omhandle *tiltak som gjennomføres i akvakulturanlegg i området for å begrense forekomsten av lakselus og utvikling av resistens, herunder rutiner for samordnet utsett i og brakklegging av akvakulturanlegg*.

Regelmessig og koordinert brakklegging er sentralt i bekjempelsen av lakselus. Nettstedet lusedata.no som publiseres av Sjømat Norge uttaler at koordinert brakklegging i hensiktsmessige soner trolig er det *mest effektive* kontrolltiltaket mot lakselus i havbruksnæringen.⁸⁴ I regelverket påpeker også lakselusveilederen punkt 1 at nettopp *felles brakklegging* innenfor store tiltaksområder er særlig viktig. Veilederen gir også en anbefaling for hvordan brakkleggingen bør foregå og hvorfor:

*"Rutinemessig brakklegging av store områder gir vesentlig lavere potensial for produksjon av store mengder luselarver, og vil dermed senke det totale smittepresset. 200 døgngrader har blitt registrert som maksimum for overlevelse av luselarver etter klekking (eksempelvis 20 døgn ved 10 grader eller 40 døgn ved 5 grader). På bakgrunn av dette vil 1–2 mnd. brakkleggingstid av store soner bidra vesentlig til bekjempelsen av lakselus og andre sykdommer. Det anbefales at det for hele tiltaksområder tilstrebes en brakkleggingstid på 2 mnd."*⁸⁵

Disse konkrete momentene er imidlertid kun anbefalinger. Aktørenes plikt er å ha en plan som blant annet omhandler rutiner for samordnet brakklegging. Og disse vil etter dette kunne avvike fra anbefalingene og likevel holde seg innenfor luseforskriftens krav. Hvordan kan myndighetene da sikre at nødvendig grad av brakklegging skjer?

I denne sammenhengen er Mattilsynets etterfølgende kontroll med planen av stor betydning. Det følger av luseforskriften § 4 siste ledd at planen til enhver tid skal være oppdatert, den skal være tilgjengelig på anlegget og den skal årlig innen 1. oktober oversendes Mattilsynet. Hjemmelen til

⁸⁴ <https://lusedata.no/tiltak/>.

⁸⁵ Lakselusveilederen pkt. 1 b. II.

kontroll med planen følger forutsetningsvis av luseforskriften § 5 første ledd, hvorefter Mattilsynet kan fastsette forskrift om sone for å sikre gjennomføring av nødvendige tiltak *dersom planen etter § 4 ikke anses tilstrekkelig til å oppfylle forskriftens formål*. I en slik forskrift kan Mattilsynet gi *pålegg* til aktørene, blant annet i form av krav om tidspunkt og grenseverdier for gjennomføring av samordnede behandlinger, egne grenser for lakselus og godkjenning av planer for forebygging og bekjempelse av lakselus. Det kan således anses som et "ris bak speilet" for aktører som ikke i tilstrekkelig grad selv sørger for samordnet brakklegging, at Mattilsynet kan fastsette soneforskrifter med krav.

Det tredje materielle tiltaket luseplanen skal inneholde, er *rutiner for samordning av behandlinger gjennom året med tidsrom og tiltaksgrense for disse behandlingene*. Ifølge Mattilsynet er for mange lakselus en trussel mot vill laksefisk, spesielt den ville laksesmolten når den vandrer ut om våren.⁸⁶ Tilsynet uttaler videre: "Hver vår er oppdretterne pålagt å gjennomføre felles behandling for å sikre så lavt lusenivå som mulig i smoltens utvandningsperiode." Det som det siktes til her, er ordningen med samordnet våravlusning. Det gjaldt et krav om samordnet vårbehandling for ulike deler av landet etter lakselusforskriften § 7. For eksempel skulle akvakulturanleggene i Troms og Finnmark fylker i tidsrommet 26. april til 1. juni hvert år gjennomføre samordnet vårbehandling i løpet av en periode på maksimalt tre uker, dersom den angitte tiltaksgrensen var oversteget (påvisning av 0,1 lakselus eller flere av bevegelige stadier og voksen hunnlus i gjennomsnitt per fisk i tidsrommet for den samordnete behandlingen). Denne bestemmelsen i forskriften og dermed også kravet om samordnet vår ble imidlertid opphevet i 2017.

Siden kravet var begrunnet i hensynet til vill laksesmolt i utvandningsperioden, er det grunn til å se litt nærmere på hvorfor det ble opphevet. Begrunnelsen er å finne i Mattilsynets høringsbrev.⁸⁷ Oppsummert var det slik at Mattilsynet erfarte at dagjeldende krav til våravlusning ikke lengre var egnet til å sikre lavest mulig smittepress på utvandrende laksesmolt. Det skyldtes i hovedsak at det hadde blitt sterkt redusert effekt av de legemidlene som ble brukt i de fleste områdene langs kysten. Med dagjeldende regelverk risikerte man at enkelte oppdrettere valgte å avluse med legemidler med dårlig effekt, bare for å oppfylle et krav om gjennomføring av tiltak. Mattilsynet valgte dermed en annen løsning til erstatning for samordnet våravlusning.

De innførte for det første en lav grense for maksimalt tillatt voksen hunnlus i den perioden som har betydning for smoltutvandringen. For eksempel skal det i Nordland, Troms og Finnmark i perioden uke 21 til uke 26 til enhver tid være færre enn 0,2 voksen hunnlus i gjennomsnitt per fisk i akvakulturanlegget. I perioden uke 27 til uke 20 er tilsvarende grense 0,5.⁸⁸ Det ble også innført strengere krav til telling av lakselus.⁸⁹ Til illustrasjon skal det i Nordland, Troms og Finnmark i perioden uke 19 til uke 26 telles lakselus på minst 20 tilfeldige fisk fra alle merdene i akvakulturanlegget. I perioden uke 27 til uke 18 er det tilsvarende antallet 10. Mattilsynet mente at disse tiltakene ville bidra til å sikre lavest mulig smittepress på utvandrende laksesmolt når det hadde blitt dårlig effekt av avlusnings-

⁸⁶ Mattilsynets faktaartikkel "Fakta om lakselus og lakselusbekjempelse", tilgjengelig på Mattilsynets nettsider: https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskehelse/fiske_og_skjellsykdommer/lakselus/fakta_om_lakselus_og_lakselusbekjempelse.23766.

⁸⁷ Mattilsynets høringsbrev er tilgjengelig på tilsynets nettsider: https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskehelse/fiske_og_skjellsykdommer/horingsbrev_forslag_til_nye_regler_om_vaaravlusing.24965/binary/H%C3%B8ringsbrev:%20Forslag%20til%20nye%20regler%20om%20v%C3%A5ravlusning.

⁸⁸ Lakselusforskriften § 8 andre ledd.

⁸⁹ Lakselusforskriften vedlegg 1.

legemidler. Dessuten ville forslaget legge til rette for at tilgjengelige metoder for å holde kontroll på lakselus kunne brukes på best mulig måte og på best egnet tidspunkt for å oppnå lavest mulig smittepress på villfisk. I tillegg ble det uttrykt at forslaget ville kunne virke positivt for velferden til oppdrettsfisk og hindre unødig utvikling av resistens mot legemidler.

Selv om kravet til samordnet våravlusning er opphevet, gjelder det fortsatt et krav om at den samordnete planen skal inneholde rutiner for samordning av behandlinger gjennom året med tidsrom og tiltaksgrense for disse behandlingene. Når kravet om samordnet vårbehandling er opphevet, er spørsmålet hvor mye realitet det er igjen i et slikt krav. Mye av dagens lusebehandling foregår mekanisk eller ved bruk av rensefisk. Mattilsynet uttalte i forbindelse med den nevnte forskriftsendringen at det ikke (per 2017) var praktisk mulig å gjennomføre mekaniske avlusninger i alle anlegg i et større område i løpet av tre uker. Det synes således som om at den plikten som fremgår av lakselusforskriften § 8 tredje ledd om å gjennomføre tiltak for å sikre at mengden lakselus ikke overstiger forskriftens grense i første rekke påhviler hver enkelt aktør og ikke som ledd i en samordnet plan i et større område, i alle fall i praksis.

Imidlertid skal den samordnete planen også inneholde *rutiner for utveksling av informasjon mellom akvakulturanlegg innenfor området som er nødvendig for å gjennomføre samordnet kontroll og bekjempelse*. Det er angitt følgende minimumskrav til denne informasjonsutvekslingen: *opplysninger om gjennomførte behandlinger, resultater fra følsomhetsundersøkelser og tellinger av lakselus*. På denne bakgrunn vil anleggene få betydningsfull informasjon til en eventuell videre prosess for samordnet behandling.

Opphevingen av kravet om samordnet våravlusning etterlater likevel et inntrykk av at Mattilsynet kan være på veg bort fra et fokus på samarbeid om lusebekjempelse. Inntrykket understøttes av at Mattilsynet i forbindelse med arbeidet med ny lakselusforskrift særlig har bedt om innspill til følgende tema: "Er det behov for krav om egne samordnete planer for kontroll og bekjempelse av lakselus, (dagens forskrift § 4)? Dekkes dette godt nok gjennom de generelle kravene til internkontroll som gjelder?"⁹⁰

4.2.4 Utfisking av rømt oppdrettsfisk

En særlig form for samarbeid dreier seg om utfisking av rømt oppdrettsfisk. Det følger av akvakulturloven § 13 a at innehaver av akvakulturtillatelse plikter å delta i en sammenslutning opprettet av departementet og å betale avgift til sammenslutningen. Denne ordningen er nærmere regulert i en egen forskrift (utfiskingsforskriften).⁹¹ Formålet med forskriften er ifølge § 1 å redusere risikoen for genetisk påvirkning fra akvakultur på ville bestander av laksefisk. Det er snakk om et obligatorisk samarbeid for aktørene, som inneholder flere elementer. Etter utfiskingsforskriften § 2 plikter alle innehavere av tillatelse til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret å gå sammen om å etablere en sammenslutning som skal planlegge og dekke utgifter til gjennomføring av tiltak for å redusere forekomst av rømt oppdrettsfisk av disse artene i elver der innslaget av rømt fisk er uakseptabelt. En slik sammenslutning er etablert: Oppdrettsnæringens sammenslutning for utfisking av rømt oppdrettsfisk (OURO).⁹² OURO har plikt til å "vurdere planlegging" av tiltak hvis innslaget i en elv er lik

⁹⁰ Mattilsynets høringsbrev av 3.1.20 der de ber om innspill er tilgjengelig på tilsynets nettsider: <https://www.mattilsynet.no/om-mattilsynet/mattilsynet-ber-om-innspill-til-ny-lakselusforskrift.25702>.

⁹¹ Forskrift om fellesansvar for utfisking mv. av rømt oppdrettsfisk (FOR-2015-02-05-89).

⁹² Mer informasjon om OURO finnes på dens nettsider: <http://utfisking.no/om-ouro/>.

eller større enn 4 prosent. Ved innslag større enn 10 prosent *skal tiltak planlegges*. Det følger av forskriften § 3 tredje ledd at OURO skal dekke utgifter til å gjennomføre planene om tiltak. Tall fra OURO kan tyder på at det arbeidet de gjør er viktig og effektivt. I 2019 har de satt i verk tiltak for å redusere andelen av rømt laks fra 51 elver, og innslaget av rømt oppdrettsfisk viser en nedadgående trend i de aller fleste elver.⁹³

4.2.5 Oppsummering

I en nylig rapport om områdesamarbeid i norsk havbruk påpekes det blant annet at samarbeid alltid har stått sentralt i havbruksnæringen i Norge.⁹⁴ En viktig grunn til det er den gjensidige avhengigheten i næringen, fordi lokalitetene ligger i samme sjø og vannstrømmer gjør at aktørenes adferd påvirker hverandre. Samarbeid aktørene imellom kan også føre til økt resultatoppnåelse og økt legitimitet. Det fremholdes også at forvaltningen i økende grad forventer at aktørene løser utfordringer i næringen i fellesskap.

Gjennomgangen av det rettslige rammeverket for områdesamarbeid har vist at det gjelder en relativt liten grad av lovpålagt samarbeid. Det er i hovedsak innen områder som bekjempelse av sykdom og lakselus at man finner en viss grad av lovregulert samarbeid. På begge områdene legges det opp til at aktørene i sine planverk skal sørge for en viss grad av samarbeid når det gjelder bekjempelse av sykdom og lakselus. Hvordan dette skal skje er i stor grad opp til aktørene selv å finne ut av. Det finnes imidlertid et "ris bak speilet" som kan være egnet til å besørge implementering av effektive tiltak på aktørnivå, nemlig Mattilsynets kontroll med aktørenes planverk. Hvis Mattilsynet finner at planene ikke er tilstrekkelig egnet til å oppnå sykdoms- og lusebekjempelse, har tilsynet hjemmel til å fastsette nærmere angitte tiltak.

En slik prosedyre kan på den ene siden innebære en risiko. I løpet av tiden som går fra utarbeidelse av planverk til Mattilsynets kontroll av det og iverksettelse av eventuelle tiltak, kan en situasjon med sykdom og lus ha eskalert. Dette tilsier en større grad av lovregulering vedrørende forpliktende samarbeid.

På den andre er det en høy grad av spesialisering i denne næringen og utviklingen innen teknologiske løsninger og behandlingsmetoder skjer nokså raskt. Det kan derved hevdes at det er aktørene som er de nærmeste til å finne fem til de mest egnede tiltak, og at det mest effektivt kan skje innenfor rammene av et mindre rigid reguleringsregime. Den nevnte nylige rapporten anbefaler også at områdesamarbeidet i norsk havbruk i størst mulig grad bør være frivillig, da et pålagt samarbeid sjelden er tilstrekkelig til at det blir effektivt.⁹⁵

Selv om næringen kan få til effektive samarbeid på frivillig basis, er det noen sentrale hensyn som tilsier at en viss grad av lovregulering når det gjelder samarbeid er påkrevd.

Særlig innenfor områdene bekjempelse av sykdom og lakselus, som innebærer risiko for fiskehelse og -velferd samt negativ påvirkning for villaks, har myndighetene har en særlig interesse i at risikoen minimeres gjennom effektive tiltak. Når det gjelder villaks, har også Norge en folkerettslig forpliktelse

⁹³ Informasjon på OUROs nettsider: <http://utfisking.no/tar-ut-romt-fisk-fra-51-elver/>.

⁹⁴ Nofima rapport 34/2019, Områdesamarbeid i norsk havbruk.

⁹⁵ Nofima rapport 34/2019, Områdesamarbeid i norsk havbruk på side 37.

til bevaring.⁹⁶ Det understøtter et behov for lovregulering. Fjorårets situasjon med svært giftig og omfattende algeoppblomstring hører også til kategorien der et lovpålagt samarbeid kan være hensiktsmessig, for eksempel i forbindelse med overvåking, alarmering og håndtering. Per i dag er det få eller ingen regler for samarbeid i slike situasjoner.

Alt i alt synes en ordning som dagens, der aktørene har ansvar for og incentiver til samarbeid gjennom planverk og Mattilsynets myndighet til å kontrollere egnetheten til planene, å være balansert og hensiktsmessig. Hvilke områder som kan inngå i denne ordningen, bør vurderes nærmere. Mattilsynet har selv initiert en vurdering av om det er behov for krav om egne samordnete planer for kontroll og bekjempelse av lakselus. Det er en særlig aktuell problemstilling, siden lakselus er (p.t. i alle fall) eneste miljøindikator som er styrende for vekst i næringen i henhold til "trafikklyssystemet".⁹⁷

⁹⁶ FNs havrettskonvensjon artikkel 66.

⁹⁷ Forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (FOR-2017-01-16-61) § 8.

