

MARLUS

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Hanna Nicholls

Trafikklyssystemet

Nytt system for kapasitetsjusteringer
i lakse- og ørretoppdrett

Trafikklyssystemet

Nytt system for kapasitetsjusteringer
i lakse- og ørretoppdrett

Hanna Nicholls



Marlus nr. 506
Sjørettsfondet
Nordisk institutt for sjørett
Universitetet i Oslo

© Sjørettsfondet, 2018

ISSN: 0332-7868

Sjørettsfondet
University of Oslo
Scandinavian Institute of Maritime Law
P.O. Box 6706 St. Olavs plass 5
N-0130 Oslo
Norway

Phone: 22 85 96 00

E-post: sjorett-adm@jus.uio.no

Internet: www.jus.uio.no/nifs

Editor: Professor dr. juris Trond Solvang –
e-mail: trond.solvang@jus.uio.no

For subscription and single-copy sale, please see Den norske bokbyen
– The Norwegian Booktown
Internet: <http://bokbyen.no/en/shop/>
E-mail: post@bokbyen.no

Print: 07 Media AS

Forord

Denne utgaven av MarIus er en lett bearbeidet versjon av masteroppgaven jeg leverte som vitenskapelig assistent for Naturressursgruppa ved juridisk fakultet i Oslo. Oppgaven er en del av forskningsprosjektet Plan Coast, som tar for seg regulering av kystsonen. Rettskildene er oppdatert frem til oppgavens innlevering i begynnelsen av juni 2017.

Oppdrett er en viktig næring for Norge. Dette er også et område hvor forskningen på rettslige spørsmål ikke har holdt tritt med næringens rivende utvikling. Derfor er det en viktig og positiv utvikling at det nå tas initiativ til økt fokus på fiskeri og havbruk ved Nordisk institutt for sjørett.

Jeg ønsker å takke mine veiledere Kirsti Strøm Bull og Endre Stavang, deltakerne i Plan Coast og kollegaer ved Nordisk institutt for sjørett for et hyggelig og lærerikt vit.ass-år. En spesiell takk går til Ole Henrik Olsen for godt selskap på vit.ass-kontoret.

Oslo, 28. november

Hanna Nicholls

Innhold

FORORD.....	3
1 INNLEDNING.....	9
1.1 Tema og aktualitet	9
1.2 Metode	11
1.3 Terminologi	11
1.4 Avgrensninger	12
1.5 Korte fakta om lakseoppdrett	13
1.6 Opplegget videre	13
2 UTVIKLINGEN AV OPPDRETTSNÆRINGEN.....	15
3 REGULERINGEN AV OPPDRETTSNÆRINGEN	18
3.1 Innledning	18
3.2 Reguleringen av tildelingsprosessen for akvakulturtillatelser	18
3.2.1 Krav om tillatelse.....	18
3.2.2 Klarering av lokalitet	20
3.2.3 Forholdet mellom oppdrettstillatelse og lokalitetstillatelse	23
3.2.4 Vederlag for konsesjoner	24
3.3 Reguleringen av lakselus i driftsfasen	25
3.3.1 Lakselusa som miljøproblem	25
3.3.2 Dagens regulering av lakselus	27
3.4 Tildelingsrunder etter 2009	30
3.4.1 Tildelingsrunden i 2009	30
3.4.2 Grønne tillatelser i 2013	31
3.4.3 Tilbud om kapasitetsøkning på strenge vilkår i 2015–2017	32
3.4.4 Bremnes-modellen	33
3.4.5 Utviklingstillatelser 2015–2017.....	33
3.5 Oppsummering.....	34
4 TRAFIKKLYSSYSTEMET.....	35
4.1 Innledning	35
4.2 Sentrale bakgrunnsdokumenter.....	37
4.3 Områdebaseret forvaltning i produksjonsområder.....	40
4.3.1 Innledning	40
4.3.2 Fra regioner til produksjonsområder.....	41
4.3.3 Innplassering av tillatelser i produksjonsområder	43

4.3.4	Endringer i oppdretternes fleksibilitet ved overgangen fra regioner til produksjonsområder	45
4.3.5	Diskusjon	49
4.4	Måling av miljøpåvirkning og bruk av miljøindikator.....	52
4.4.1	Innledning	52
4.4.2	Miljøindikator – indikator for miljømessig bærekraft.....	53
4.4.3	Modellene for overvåking av oppdretternes påvirkning.....	55
4.4.4	Diskusjon	57
4.5	Handlingsregel for kapasitetsjusteringer	63
4.5.1	Innledning	63
4.5.2	Prosessten for kapasitetsjusteringer.....	63
4.5.3	Grønt lys og kapasitetsøkning uavhengig av miljøstatus.....	68
4.5.4	Gult lys: opprettholdelse av eksisterende produksjonskapasitet	71
4.5.5	Rødt lys: nedbygging av produksjonskapasitet.....	71
4.5.6	Forholdet til gjeldende regelverk.....	72
4.5.7	Diskusjon	73
5	HAR TRAFIKKLYSSYSTEMET TILFREDSSTILLENDE HJEMMEL?.....	76
5.1	Innledning	76
5.2	Hvilke krav stilles til hjemmel for inngripen i eksisterende oppdrettstillatelser?	77
5.2.1	Grunnloven § 113	77
5.2.2	Høyesteretts praksis: «Fjordlaksformelen»	78
5.2.3	Rettspraksis om krav til hjemmel for inngripen i eksisterende oppdrettskonsesjoner: Rt.2002.1298 (Polarlaks II-dommen)	80
5.3	Vurdering av produksjonsområdeforskriftens hjemmelsgrunnlag.....	85
5.3.1	Trafikklyssystemets hjemmel i akvakulturloven § 5.....	85
5.3.2	Trafikklyssystemets hjemmel i akvakulturloven § 10	87
5.3.3	Oppsummering av hjemmelsgrunnlaget i § 5 og § 10.....	88
5.3.4	Trafikklyssystemets hjemmel i akvakulturloven § 9.....	89
6	UTGJØR TRAFIKKLYSSYSTEMET TILBAKEVIRKENDE LOVGIVNING?	96
6.1	Innledning	96
6.2	Vurderingsnorm	97
6.3	Vurderingsmomenter	100

6.3.1	Hvilke rettigheter eller posisjoner gjelder inngrepet?.....	100
6.3.2	Hvilket grunnlag har den enkelte eller en gruppe for sine forventninger?	101
6.3.3	Rammer fordelingen av byrdene i trafikklyssystemet den enkelte eller en gruppe særlig hardt?.....	106
6.3.4	Er inngrepet plutselig og betydelig?	107
6.3.5	Oppsummering.....	108
7	AVSLUTTENDE BEMERKNINGER	109
8	KILDELISTE.....	110
	VEDLEGG I PRODUKSJONSOMRÅDEFORSKRIFTEN	125
	VEDLEGG II KART OVER PRODUKSJONSOMRÅDENE.....	147
	VEDLEGG III KART OVER FISKERIDIREKTORATETS REGIONER.....	148

«Ørretopdrætning i saltvand.

O.r.sakf. Cato Aall i Aalesund fik, som det vil erindres, ivaar 2 000 kr i statsunderstøttelse for det formaal at oprette ørret i saltvand med fiskeaffald som foder. 200 000 ørretyngel er allerede sluppet i damanlægget ved Spilvigelven pr. Aalesund, og fisken trives udmerket.

Tanken er nu at overføre ørreten i en passende alder i et par bugter og stænge for udløbet med et finmasket staaltraadnet. Det er ogsaa udvirket en dispensation fra fredningsloven for fangst av gydefisk. Hr. Aall omfatter sitt foretagende, der er uden sidestykke, med en altopslugende interesse. Viser prosjektet seg realisabelt, vil det være av stor nationaløkonomisk betydning.»

Fra bladet «Halden» 11. september 1912, gjengitt i NOU 1977: 39 *Fiskeoppdrett* s.44.

1 Innledning

1.1 Tema og aktualitet

Temaet for denne oppgaven er regulering av lakseoppdrettsnæringen. 17. januar 2017 ble et nytt forvaltningssystem for oppdrettsnæringen vedtatt, det såkalte «trafikklyssystemet». Systemet har sitt navn etter de tre ulike fargene som brukes til å indikere oppdrettsvirksomhetens miljøpåvirkning på det omkringliggende miljøet – ved «rødt lys» er miljøpåvirkningen uakseptabel, ved «gult lys» moderat, og ved «grønt lys» akseptabel.

Oppdrettsnæringens miljøpåvirkninger har kommet i fokus de siste årene. I 2016 eksporterte Norge en million tonn laks og ørret til en verdi av 65,3 milliarder kroner.¹ Stor etterspørsel på verdensmarkedet førte til astronomiske priser, og ga et rekordår for oppdrettsnæringen.² Imidlertid var det eksporterte *volumet* fire prosent lavere enn i 2015. Denne nedgangen i volum skyldes blant annet de uløste miljøproblemene med lakselus.³

Det er et sterkt ønske både hos politikere og næringen om videre vekst i oppdrettsnæringen.⁴ Spørsmålet er hvordan den videre veksten skal skje. Solberg-regjeringens første høringsnotat om det som i dag har blitt trafikklyssystemet, innledes med følgende statusoppsummering for oppdrettsnæringen:

«Norsk lakse- og ørretnæring er nær ved å utnytte sin produksjonskapasitet fullt ut innenfor dagens gitte rammebetingelser. Ytterligere vekst forutsetter i stor grad nye tillatelser eller økt kapasitet på eksisterende tillatelser. Det er samtidig nødvendig å løse de miljøutfordringene havbruksnæringen står overfor for å legge til rette for en mest mulig effektiv og bærekraftig produksjon i et langsiktig perspektiv.»⁵

¹ Bjånesøy (2017).

² Hegnar.no (2016a).

³ Myrset (2017).

⁴ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 8.

⁵ Høringsnotat (2014) s. 4.

Denne oppgavens siktemål er todelt: jeg skal presentere de nye reglene i trafikklyssystemet, herunder for å se hvordan de legger til rette for å realisere regjeringens målsetning om forutsigbar og bærekraftig vekst. For å sette den nye reguleringen i perspektiv, er det også nødvendig å gjennomgå en del av dagens regulering, og gi et overblikk over oppdrettsnæringens historie.

Siden systemet er nytt, er det også interessant for den overordnede problemstillingen å se på debatten rundt innføringen av systemet. Ved gjennomgangen av reglene har jeg tatt med diskusjonsdeler, hvor jeg peker på kritikk som har kommet mot systemet fra ulike høringsinstanser. På slutten av oppgaven har jeg valgt å gå dypere inn i to av de juridiske spørsmålene som har blitt løftet frem av høringsinstansene som kritikk, nemlig om trafikklyssystemet har hjemmel, og om reglene i trafikklyssystemet innebærer en rettsstridig tilbakevirkning.

Disse kritikkene reiser det overordnede spørsmålet om hvilket vern oppdrettere har ved nye reguleringer. Dette spørsmålet er interessant for masteroppgaven, som er den del av forskningsprosjektet Plan Coast.⁶ Forskningsprosjektet tar for seg økt bruk av kystsonen og tilhørende regulering. I prosjektets fjerde «arbeidspakke», som denne oppgaven tilhører, er fokuset på private rettigheter i kystsonen. Den overordnede problemstillingen er formulert slik: «whether and how exclusive rights change when planning needs change (such as increased concern for environmental protection)?»⁷. Problemstillingen er videre begrunnet slik: «It is important to know more precisely how flexible and accommodating right are in the face of changed circumstances and new planning needs».⁸ Ved innføringen av trafikklyssystemet utfordres nettopp oppdretternes rettigheter i møte med nye miljøreguleringer.

⁶ PlanCoast: Integrated Coastal Zone Management and Planning: Legal and structural challenges, er et forskningsprosjekt som drives av NMBU i samarbeid med blant annet UiO.

⁷ PlanCoast, prosjektbeskrivelse, s. 7.

⁸ L.c.

1.2 Metode

Rettskildebruken i denne oppgaven bærer for det første preg av hvordan akvakulturlovgivningen er utformet. Akvakulturloven kan karakteriseres som en fullmaktslov.⁹ I stor grad er kompetanse delegert til Nærings- og fiskeridepartementet, og videre delegert til Fiskeridirektoratet.¹⁰ Videre er mye av reguleringen på forskriftsnivå. Både lov og forskrift er til dels sparsommelig utformet, og bærer preg av at vi befinner oss på et område med mye uskreven ekspertkompetanse ute i forvaltningen. For øvrig er det relativt lite litteratur og praksis om reguleringen av akvakultur.

I arbeidet med oppgaven har forståelse av regelverket og dokumentene rundt trafikklysets tilblivelse krevd kunnskap om oppdrettsnæringens praktiske realiteter. Dette har gjort det nødvendig å løfte blikket fra pulten i Domus Media. Jeg har derfor deltatt på høringsmøter, på konferanser og på fagdager, hvor jeg har snakket med både oppdrettere og forvaltning. I tillegg har jeg sett dokumentarer og vært en fast leser av *ilaks.no*, *kyst.no* og *Fiskeribladet fiskaren*.¹¹

Trafikklyssystemet er nytt, og det preger også rettskildebruken. For det første er en del av reguleringen ikke ferdig – i skrivende stund ventes en ny høring om enkelte deler av regelverket. Det gjør at det ikke alltid er mulig å si nøyaktig hva reglenes innhold er. For det andre har det vært et siktemål å speile debatten rundt innføringen av det nye systemet. For å gjøre dette har jeg anvendt stortingsmeldinger, høringsnotater, hørings svar, pressemeldinger og avisutklipp.

1.3 Terminologi

Oppgaven omhandler reguleringen av produksjon av laks, ørret og regnbueørret. Dette er alle fisker i laksefamilien.¹² Oppdrett av laks (*salmo salar*) utgjør også over 90 prosent av den samlede oppdretts-

⁹ Gjelsvik og Dale (2010) s. 15.

¹⁰ Departementet har for eksempel kompetanse etter akvakulturloven § 4 til å bestemme om og når akvakulturtillatelser skal tildeles.

¹¹ Tusen takk til Kirsti Strøm Bull for aviser og god veiledning ellers.

¹² Store norske leksikon (2012)

virksomheten.¹³ For enkelthets skyld omtaler jeg derfor oppdrett av laks, ørret og regnbueørret som «lakseoppdrett». Synonymt vil jeg noen ganger bruke begrepet «akvakultur», selv om dette begrepet i lovens betydning favner videre.¹⁴ Videre omtaler jeg for enkelthets skyld alle aktørene i oppdrettsnæringen som «oppdrettere», uansett om det dreier seg om eiere av oppdrettsanlegg eller røktere på merdkanten.

En forkortelse som er hyppig brukt i oppgaven, er MTB – maksimalt tillatt biomasse, som er måten oppdretternes tillatelser er avgrenset på.¹⁵ Videre har jeg valgt å forkorte den nye produksjonsområdeforskriften til POF.

1.4 Avgrensninger

Lakseoppdrett foregår i anlegg både i havet og på land. Denne oppgaven omhandler kun oppdrett i havet, da problemet med lakselus ikke gjør seg gjeldende for landbaserte anlegg. Videre finnes det flere typer av tillatelser til lakseoppdrett – det kan for eksempel dreie seg om tillatelser til produksjon av laks som gjøres i forsknings- eller utviklingsøyemed, for fremvisning til publikum, eller tillatelser i tilknytning til slakterier, osv.¹⁶ Fokuset i denne oppgaven er kun tillatelser til produksjon av matfisk.

Innføringen av trafikklyssystemet reiser en rekke offentligrettslige spørsmål, for eksempel om rollefordelingen mellom offentlige myndigheter, og om forholdet mellom reglene i trafikklyssystemet som skal ivareta miljøhensyn, og øvrig regelverk på området. Dette omfatter blant annet EUs vannrammedirektiv, som er gjort til norsk rett gjennom vannforskriften.¹⁷ Dette er viktige og spennende problemstillinger, som

¹³ SSB (2016).

¹⁴ Begrepet «akvakultur» er i akvakulturloven § 2 definert som produksjon av akvatiske organismer. Akvatiske organismer defineres som vannlevende dyr og planter. Som produksjon regnes i utgangspunktet ethvert tiltak for å påvirke levende akvatiske organismers vekt, størrelse, antall, egenskaper eller kvalitet.

¹⁵ MTB er forklart i punkt 3.2.

¹⁶ Se laksetildelingsforskriften kapittel 5.

¹⁷ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapets vannpolitikk, jf. forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om vannforvaltningen.

det dessverre faller utenfor oppgavens perspektiv å ta opp. I oppgaven er fokuset på oppdretternes rettigheter og forholdet oppdretter-stat.

Generelt reiser innføringen av trafikklyssystemet mange problemstillinger av ulik art. Ved gjennomgangen av trafikklyssystemet vil jeg fortløpende foreta avgrensninger ettersom jeg peker på problemstillinger som har vært viktige for høringsinstansene, men som det vil falle utenfor oppgavens rammer å gå dypere inn i.

1.5 Korte fakta om lakseoppdrett

Produksjonssyklusen til laks, fra klekking til ferdigvokst fisk klar for slakting, tar mellom to til tre år. Laksen går gjennom ulike vekststadier: først fra øyerogn, via yngel og videre til parr. I disse fasene lever oppdrettslaksen i ferskvann i anlegg på land. Fisken lever vanligvis i ferskvann til den er 60–100 gram. Gjennom smoltifisering gjennomgår laksen så en prosess med fysiologiske endringer som gjør den klar for livet i saltvann. Smolten settes så ut i merder i havet, og lever videre der til den har vokst til slaktevekt på 4,5–5,5 kilo.¹⁸

1.6 Opplegget videre

Denne fremstillingen innledes av en historisk gjennomgang av oppdrettsnæringen og dens regulering i kapittel 2. Der vil jeg kort gjøre rede for oppdrettsnæringens utvikling fra attåtnæring til milliardindustri, og for hvordan myndighetene har brukt tillatelsessystemet som styringsverktøy.

I kapittel 3 gjør jeg rede for deler av den gjeldende reguleringen for oppdrettsnæringen. Det er særlig tildelingsprosessen for oppdrettstilatelser som blir beskrevet, da denne vil endres som følge av innføringen av trafikklyssystemet. I tillegg presenteres miljøproblemet lakselus og den gjeldende reguleringen av det.

I kapittel 4 presenteres trafikklyssystemet. Siden reguleringen er helt ny, går jeg først gjennom sentrale bakgrunnsdokumenter fra systemets

¹⁸ Marine Harvest *Laksens livssyklus*.

tilblivelse. Etter dette presenteres trafikklyssystemet i tre deler: den nye inndelingen i produksjonsområder, målingene av oppdrettsnæringens miljøpåvirkning, og kapasitetsjusteringene. På slutten av hver del er det et punkt jeg har kalt «Diskusjon», hvor jeg peker på ulike problemstillinger som er tatt opp av høringsinstanser i forberedelsen av trafikklyssystemet.

I videreføringen av diskusjonsdelene, vil jeg i kapittel 5 og 6 gå dypere inn i noen grunnleggende juridiske spørsmål som har blitt tatt opp av ulike høringsinstanser, nemlig om trafikklyssystemet har hjemmel, og om det utgjør tilbakevirkende lovgivning.

2 Utviklingen av oppdrettsnæringen

Etter inspirasjon fra landbaserte oppdrettsanlegg lenger sør i Europa, ble det fra andre halvdel av 1800-tallet og frem til begynnelsen av 1900-tallet gjort flere forsøk på å komme i gang med oppdrettsvirksomhet også i Norge.¹⁹ Disse lyktes imidlertid ikke, og det var ikke før på 1950-tallet at det ble prøvd på nytt.²⁰ I løpet av 1950- og 1960-tallet fulgte en pionerfase, hvor ulike ideer til anleggstyper ble utprøvd.²¹ På denne tiden var det oppdrett av ørret i ferskvann man drev med. Utover 1960-tallet forflyttet produksjonen seg fra landanlegg og ut i havet, og med dette sank også produksjonskostnadene.²² På denne tiden begynte man også å eksperimentere med oppdrett av laks.²³

På begynnelsen av 1970-tallet var det stor interesse for nyetableringer og investeringer i oppdrettsnæringen. Det ble ansett nødvendig å få et verktøy til å lede og kontrollere utviklingen av oppdrettsnæringen. Dette førte til vedtakelsen av en første, midlertidig konsesjonslov for oppdrett i 1973.²⁴ Det har vært i alt fire lover for oppdrettsnæringen: 1973-loven ble avløst av fiskeoppdrettsloven av 1981, og denne igjen av fiskeoppdrettsloven av 1985.²⁵ Dagens akvakulturlov ble vedtatt i 2005, og avløste både fiskeoppdrettsloven av 1985 og havbeiteloven av 2000.²⁶

Siden innføringen av 1973-loven har det vært krav om tillatelse for oppdrettsvirksomhet.²⁷ Gjennom de fire konsesjonslovene har myndig-

¹⁹ NOU 1977: 39 s. 43–44.

²⁰ O.r.sakf. Cato Aall nevnt innledningsvis led samme skjebne.

²¹ NOU 1977: 39 s. 44.

²² Ibid. s. 44–45.

²³ Ot.prp. nr. 53 (1984–1985) s. 2.

²⁴ L.c., jf. midlertidig lov 8. juni 1973 nr. 48 om bygging, innredning, etablering og utvidelse av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk.

²⁵ Lov 15. mai 1981 nr. 19 om bygging m.v. av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk og skalldyr, og lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v..

²⁶ Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) og lov 21. desember 2000 nr. 118 om havbeite. Havbeite er etter havbl. § 2 «utsetting og gjenfangst av krepsdyr, blautdyr og pigghuder til næringsformål».

²⁷ Tidligere var begrepet «konsesjon» vanligere. I regelverk, forarbeider og omtale ellers brukes begrepene «tillatelse» og «konsesjon» synonymt. Da «tillatelse» er begrepet

hetene søkt å ivareta ulike formål, og brukt adgangen til å stille vilkår ved tildeling av tillatelser for å gjøre dette. 1973- og 1981-lovene bar preg av en sterk grad av eierregulering, hvor man med bakgrunn i distriktspolitiske hensyn la opp til en selveierstruktur, hvor fiskeoppdrett var tiltenkt kystbønder som en attåtnæring.²⁸

Med 1985-loven ble selveierstrukturen forlatt, da den viste seg vanskelig å praktisere, og la for store begrensninger på lønnsomheten. Imidlertid var reglene fortsatt slik at graden av lokal tilknytning kunne vektlegges ved søknad om tillatelse, og som hovedregel kunne ingen ha majoritetsinteresser i mer enn ett anlegg.²⁹ Slik ble en grad av spredt og lokal eierstruktur beholdt. Etter lovendringer i 1991 ble forbudet mot at en eier kunne ha mer enn ett matfiskanlegg fjernet, og reglene om lokal tilknytning atter myket opp. Og etter 1998, hvor Norge fikk kritikk fra ESA som følge av at et britisk selskap ble nektet etablering pga. manglende lokal tilhørighet, forlot man lokal tilknytning som tildelingskrav.³⁰ Gjennom disse dereguleringene gikk oppdrettsnæringen fra småskala produksjon i en spredt og lokal eierskapsstruktur, til å bli en landsomfattende industri. Gjennom 1990-tallet skjedde det betydelige strukturendringer, hvor oppdrettsnæringen gjennom fusjoner og oppkjøp gikk fra mange små selskaper til færre, større selskaper med flere tillatelser.³¹

Mellom 1980 og 1990 vokste oppdrettsnæringen i eksplosiv fart, med en gjennomsnittlig årlig vekst i produksjonen på vel 30 prosent. Mellom 1993 og 1997 var den gjennomsnittlige årlige veksten i produksjonen på rundt 20 prosent.³² I 2001 hadde mengden slaktet laks kommet opp i ca. 437.000 tonn, fra i underkant av 30.000 tonn i 1989, og ca. 4000 tonn i 1978–80. Oppdrettsnæringen hadde i løpet av denne tiden utviklet seg til å bli en av Norges største eksportnæringer.

brukt i akvakulturloven, velger jeg å bruke dette. Systemet med at oppdretterne er avhengige av tillatelse omtales allikevel ofte som «konsesjonssystemet».

²⁸ NOU 1992: 36 punkt 3.3 og Gjelsvik og Dale (2010) s. 11–12.

²⁹ NOU 1992: 36 punkt 3.3. og Gjelsvik og Dale s. 12.

³⁰ Gjelsvik og Dale (2010) s. 13.

³¹ Ot.prp. nr. 65 (2000–2001) s. 6 og NOU 1999: 9 s.51.

³² Gjelsvik og Dale (2010) s. 10.

Den sterke veksten har imidlertid ikke alltid vært uproblematisk. Mot slutten av 1980-tallet steg produksjonen mye mer enn etterspørselen. Da Norge sto for en betydelig del av verdens produksjon av laks, medførte dette til et betydelig prisfall på verdensmarkedet høsten 1989.

Dette førte til anklager fra EF og USA om salg til dumpingpriser. I 1990 innførte USA en straffetoll som i praksis utestengte norsk laks fra det amerikanske markedet.³³

Utover 1990-tallet ble det jobbet kontinuerlig for å få bukt med overproduksjonen. Ordninger med innfrysning av laks i stor skala og midlertidig fôringsstans for å utsette laksens vekst ble forsøkt, men mislyktes.³⁴ Dette førte til inngripen fra myndighetenes side, som i årene mellom 1996 og 2005 brukte fôrkvoter som virkemiddel for å tilpasse produksjonen til markedet.³⁵

Siden 1980-tallet og frem til i dag har det vært noenlunde kontinuerlig vekst i produksjonen av laks. Veksten skyldes både nye tildelinger av tillatelser og en bedre utnyttelse av den tildelte kapasiteten fra oppdretternes side.³⁶ Tildelingen av nye tillatelser har skjedd med ujevne mellomrom. Mellom 1989 og 2002 ble det ikke tildelt noen nye tillatelser, og all vekst skjedde innenfor de eksisterende tillatelsene.³⁷ I tildelingsrunden i 2002 var lokal aktivitet og samarbeid i fokus, samt kvinnelig eierskap. I 2009 ble bedrifter som ville legge til rette for bearbeiding prioritert.³⁸

I tildelingsrundene etter dette har miljøhensyn vært styrende.³⁹ På grunn av miljøproblemer, særlig luseproblematikken, har det produserte volumet laks ikke økt noe særlig de siste årene. Med innføringen av trafikklyssystemet er intensjonen å legge rammene for hvordan den fremtidige veksten i oppdrettsnæringen skal skje.

³³ Ibid. s. 13.

³⁴ Ibid. s. 13.

³⁵ MTB-utvalget (2012) s. 16, jf. Ot.prp.nr. 61 (2004–2005) s. 58. Krisen på 1990-tallet og bruken av fôrkvoter gjennomgås nærmere i kapittel 5.

³⁶ Guttormsen (2015) s. 1.

³⁷ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 31.

³⁸ Guttormsen (2015) s. 1.

³⁹ Se gjennomgangen av de nyeste tildelingsrundene i pkt. 3.4.

3 Reguleringen av oppdrettsnæringen

3.1 Innledning

Temaet for dette kapittelet er den gjeldende reguleringen av oppdrettsnæringen. Innføringen av trafikklyssystemet berører måten oppdrettsnæringen reguleres på i både oppstarts- og driftsfasen. Reglene i trafikklyssystemet vil både erstatte deler av dagens regulering, og fungere sammen med den.

Nedenfor vil de relevante delene av gjeldende regulering bli beskrevet: først presenteres reguleringen av tildeling av tillatelser (punkt 3.2), og så en oversikt over lakselus som miljøproblem, med tilhørende regulering (punkt 3.3). Avslutningsvis følger en gjennomgang av vilkårene i de siste års tildelingsrunder for tillatelser, som har vært preget av et ønske om å finne en løsning på problemet med lakselus (punkt 3.4). Deler av gjeldende regelverk vil av oversiktshensyn bli presentert sammen med fremstillingen av trafikklyssystemet i kapittel 4.

3.2 Reguleringen av tildelingsprosessen for akvakulturtillatelser

3.2.1 Krav om tillatelse

Oppdrett av laks, ørret og sjøørrett reguleres av lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) – heretter akl.

Etter akl. § 4 krever all akvakultur tillatelse. Den som ønsker å drive med oppdrett, kan få tillatelse på to måter: vedkommende kan for det første erverve en allerede eksisterende tillatelse, jf. akl. § 19 første ledd. Ønsker vedkommende å skaffe seg en ny tillatelse, kan departementet tildele slik tillatelse ved oppfyllelse av vilkår fastsatt i akl. §§ 6 og 7. Både ved tildeling av ny tillatelse og erverv av eksisterende tillatelse må man

registreres som eier i akvakulturregisteret for at kravet om tillatelse skal anses oppfylt, jf. akl. § 18.⁴⁰

Tildeling av tillatelse etter akvakulturloven er et enkeltvedtak.⁴¹ Systemet med tillatelser innebærer at det er nedlagt et generelt forbud, og loven gir forvaltningen kompetanse til å gjøre unntak fra dette.⁴² I forbindelse med tildeling av tillatelsen kan det fastsettes både rettigheter og plikter.⁴³ Slik blir systemet med tillatelser, også omtalt som konsesjonssystemet, et styringsverktøy for myndighetene. Kravet om tillatelse er begrunnet i at forvaltningen på denne måten kan holde oversikt og sørge for viktige overordnede samfunnshensyn som vanskelig kan ivaretas av den enkelte næringsutøver.⁴⁴

I laksetildelingsforskriften § 15 er tillatelsens begrensning hva gjelder *omfang* nærmere spesifisert.⁴⁵ Tillatelsers omfang avgrenses i *maksimalt tillatt biomasse* – vanligvis omtalt ved forkortelsen *MTB*. Biomasse defineres i laksetildelingsforskriften § 4 bokstav c) som «den til enhver tid stående mengde av levende fisk (målt i kilo eller tonn)». Begrensningen i oppdrettstillatelsers omfang går altså ut på vekten av levende fisk i havet.

Etter laksetildelingsforskriften § 15 utgjør én tillatelse til matfisk på lokaliteter i sjøvann inntil 780 tonn biomasse. I Troms og Finnmark utgjør en tillatelse i utgangspunktet inntil 900 tonn, såfremt alle lokalitetene knyttet til tillatelsen til enhver tid ligger i Troms og Finnmark.⁴⁶ Den

større mengden i Troms og Finnmark skyldes langsommere organisk vekst. Hvis en oppdretter ønsker å produsere mer fisk enn dette, må vedkommende søke om flere tillatelser. Det er også mulig å få utvidet

⁴⁰ Se Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 57.

⁴¹ Ibid. s. 31.

⁴² Eckhoff og Smith (2010) s. 458.

⁴³ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 31.

⁴⁴ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 31.

⁴⁵ Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).

⁴⁶ I 2011 ble det tildelt en 5 prosents økning på tillatelsene i Tromsø og Finnmark. Flere steder, bla. på Fiskeridirektoratets hjemmesider, sies det at MTBn nå er 945 tonn. Dette følger imidlertid ikke av forskriften.

kapasiteten på eksisterende tillatelser ved at departementet tildeler en prosentmessig økning i stedet for å lyse ut nye tillatelser.

Akvakulturdriftsforskriften § 47 første ledd oppstiller forbud mot å overstige MTB-grensen som følger av oppdrettstillatelsen.⁴⁷ Det er viktig å merke seg at MTB-begrensningen gjelder mengden fisk som *til enhver tid* står i sjøen. Laks er et vekselvarmt dyr, som vokser mye om høsten og mindre om våren. Dette gjør at den stående biomassen vil svinge i løpet av året.⁴⁸ Når smolten settes ut i sjøen utgjør den også mindre biomasse enn når den har vokst seg ferdig og er slakteklar. Oppdretterne må imidlertid alltid forholde seg til MTB-«taket» for hvor mye fisk som kan stå i havet til enhver tid. De siste årene har mange oppdrettere blitt stadig flinkere til å tilpasse produksjonen for å ligge så tett opp under grensen til tillatt MTB som mulig, gjennom flere årlige utsett og kontinuerlig slaktning i perioder på høsten.⁴⁹

3.2.2 Klarering av lokalitet

Den andre delen av en akvakulturtillatelse er et tilsagn om *klarering av lokalitet*, eller en «lokalitetstillatelse». Det følger av laksetildelingsforskriften § 29 første ledd andre punktum at «Lokalitetsklarering skal knyttes til en eller flere bestemte tillatelser eller tilsagn om tillatelse» (min utheving). Tilknytningen innebærer at den tildelte tillatelses-MTBen som utgangspunkt skal produseres på lokaliteten som er knyttet til tillatelsen. Ytterlige lokaliteter kan også klareres i etterkant av en tildelingsrunde, uavhengig av tildeling av oppdrettstillatelse.⁵⁰

Denne delen av tillatelsesprosessen berøres foreløpig ikke av regelendringene som innføres ved trafikklyssystemet, og vil derfor bare bli skjematisk presentert nedenfor.

⁴⁷ Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften).

⁴⁸ Hegnar.no (2016a).

⁴⁹ Hegnar.no (2016b), se også en oversikt over oppdretternes økende tilpasning til MTB-begrensningene i Meld. St. 16 (2014–2015) s. 27.

⁵⁰ Ot.prp.nr.61 (2004–2005) s. 58

For at en oppdretter skal kunne utnytte et område til oppdrett, må området, eller lokaliteten, være klarert, jf. laksetildelingsforskriften § 29. Vilåårene for lokalitetstillatelse finnes i akl. § 6 og laksetildelingsforskriften § 30. Etter laksetildelingsforskriften § 5 andre ledd er det fylkeskommunen som treffer vedtak om lokalitetsklarering. En rekke sektormyndigheter avgir uttalelser i prosessen. Akl. § 6 oppstiller fire kumulative vilåå som må være oppfylt for at tillatelse til akvakultur skal kunne gis. Vilåårene i laksetildelingsforskriften er tilsvarende. Disse vilåårene utgjør faglige og prosessuelle skranker for departementets kompetanse til å tildele tillatelser til akvakultur:

For det første oppstiller akl. § 6 første ledd bokstav a et krav om at produksjonen må være «miljømessig forsvarlig». Dette uttrykket skal forstås på samme måte som forsvarlig etter akvakulturloven § 10 første ledd. Plikten medfører at akvakultur skal drives slik at produksjonen ikke på noe tidspunkt fører til vesentlige negative effekter på miljøet. Med miljømessig forsvarlig menes det at driften skal være forsvarlig både i forhold til forurensing og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold. Bestemmelsen angir en rettslig standard, noe som innebærer at den åpner for at kravene som kan settes til oppdretterne kan endres over tid, og at den kan ta høyde for teknologiske nyvinninger.

For det andre oppstiller akl. § 6 første ledd bokstav b vilåå om at kravene i akvakulturloven § 15 om forholdet til arealplaner og vernetiltak er oppfylt. Akl. § 15 regulerer forholdet mellom myndighet til å gi tillatelse til akvakultur etter akvakulturloven og vedtatte arealplaner og vernetiltak. I paragrafen slås det fast at det er tre forhold fylkesmannen må ta hensyn til ved vurdering av om en tillatelse skal gis; en tillatelse kan ikke gis i strid med vedtatte arealplaner eller plan- og bygningsloven, i strid med vedtatte vernetiltak etter naturmangfoldloven, eller i strid med vedtatte vernetiltak etter kulturminneloven. Tillatelse kan allikevel gis dersom det foreligger samtykke fra vedkommende plan- eller vernemyndighet.

For det tredje oppstiller akl. § 6 første ledd bokstav c et krav om at avveiningen av arealinteresser etter akvakulturloven § 16 er foretatt. Akl. § 16 oppstiller igjen fire vurderingsmomenter, herunder søkers behov

for arealet til den planlagte akvakulturproduksjonen, alternativ bruk av området til annen akvakultur, annen bruk av området (for eksempel fiskeriinteresser, friluftsinnteresser og annen bruk av allemannsretten) og verneinteresser som ikke omfattes av § 15 bokstav b og c, altså andre verneinteresser enn de omfattes av naturmangfoldloven og kulturminneloven.

For det fjerde oppstiller akl. § 6 første ledd bokstav d krav om tillatelser fra fire ulike sektormyndigheter. Disse danner et faglig grunnlag for avgjørelsen om tillatelse. Det må gis tillatelse etter matloven, forurensningsloven, havne- og farvannsloven og vannressursloven. Arbeidet med tillatelser fra de ulike sektormyndighetene, den berørte kommunen og fylkesmannen reguleres av forskrift 18. mai 2010 nr. 708 om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader, jf. akl. § 8, som bla. stiller opp tidsfrister for uttalelser fra de ulike sektormyndighetene.

Også på lokalitetsnivå er tillatelsene begrenset i MTB. Denne begrensningen omtales ofte som «lokalitets-MTB». Lokalitets-MTBen er ikke fastsatt på forhånd slik som for oppdrettstillatelsene, men settes i forbindelse med klarering av lokalitetene, basert på hvor stor belastning man antar at miljøet rundt oppdrettsanlegget tåler, jf. vilkåret i laksetildelingsforskriften § 30 om at det må være «miljømessig forsvarlig» å klarere en lokalitet. Fastsettelsen av lokalitets-MTB gjøres av fylkeskommunen, og tar utgangspunkt i de miljøvurderingene som er gjort i forbindelse med klareringen. Minstekrav til søknader om klarering av lokalitet fremgår av laksetildelingsforskriften § 36. Her fremgår det at det blant annet skal legges ved opplysninger om strømmålinger på lokaliteten, og resultatene fra undersøkelser av bunnforholdene på lokaliteten, ofte bare referert til som B-undersøkelse. Denne undersøkelsen har betydning for å fastslå hvordan økosystemet under anleggene kan absorbere utslippene av biologisk materiale og næringssalter (kloakk) fra fisken.

Etter akvakulturdriftsforskriften § 47 tredje ledd fremgår det at «Biomassen på en lokalitet skal ikke overstige den maksimalt tillatte biomassen som er klarert for lokaliteten i henhold til tillatelsen.», altså forbudet mot å overstige lokalitets-MTBen.

I søknadsskjemaet for akvakultur i flytende anlegg punkt 3.1 Klarering av ny lokalitet, fremgår det at «Omsøkt størrelse» skal presiseres.⁵¹ Det fremgår også av veilederen til søknadsskjemaet at «søknad som gjelder fisk, skal oppgis i maksimalt (MTB) stående biomasse». Altså skal oppdretteren oppgi hvor stor biomasse vedkommende mener å ha bruk for ved søknad om klarering av lokalitet.

3.2.3 Forholdet mellom oppdrettstillatelse og lokalitetstillatelse

En akvakulturtillatelse består altså av både en «oppdrettstillatelse» og en «lokalitetstillatelse», og for begge tillatelsene fastsettes det en produksjonsbegrensning for oppdretterne i maksimalt tillatt biomasse (MTB). De to MTB-grensene trenger ikke å være samsvarende, men begge må etter akvakulturdriftsforskriften § 47 første og tredje ledd overholdes samtidig. En tillatelse kan være klarert på flere lokaliteter, og det er også lov å utnytte flere tillatelser på samme lokalitet. For eksempel kan en oppdretter ha fått tildelt tre tillatelser på 780 tonn hver, altså 2340 tonn til sammen. Oppdretteren har to lokaliteter som er klarert for 1500 tonn hver. Det vil si at oppdretteren må utnytte de tre tillatelsene på to ulike lokaliteter for å overholde MTB-grensene på hver lokalitet. Samtidig kan oppdretteren heller ikke produsere 3000 tonn fisk – da overholdes grensene for lokalitets-MTBen, men ikke tillatelses-MTBen.

Å ha flere lokaliteter tilgjengelig er praktisk for oppdretteren, av flere grunner: i forbindelse med pålagt brakklegging etter endt produksjonssyklus⁵² eller et plutselig sykdomsutbrudd på en lokalitet, kan oppdretteren fortsette produksjonen andre steder. Slik kan oppdretteren ha en kontinuerlig produksjon, og demme opp for økonomiske tap ved sykdom- eller luseutbrudd.

Laksetildelingsforskriften § 34 regulerer hvor mange tillatelser som kan være knyttet til én lokalitet. Denne reguleringen omtales ofte som

⁵¹ Søknadsskjema for akvakultur i flytende anlegg pkt. 3.1. Se også Veileder for utfylling av søknadsskjema for tillatelse til akvakultur i flytende eller landsbasert anlegg, s. 13.

⁵² Jf. akvakulturdriftsforskriften § 40.

«4-6-8-regelen». Det følger av paragrafens første ledd at det maksimalt kan knyttes fire lokaliteter til en akvakulturtillatelse. Av andre ledd følger det at hvis to eller flere tillatelser er klarert for samme lokalitet, kan samtlige av disse tillattelsene være klarert for maksimalt de seks samme lokalitetene. Av tredje ledd følger det at hvis to eller flere tillatelser er klarert for samme lokalitet, og innehaver av akvakulturtillattelsene eller innehavere innen samme konsern er innvilget såkalt interregionalt biomassetak, kan samtlige av disse være klarert for maksimalt de åtte samme lokalitetene.⁵³

3.2.4 Vederlag for konsesjoner

Ved tildeling av tillatelser har det fra tildelingsrunden i 2002 blitt tatt vederlag for nye tillatelser.⁵⁴ Fra 2009 begynte departementet også å ta vederlag for utvidelse av kapasitet på eksisterende tillatelser.⁵⁵ Adgangen for departementet til å ta vederlag er hjemlet i akl. § 7 første ledd bokstav e) og § 7 andre ledd, som gir departementet hjemmel til å gi nærmere bestemmelser i forskrift om vederlag for henholdsvis tildeling av tillatelser og utvidelse av eksisterende tillatelser.

Ved innføringen av vederlag for tillatelser, pekte departementet på at mye av usikkerheten for oppdretterne i næringens tidlige år, knyttet til driftskonsepter og markedsmuligheter, nå var redusert.⁵⁶ Dette, i kombinasjon med myndighetenes markedstilpasning av produksjonen gjennom fastsettelse av førkvoter på 1990-tallet, sørget for betydelig større forutsigbarhet for oppdretterne som fikk tillatelser i 2001-runden enn hva tidligere oppdrettere hadde hatt. Departementet tilføyde at «konsesjoner [...] gir en beskyttet rett til næringsutøvelse».⁵⁷ Departementet pekte også på at næringsutøverne overdro konsesjonene seg imellom mot betaling, at det de siste årene hadde vært gode fortjenestemuligheter i

⁵³ Jf. nedenfor i punkt 4.2.3.4 om interregionalt biomassetak.

⁵⁴ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 70., jf. Ot.prp.nr. 65 (2000–2001) s. 21.

⁵⁵ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 70, Prop.18 L (2009–2010) s.1.

⁵⁶ Ot.prp.nr. 65 (2000–2001) s. 5.

⁵⁷ Ibid s. 8.

oppdrettsnæringen, og at det var rimelig at en del av tillatelsenes reelle verdi tilfalt fellesskapet, slik at man sikret en mer rettferdig fordeling av verdiene som lå i konsesjonene.⁵⁸

Ved innføring av gjeldende akvakulturlov skjedde det en liberalisering av tildelingen av tillatelser. Det ble poengtert at det ikke lenger skulle være den *beste* søkeren, etter statens vurdering, men en *god nok* søker, som fikk tilbud om tillatelse. Hvis flere var kvalifiserte, skulle tildelingen avgjøres ved konkurranse.⁵⁹ De senere årene har utviklingen i større og større grad gått mot å la betalingsvillighet være det eneste kriteriet for tildeling av tillatelse, da dette er et objektivt vilkår, og forenkler prosessen for myndighetene.⁶⁰

3.3 Reguleringen av lakselus i driftsfasen

3.3.1 Lakselusa som miljøproblem

Oppdrett av laks påvirker det omkringliggende miljøet på flere måter. De åpne merdene gjør at ekskrementer og uspist fôr slippes rett ut i vannmassene rundt anleggene.⁶¹ I tillegg kommer utslipp av avlusningsmidler og midler til å rense merdene. Å ha stor konsentrasjon av fisk på ett sted fører også til at bakterie- og virussykdommer lettere spres, både mellom fisken i anlegget og til fisk i nærheten.⁶² De mest kritiske miljøpåvirkningene fra oppdrett av laks er allikevel rømming og lakselus. Begge disse påvirkningene rammer villaksen. Mens rømming ikke har økt i samme takt som veksten i oppdrettsnæringen, anses luseproblemet fortsatt ikke løst. Det karakteriseres av Nærings- og fiskeridepartementet som «den mest akutte miljøutfordringen næringen har i dag».⁶³

⁵⁸ Ibid. s. 8 og 15.

⁵⁹ Ot.prp.nr. 61 (2004–2005) s. 33–34.

⁶⁰ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 65.

⁶¹ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 57.

⁶² Nylund (2016) s.41–47.

⁶³ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 60.

Lakselus (*Lepeophtheirus salmonis*) er et lite krepsdyr, som er naturlig forekommende som parasitt på vill laks og sjøørret. Lakselus lever og formerer seg på fisk i saltvann. Hunnlus som sitter fast på en fisk, klekker såkalte nauplier fra to eggstrenger.⁶⁴ Før naupliene blir i stand til selv å feste seg på en fisk, driver de som en del av planktonet passivt med havstrømmene. Etter flere utviklingsstadier når lusa kopepoditt-stadiet, hvor den kan infisere laks eller sjøørret. Den første tiden etter at lusa har satt seg på en fisk, er den fastsittende, men etter å ha vokst videre gjennom ulike stadier med skallskifter, blir den i stand til å bevege seg rundt på fisken. Det er i den bevegelige fasen lusa gjør størst skade. Lusa spiser fiskens slim, skinn og vev.⁶⁵ Dette ødelegger den mekaniske beskyttelsen mellom fiskens kropp og sjøvannet, og forårsaker økt lekkasje av vann fra fisken.⁶⁶ Dette kan igjen føre til ubalanse i fiskens saltbalanse, fysiologisk stress, anemi, redusert appetitt og vekst, samt økt risiko for at fisken får andre sykdommer.⁶⁷ Hvis fisken får mange nok lus vil det i seg selv være dødelig. Lusene kan også svekke villfisk så mye at den blir et lettere offer for fugl og rovfisk.⁶⁸

Lakselus følger med villaks som kommer fra havet for å gyte i elver på våren. Lakselus overlever ikke i ferskvann, og villfisk kan derfor «avluse» seg selv ved vandringen opp i elva.⁶⁹ På oppdrettslaks finnes lusa hele året. I begrenset mengde påvirker ikke lakselus mattrykgheten eller kvaliteten på oppdrettslaksen. Imidlertid gjør oppdrettsanleggene at lusa får veldig mange verter på ett sted, og dermed genererer oppdrettsnæringen samlet sett mange lus som kan smitte over på villfisk.⁷⁰ Lakselus påvirker villfisk på flere måter: for det første er laksesmolten som skal vandre ut i havet fra elva liten av størrelse, og dermed ekstra sårbar dersom den får mange lus. Høye lusenivåer gjør også at laksen vandrer for tidlig tilbake til elvene for

⁶⁴ Skilbrei, Bjørn og Vollset (2015) s. 24 og Lusedata «Om Lakselus», tilgjengelig på <http://lusedata.no/om-lakselus/>

⁶⁵ Skilbrei, Bjørn og Vollset (2015) s. 24.

⁶⁶ Havforskningsinstituttet mfl. (14/2016) s. 91.

⁶⁷ Skilbrei, Bjørn og Vollset (2015) s. 24.

⁶⁸ L.c.

⁶⁹ Lusedata (udatert)

⁷⁰ Lusedata (udatert) og Meld. St. 16 (2014–2015) s. 55

å avluse seg selv. Dermed gyter færre fisk. Sjørørret oppholder seg langs kysten etter at den har vandret ut av elva, og er derfor utsatt for smitte fra oppdrettsanlegg under hele beiteperioden.⁷¹

Oppdretterne bekjemper lakselus på to måter: ved tiltak mens fisken står i merden, som bruk av luseskjørt (en presenning rundt merden), rensefisk som spiser lus, laser, lunkent vann, vaksine, strømgjerder osv.⁷² Hvis lusenivåene allikevel blir for høye, må fisken avluses. Avlusningen kan gjøres medikamentelt eller mekanisk. Lakselusa har etter hvert utviklet resistens mot de medisinske avlusningsmidlene, og mekanisk avlusning har i stor grad erstattet medikamentbruk. På grunn av luseproblemene har produksjonskostnadene i oppdrettsnæringen økt mye de siste årene.⁷³ Fra smolten settes i havet til den er slakteklar, har fisken en dødelighet på ca. 20 prosent, og det er antatt at ca. 50 prosent av denne dødeligheten skyldes håndtering av fisken ved avlusning.⁷⁴

3.3.2 Dagens regulering av lakselus

3.3.2.1 Plikten til å bevare villaksen

Gjennom Bern- og Rio-konvensjonene og Norges deltakelse i NASCO (North Atlantic Salmon Conservation Organisation) har Norge forpliktet seg til å ta vare på, restaurere og sikre de ville laksebestandene.⁷⁵ Det er Klima- og miljøverndepartementet som har det overordnede ansvaret for ivaretagelse av villaksen. Gjennom forskrift 20. september 2013 nr. 1109 Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks (*Salmo salar*), hjemlet i lov 19. juni 2009 nr.100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) (nml). § 13, er det blant annet satt bestandsmål for villaksstammene.

⁷¹ Skilbrei, Bjørn og Vollset (2015) s. 25.

⁷² Aadland (2016).

⁷³ I intervjuet med Hegnar opplyser for eksempel eieren av selskapet Firda at produksjonskostnaden per kilo har gått fra ca. 20. kroner per kilo til rundt 35 kroner på seks-syv år. (Hegnar.no (2016a)).

⁷⁴ Holm (2017).

⁷⁵ Innst.S.nr.134 (2002–2003)

3.3.2.2 Oppdretternes telle- og rapporteringsplikt

Drift av akvakulturanlegg reguleres i tillegg til akvakulturloven av matloven og dyrevelferdsloven, med tilhørende forskrifter.⁷⁶ Lakselus i oppdrettsanlegg reguleres av «lakselusforskriften», som er hjemlet i matloven.⁷⁷ Forskriftens formål er etter § 1 å redusere forekomsten av lakselus slik at skadevirkningene på fisk i akvakulturanlegg og i viltlevende bestander av laksefisk minimaliseres, samt å redusere og bekjempe resistensutvikling hos lakselus. For å holde oversikt over lusestatusen, er oppdretterne pålagt å telle lus på fisken de har stående.

Underveis i driften er oppdretterne underlagt kontroller fra mattilsynet og Fiskeridirektoratet. Mattilsynet fører tilsyn med fiskehelse og -velferd, og kan kontrollere lusetall. Fiskeridirektoratet fører tilsyn med at blant annet tekniske krav, og begrensninger for biomasse og utslipp overholdes.⁷⁸

Etter lakselusforskriften § 6 er oppdretterne pålagt å telle lakselus og måle vanntemperatur på tre meters dypde. Vanntemperaturen skal måles minst hver uke. Hvor ofte lakselus skal telles, avhenger av vanntemperaturen, da denne påvirker hvor raskt lusa utvikler seg.⁷⁹ Ved temperaturer lik eller over 4 grader skal antallet lakselus telles minst hver 7. dag. Ved temperaturer under 4 grader skal antallet lakselus telles minst hver 14. dag.

Fremgangsmåten for lusetellingen er regulert av lakselusforskriftens vedlegg I. I perioden fra og med 1. juni til og med 31. januar skal det telles lakselus på minst 10 tilfeldige fisk fra alle de utvalgte merdene i akvakulturanlegget ved hver telling. I perioden fra og med 1. februar til og med 31. mai skal det telles lakselus på minst 20 tilfeldige fisk fra alle de utvalgte merdene i akvakulturanlegget ved hver telling. Det er oppdretterne selv som teller og rapporterer inn i Altinn. Mange oppdrettere benytter seg også av eksterne tellere. I tillegg kommer kontroller fra

⁷⁶ Lov 19. desember nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) og lov 19. juni nr. 97 om dyrevelferd.

⁷⁷ Forskrift 5. desember 2012 nr. 1140 om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg.

⁷⁸ Meld. St. 16 (2004–2005) s. 31.

⁷⁹ Ådlandsvik (2015) s. 4.

mattilsynet, jf. lakselusforskriften § 11. Kravene til telling gjelder ikke dersom all fisken i akvakulturanlegget skal slaktes ut innen 14 dager etter at telling skulle vært gjennomført.

3.3.2.3 Lusegrenser

Grensen for hvor mange lakselus som er tillatt per fisk er fastsatt i lakselusforskriften § 8. Grensene for lakselus er delt i to: Nord-Trøndelag og sørover, og Nordland, Troms og Finnmark. I de nordligste fylkene er det kaldere vann og mindre lys, og dermed mindre lus. For de sørligste fylkene skal det fra mandag i uke 16 til og med søndag i uke 21 til enhver tid være færre enn 0,2 voksne hunnlus av lakselus i gjennomsnitt per fisk i akvakulturanlegget. Fra og med mandag i uke 22 til og med søndag i uke 15, altså resten av året, skal det til enhver tid være færre enn 0,5 voksne hunnlus av lakselus i gjennomsnitt per fisk. Det kan altså også være andre lus i tidligere stadier eller voksne hannlus på fisken samtidig. Grensene for antall lus gjelder kun hunnlus siden den har eggstrenger og dermed kan produsere flere lus.

I de tre nordligste fylkene skal det fra og med mandag i uke 21 til og med søndag i uke 26 til enhver tid være færre enn 0,2 voksne hunnlus av lakselus i gjennomsnitt per fisk i akvakulturanlegget. Fra og med mandag i uke 27 til og med søndag i uke 20 skal det til enhver tid være færre enn 0,5 voksne hunnlus per fisk i anlegget. De lave grensene på våren er til for å sikre minst mulig press på smolten som vandrer fra elvene til havet på denne tiden av året.

Etter lakselusforskriften § 8 tredje ledd skal det gjennomføres tiltak for å sikre at mengden lakselus ikke overskrider grensene i første og andre ledd, herunder om nødvendig utslakting av fisk.

3.3.2.4 Øvrige regler for lusebekjempelse i driftsfasen

Etter akvakulturdriftsforskriften § 40 tredje ledd skal oppdrettsanleggene brakklegges i minimum to måneder etter hver produksjonssyklus. Dette er av hensyn til sykdoms- og lusebekjempelse.

Etter lakselusforskriften § 4 første ledd skal hvert akvakulturanlegg ha en plan for bekjempelse av lakselus, som skal være samordnet med

andre akvakulturanlegg innenfor et nærmere bestemt geografisk område. Omfanget av området skal være basert på hydrografiske forhold og plasseringen av akvakulturanlegg, slik at bekjempelsen blir effektiv. I tillegg kan mattilsynet etter lakselusforskriften § 5 fastsette forskrift om soner for å sikre gjennomføring av nødvendige tiltak for lusebekjempelse.

Ett av tiltakene mattilsynet kan bruke hvis en oppdretter ikke overholder lusetallene, er å pålegge oppdretterne å redusere MTB-en i anleggene sine. Dette er som regel det siste virkemidlet som blir brukt, etter at oppdretterne ofte har vært ilagt dagmulkt osv.⁸⁰

3.4 Tildelingsrunder etter 2009

Når trafikklyssystemet blir satt i kraft, er det den siste reguleringen i en rekke av tiltak som er forsøkt for å stimulere til grønn vekst i oppdrettsnæringen. Med bakgrunn i høye lusetall har det ikke blitt arrangert noen ordinære tildelingsrunder etter 2009. Myndighetene har senere, gjennom ulike vilkår for tillatelsene i tildelingsrundene, i økende grad forsøkt å ta hensyn til miljøet, og særlig problemene med rømming og lus. Dette fører til at oppdrettere i dag har tillatelser på mange ulike vilkår. Nedenfor gis en kort presentasjon av de ulike tildelingsrundene de senere årene.

3.4.1 Tildelingsrunden i 2009

I 2009 sendte Fiskeri- og kystdepartementet utkast til forskrift om kapasitetsøkning i lakse- og ørretoppdrett ut på høring. Departementet foreslo en kapasitetsøkning på fem prosent, med unntak av enkelte kyst- og fjordområder der dette ikke ble ansett miljømessig bærekraftig. Forut for tildelingsrunden hadde Fiskeridirektoratet foretatt en bærekraftvurdering.⁸¹ Etter at forslaget var sendt på høring, kom det imidlertid

⁸⁰ Mattilsynet *Midlertidig reduksjon av godkjent lokalitetsbiomasse på grunn av vesentlige overskridelser av lusegrensen*

⁸¹ Fosse (2011) s. 16.

informasjon om at lusesituasjonen var betydelig forverret. Av den grunn var det bare Troms og Finnmark som fikk utvidet kapasitet.⁸²

3.4.2 Grønne tillatelser i 2013

I 2013 ble det lyst ut 45 «grønne tillatelser».⁸³ Målet med de grønne tillatelsene var å stimulere til kommersialisering av ny teknologi som kunne løse problemene med lus og rømming.⁸⁴

I utlysingsrunden var tillatelsene delt inn i tre grupper; «A», «B» og «C». Gruppe A besto av 20 tillatelser som ble lyst ut for lokalisering i Troms og Finnmark. Det var 15 tillatelser i gruppe B, og 10 i gruppe C. Disse kunne tildeles uavhengig av geografisk plassering. Tillatelsene ble gitt med strengere vilkår knyttet til rømming eller bekjempelse av lakselus enn hva som gjelder etter reglene for ordinære konsesjoner. Felles for de tre gruppene var at oppdretterne skulle dele kunnskap og erfaringer de opparbeidet seg, slik at det kom hele næringen til gode.

For å få tildelt tillatelser, var det i alle gruppene et krav om at oppdretterne forpliktet seg til å ta i bruk teknologiske eller driftsmessige løsninger som, sammenlignet med løsninger som er i alminnelig kommersiell bruk, bidrar til å løse en av to miljøutfordringer: Oppdretterne kunne enten redusere risikoen for påvirkning på villfisk som følge av rømming, eller overholde et strengere krav til gjennomsnittlig antall lus per fisk og antall medisinske behandlinger for å bekjempe lus enn hva som gjelder for ordinære tillatelser.

I gruppe A og B var kravet at de teknologiske løsningene skulle sikre at det hele tiden var færre enn 0,25 voksne hunn lus per fisk, eller at utslippet av egg og fritt svømmende stadier av lakselus ikke var større enn det utslippet ville ha vært fra tilsvarende antall fisk med et lusenivå på 0,25 voksne hunn lus. Grensen må holdes ved maksimalt tre medikamentelle behandlinger mot lakselus per produksjonssyklus. Tillatelsene

⁸² Ibid. s. 16–17.

⁸³ Forskrift 24. juni 2013 nr. 754 om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbøgeaure i sjøvann i 2013.

⁸⁴ Regjeringen/Aspaker (2013).

i gruppe C har blitt omtalt som «mørkegrønne», fordi miljøkravet var enda strengere for disse tillatelsene: det skulle til enhver tid være færre enn 0,1 voksne hunn lus per fisk, og grensen måtte holdes ved maksimalt tre medikamentelle behandlinger mot lakselus per produksjonssyklus.

Det ble understreket at ved prioriteringen mellom søkere som oppfylte disse kravene, skulle søknader som hadde størst potensiale for samlet miljøforbedring etter disse kriteriene prioriteres. Det skulle også legges vekt på graden av sannsynlighet og dokumentasjon for at løsningen søkeren foreslo ville virke etter målet.

For tillatelsene i gruppe A og C var det satt en fast pris på ti millioner kroner, mens det for tillatelsene i gruppe B ble arrangert en lukket budrunde med prekvalifisering, hvor en faggruppe fra Fiskeridirektoratet først tok stilling til de foreslåtte teknologiske løsningene. Etter 2013-forskriften § 6 krevde tillatelser i gruppe A og B at man innløste en allerede eksisterende tillatelse, slik at denne fikk endrede vilkår tilsvarende den nye tillatelsen som ble gitt etter denne forskriften. I gruppe A må tillatelsen være knyttet til den samme regionen som tillatelsen som blir løst inn.

3.4.3 Tilbud om kapasitetsøkning på strenge vilkår i 2015–2017

I 2015 ble det ikke lyst ut nye tillatelser, men oppdrettere ble gitt mulighet til å søke om utvidelse av eksisterende MTB med fem prosent frem til 10. januar 2017.⁸⁵ Vederlaget var senket fra en og en halv million til en million kroner.⁸⁶ Til gjengjeld var kravene til lus enda strengere enn de hadde vært for gruppe A og B ved de grønne konsesjonene: etter 2015-forskriften § 6 skulle det til enhver tid være færre enn 0,2 voksne hunn lus per fisk, og denne grensen skulle overholdes ved bruk av maksimalt to medikamentelle behandlinger. Disse tillatelsene var altså egnet for oppdrettere i områder som hadde lite luseproblematikk, og således

⁸⁵ Forskrift 17. juni 2015 nr. 817 om auke av maksimalt tillaten biomasse for løyve til akvakultur med laks, aure og regnbogeaure i 2015

⁸⁶ Regjeringen/Aspaker (2015).

ser man allerede konturene av en politikk hvor kapasitetsøkning bare blir gitt til områder med god miljøstatus. Dette ble også understreket av daværende fiskeriminister Elisabeth Aspaker, som pekte på at tilbudet særlig ville være aktuelt i nord, der luseproblematikken var minst.⁸⁷

3.4.4 Bremnes-modellen

I 2016 ble den såkalte Bremnes-modellen lansert som en prøveordning frem til 31. desember 2019.⁸⁸ Denne modellen gjelder utnyttelse av eksisterende tillatelser, og går ut på at oppdretterne, i stedet for å måtte forholde seg til samme MTB-tak hele året, i større grad kan følge laksens syklus, og ha høyere MTB på høsten og lavere på våren.⁸⁹ Slik kan oppdretterne øke sin produksjon.⁹⁰ Svært få oppdrettere fant det lønnsomt å delta i denne prøveordningen.⁹¹

3.4.5 Utviklingstillatelser 2015–2017

I tillegg til vanlige oppdrettstillatelser, er det etablert en prøveordning med såkalte «utviklingstillatelser», som oppdretterne kan søke på i to år, fra 20. november 2015 til 20. november 2017.⁹² Disse tillatelsene er hjemlet i laksetildelingsforskriften kapittel 5, som regulerer tillatelser til særlige formål. Hva som er særlige formål, er beskrevet i laksetildelingsforskriften § 22 (2), hvor det sies at «Akvakultur av matfisk til utvikling skal bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode». Paragraf 23b regulerer særskilte tildelingsvilkår for utviklingstillatelser. Utviklingstillatelser omfatter etter § 23b første ledd «tillatelse til akvakultur

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Forskrift 30. juni 2016 nr. 855 om innføring av Bremnes-modellen som prøveordning i norsk lakse- og ørretoppdrett.

⁸⁹ Se mer om MTB-begrensning i punkt 3.2.

⁹⁰ Regjeringen/Sandberg (2016).

⁹¹ Hosteland (2016a).

⁹² Ordningen ble innført ved forskrift 19. november 2015 nr. 1336 om endring i forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).

av matfisk til prosjekter som kan bidra til å utvikle teknologi og som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer».

Paragrafens formål er å «legge til rette for at ny kunnskap, eksisterende kunnskap fra forskning eller praktisk erfaring kan brukes til å utvikle teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor, blant annet ved konstruksjon av prototyper og testanlegg, industriell design, utstyrsinstallasjon og fullskala prøveproduksjon.» I praksis går utviklingstillatelser ut på at oppdretterne kan sende inn en søknad til Fiskeridirektoratet, hvor de legger frem en plan for en teknologisk nyvinning som må «skille seg vesentlig fra tidligere kunnskap og teknologi på akvakulturområdet som er i alminnelig kommersiell bruk og kan ikke bare være en naturlig videreføring av det som er benyttet tidligere».

Blant søkerne finnes det blant annet forslag om lukkede merder, resirkulering av slam fra oppdrettsanlegg, energinøytrale løsninger og oppdrett av laks i skip. Foreløpig er det bare Ocean Farming AS' forslag om en «havmerd» lengre ut til havs, basert på offshoreteknologi, som har fått tilslag. Ved tildeling av utviklingstillatelser stilles det også krav om innløsning av gamle tillatelser innen to år. Etter laksetildelingsforskriften § 23c kan utviklingstillatelser konverteres til ordinære oppdrettstillatelser etter avslutningen av prosjektet.

3.5 Oppsummering

I tillegg til et stadig strengere regelverk for å få bukt med lakselus, har det ved de siste årenes tildelingsrunder blitt satt strenge miljøvilkår i et håp om å få bukt med lakselusa. Samlet sett har de siste års tildelingsrunder ført til beskjedne vekst i det samlede produksjonsvolumet. Dette har også ført til at oppdrettere nå driver på ulike vilkår. Allikevel er ikke problemet med lus løst. I neste kapittel skal trafikklyssystemet gjennomgås. Dette nye systemet gjør ikke bare lusetall til et vilkår ved tildeling, men griper også inn i eksisterende tillatelser for å hankses med miljøproblemet.

4 Trafikklyssystemet

4.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres trafikklyssystemet. Systemet er gjennomført ved vedtakelse av forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften) – heretter kalt POF. I tillegg er det gjort endringer i laksetildelingsforskriften og akvakulturdriftsforskriften.

POF har til dels identisk formålsbestemmelse som akvakulturloven, nemlig å «fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en *miljømessig bærekraftig utvikling* og bidra til *verdiskaping på kysten*», jf. akl. § 1 og POF § 1 (mine uthevninger). De samme hensynene som loven skal ivareta, skal forskriften nå ivareta ved «opprettelse av produksjonsområder og regulering av produksjonskapasitet for akvakultur med laks, ørret og regnbueørret.»

Ønsket om vekst i oppdrettsnæringen er utgangspunktet for trafikklyssystemet. Samtidig skal denne veksten ikke skje uten at to sentrale hensyn ivaretas: forutsigbarhet for oppdretterne og miljømessig bærekraft.⁹³

Med skiftende regjeringer har premissene for økning i produksjonskapasitet variert – fra prioritering av visse søkergrupper til geografiske hensyn. Stortingsmeldingen om trafikklyssystemet innledes av professor Atle Guttormsen, som kritiserer den manglende forutsigbarheten de ulike tildelingsrundene har medført:

«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 [...] Kriteriene har vært uklare, og de fleste tildelingene har ført med seg både klager og sågar rettsaker.»⁹⁴

⁹³ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 19.

⁹⁴ Guttormsen (2015) s. 1–2.

Selv i de senere tildelingsrundene, hvor miljøhensyn har stått sentralt, har det vært brukt ulike vilkår ved tildelingen. Dette har ført til kritikk fra næringen, som mener det er vanskelig å gjøre langsiktige investeringer med så omskiftende reguleringer. Uttalelser fra eieren av oppdrettselskapet Firda, Ola Braanaas, i serien «Oppdretterne», er svært illustrerende:

«Ja nå har vi jo så mye merkelige reguleringer, og det er sånn at det er vanskelig...du må jo nesten være utstudert for å forstå hvordan dette virker. Vi har jo konsesjonsordninger som er grå og grønne og mørkegrønne og lysegrønne, og vi har visningskonsesjoner og utdanningskonsesjoner og vi har FOU-konsesjoner og nå har vi noe som heter utviklingskonsesjoner, og vi har fem prosents vekst og vi har Bremnes-modellen og vi har så masse modeller for hvordan dette skal reguleres at jeg håper jo at hele dette konsesjonssystemet må revideres ganske snart [...] jeg håper at myndighetene går inn i hele reguleringsordningen og får deregulert den og finner en ny modell som gjør at vi får forutsigbarhet for fremtidig vekst. Det har vi ikke i dag. Det er umulig å gjøre langsiktige, store investeringer i dag med basis i det regelverket vi har, for det gir ikke forutsigbarhet for vekst».⁹⁵

Når det gjelder den andre målsetningen, om bærekraftig vekst, er det uttalt i stortingsmeldingen om trafikklyssystemet at «det er regjeringens forutsetning at oppdrettsnæringen i Norge skal vokse og at veksten skal være miljømessig bærekraftig [...] I dette ligger at oppdrettsnæringen for eksempel ikke har uakseptable påvirkninger på villaks [...] Dersom næringen ikke drives innenfor de akseptable rammene kan det være nødvendig med en reduksjon i produksjonen i enkelte områder».⁹⁶

For å realisere målene om forutsigbarhet og bærekraft, innføres flere endringer med trafikklyssystemet. For det første går kysten fra en oppdeling i regioner til mindre produksjonsområder. For det andre skal avgjørelsene om hvilken produksjonskapasitet et område skal ha, styres i henhold til en «handlingsregel», som delvis erstatter dagens ordning med tildelingsrunder. Handlingsregelen bygger på en miljøindikator, som gir

⁹⁵ Hegnar.no (2016a).

⁹⁶ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 18.

uttrykk for hvor stor lakselusas påvirkning på villaks er. Produksjonsjusteringene vil for det tredje føre til at produksjonskapasiteten til oppdretternes tillatelser bli opp- eller nedjustert som følge av miljøtilstanden.

Nedenfor vil jeg gjennomgå reguleringene som innføres med trafikklyssystemet. Av oversiktshensyn har jeg delt inn presentasjonen i fire underpunkter: i punkt 4.2 presenteres sentrale dokumenter i trafikklyssystemets tilblivelse. Etter dette følger tre punkter, hvor de sentrale endringene trafikklyssystemet medfører presenteres: I punkt 4.3 presenteres omleggingen til områdebasert forvaltning og inndelingen av kysten i produksjonsområder. I punkt 4.4 presenteres så prinsippet om miljømessig bærekraft som en handlingsregel for kapasitetsjusteringer. I punkt 4.5 presenteres disse kapasitetsjusteringene nærmere. På slutten av hvert punkt vil jeg i en diskusjonsdel peke på noen utfordringer som har blitt løftet frem i debatten rundt trafikklyssystemet, og som knytter seg til målsetningene om vekst, forutsigbarhet og bærekraft.

4.2 Sentrale bakgrunnsdokumenter

Nedenfor vil jeg gi en kronologisk oversikt over trafikklyssystemets sentrale bakgrunnsdokumenter, som utgjør både forhistorie og forarbeider.⁹⁷

Stoltenberg II-regjeringen la frem en strategi for en konkurranse-dyktig norsk havbruksnæring i 2007, og en strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring i 2009.⁹⁸ Med bakgrunn i disse strategiene ble det opprettet et ekspertutvalg – Arealutvalget – som fikk i oppgave å utrede og foreslå en ny overordnet arealstruktur for oppdrettsnæringen. Den nye arealstrukturen skulle legge til rette for en effektiv utnyttelse av kystsonen, med minst mulig miljøpåvirkninger.⁹⁹ Arealutvalgets mandat bygget på en forutsetning om at produktivt areal i kystsonen hadde gått

⁹⁷ Da reguleringen har skjedd på forskriftsnivå, finnes det ikke forarbeider i ordinær forstand. Med forarbeider mener jeg her dokumenter hvor regjeringen gir uttrykk for hvordan ulike paragrafer i forskriftene skal tolkes.

⁹⁸ Fiskeri- og kystdepartementet (2007) og Fiskeri- og kystdepartementet (2009).

⁹⁹ Arealutvalget (2011) s. 11–12.

fra å være en overskuddsressurs uten behov for overordnet styring, til et knapphetsgode som måtte reguleres med sikte på bærekraftig utvikling.¹⁰⁰

Arealutvalget leverte sin rapport i 2011. Når det gjaldt smitte av sykdom og lus mellom oppdrettsanlegg, hadde undersøkelser vist at målinger av havstrømmenes retninger og hastighet var et bedre verktøy for å beskrive risiko for spredning av smitte enn bare kunnskap om avstanden mellom anleggene.¹⁰¹ Utvalget foreslo derfor en inndeling av kysten i områder, som ut fra havstrømmene skulle kunne isoleres fra hverandre når det gjaldt spredning av lus og andre sykdommer. Det var dette utvalget som først tok i bruk begrepet «produksjonsområder».¹⁰²

Prinsippet om en sonebasert arealstruktur ble videreført i stortingsmeldingen *Verdens fremste sjømatnasjon* i 2013.¹⁰³ I denne stortingsmeldingen kom det også frem at departementet prioriterte å fastsette grenseverdier og indikatorer for påvirkningen på villaks fra rømming og lakselus. Indikatoren skulle gi forvaltningen varsel om hvorvidt grenseverdier for påvirkning var overskredet, slik at det kunne vurderes om det skulle settes i gang tiltak.¹⁰⁴ Som varslingsindikator for lakselus ble det foreslått å modellere hvor mye lakselus oppdrettsanleggene i et gitt geografisk område slapp ut.¹⁰⁵

I næringskomitéens påfølgende innstilling til Stortinget var det tverrpolitisk enighet om eksistensen av miljøutfordringene, og oppslutning rundt idéen om områdebasert forvaltning og forslaget om å etablere indikatorer og grenseverdier for miljøpåvirkning fra lakselus og rømming.¹⁰⁶ Komitéen viste også til at Riksrevisjonen i en rapport i mars 2012 hadde bemerket at «miljøutfordringene i næringen er av et omfang som vil kreve vesentlig endring i havbruksforvaltningen og måten havbruksnæringen blir regulert på».¹⁰⁷

¹⁰⁰ Ibid s. 3.

¹⁰¹ Ibid s. 81 og 137.

¹⁰² Ibid s. 139.

¹⁰³ Meld. St. 22 (2012–2013) s. 125.

¹⁰⁴ Ibid s. 121.

¹⁰⁵ Ibid s. 122.

¹⁰⁶ Innst. 418 S (2012–2013) s. 30 og 32.

¹⁰⁷ Ibid s. 30, jf. Riksrevisjonen (2012).

Solberg-regjeringen startet arbeidet med en stortingsmelding om vekst i havbruksnæringen i 2014.¹⁰⁸ Det ble avholdt to åpne innspillsmøter.¹⁰⁹ Hovedidéene i stortingsmeldingen ble sendt på en første høring i 2014. I *Høringsnotat – melding til Stortinget om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* ble trafikklyssystemet foreslått som ett av tre alternativer for videre vekst i oppdrettsnæringen.¹¹⁰ I forbindelse med denne høringen uttalte daværende fiskeriminister Elisabeth Aspaker at modellen for fremtidig vekst skulle være forankret i Stortinget, slik at næringen skulle få forutsigbare rammebetingelser som ville stå seg over tid.¹¹¹

Hovedidéene i trafikklyssystemet ble presentert i stortingsmeldingen Meld. St. 16 (2014- 2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* 20. mars 2015.¹¹²

Stortingsmeldingen ble behandlet av næringskomiteen på Stortinget, som avholdt åpen høring.¹¹³ I Innst. 361 S (2014–2015) *Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen om forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* vedtok næringskomiteen flere tilrådnin-ger.¹¹⁴ Etter debatt i Stortinget ble næringskomiteens tilrådnin-ger vedtatt som anmodningsvedtak.¹¹⁵ Noen av disse anmodningsvedtakene ble fulgt opp i Meld. St. 31 (2016–2017) *Noen fiskeri- og havbrukspolitiske saker*.¹¹⁶

Etter stortingsbehandlingen sendte departementet et forslag til regelverk for implementering av trafikklyssystemet på høring. Hørings-dokumentene inneholdt blant annet utkast til produksjonsområdefor-skriften og tilhørende forskriftsendringer i laksetildelingsforskriften og akvakulturdriftforskriften.¹¹⁷

¹⁰⁸ Regjeringen/Solberg (2014).

¹⁰⁹ Innspillsmøtene ble avholdt 27.05.14 i Bodø og 02.09.14 i Bergen, jf. Regjeringen 19.08.14, jf. Regjeringen *Stortingsmelding om vekst i havbruksnæringen*

¹¹⁰ Høringsnotat (2014).

¹¹¹ Regjeringen/Aspaker (2014a).

¹¹² Meld. St. 16 (2014–2015).

¹¹³ Åpen høring 28. april 2015.

¹¹⁴ Innstilling avgitt 8. juni 2015.

¹¹⁵ Votering 15. juni 2015.

¹¹⁶ Jeg vil komme nærmere inn på de relevante anmodningsvedtakene og oppfølgingen av dem under behandlingen av de enkelte punktene i trafikklyssystemet nedenfor.

¹¹⁷ Se Høringsnotat (2016).

Parallelt med utarbeidelsen av trafikklyssystemet har man utredet mulighetene for landbasert oppdrett og fordelingen av vederlag fra nye oppdrettskonsesjoner til kommuner gjennom et «havbruksfond».¹¹⁸

4.3 Områdebaset forvaltning i produksjonsområder

4.3.1 Innledning

Temaet for dette underkapitlet er trafikklyssystemets inndeling av kysten i produksjonsområder. Inndelingen gjennomføres i POF kapittel 2, §§ 3 til 7, og ved endringer i laksetildelingsforskriften og akvakulturdriftsforskriften.

Dagens oppdrettsteknologi, med åpne merder, gjør at lakselus som klekkes fra lus på fisk i oppdrettsanlegg, slippes ut i de frie vannmassene. Med en tettere konsentrasjon av oppdrettsanlegg vil anleggene innenfor et gitt område derfor kunne smitte *hverandre* med lus. Samtidig fører en økning i antall anlegg til at det blir flere verter for lus som kan smitte *villfisk i området rundt*. Begge påvirkningene gjør at det ikke lenger er tilstrekkelig å regulere hva den enkelte oppdretter foretar seg – hvis videre vekst skal være betinget av en akseptabel miljøpåvirkning, blir det blir nødvendig å ta i betraktning hva den samlede effekten av oppdrett innenfor et større geografisk område blir.¹¹⁹

For å kunne måle oppdrettsnæringens påvirkning innenfor et område, er det en forutsetning at påvirkningen i området kan isoleres, slik at man kan kartlegge sammenhengen mellom størrelsen på oppdrettsvirksomheten og påvirkningen på det omkringliggende miljøet, eller mer presist, lakselusas påvirkning på villfisk. Miljøtilstanden er ikke lik i hele landet, og vekst burde skje der miljøtilstanden er god. Slik vil produksjonsområdene fungere som geografiske enheter for regulering av produksjonskapasitet på tillatelsesnivå.¹²⁰ Ved inndeling i mindre områder

¹¹⁸ Regjeringen/Aspaker (2014b) og Regjeringen/Nærings- og fiskeridepartementet (2015). Dette faller utenfor oppgavens tema.

¹¹⁹ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 50.

¹²⁰ Høringsnotat (2016) s. 6.

som i liten grad «smitter» hverandre, er tanken også at oppdretterne i større grad skal føle eierskap til miljøpåvirkningen i sitt område. Som vi skal se, vil miljøpåvirkningen få økonomiske konsekvenser for oppdretterne. Slik vil de få insentiv til å samarbeide om å løse miljøutfordringene i sine områder.

Nedenfor beskrives først inndelingen av kysten i produksjonsområder, herunder produksjonsområdenes geografiske inndeling og inndelingskriteriene (pkt. 4.2.2). Så gjennomgås reglene for innplasing av oppdrettstillatelser i produksjonsområdene (pkt. 4.2.3.) Etter dette redegjøres det for hvordan de geografiske inndelingene påvirker oppdretternes produksjonsmuligheter, herunder endringer som følge av innføringen av trafikklyssystemet (pkt. 4.2.4). Avslutningsvis vil jeg drøfte noen problemstillinger knyttet til innføringen av produksjonsområder (pkt. 4.2.5).

4.3.2 Fra regioner til produksjonsområder

I dag er kysten inndelt i Fiskeridirektoratets fem administrative regioner: Nord, Nordland, Midt, Vest, og Sør. Regionenes inndeling følger fylkesgrensene.¹²¹ Innenfor hver av regionene har Fiskeridirektoratet flere kontorer, som har ansvar for forvaltnings- og kontrollfunksjoner.¹²² Som vi skal se, utgjør også regionene visse begrensninger for oppdretternes produksjonskapasitet.¹²³

Etter POF § 3 erstattes regionene fra 1. oktober 2017 med 13 produksjonsområder.¹²⁴ Et produksjonsområde er et avgrenset geografisk område angitt ved kartkoordinater. I POF § 3 bokstav a)-m) listes områdene opp

¹²¹ Fiskeridirektoratet *Geografisk kart over regionene* (2016). Finnmark og Troms utgjør sammen region Nord, mens region Nordland følger fylkets grenser. Region Midt omfatter Nord- og Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal. Region Vest omfatter Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland. Region Sør omfatter de ti øvrige fylkene.

¹²² Fiskeridirektoratet *Organisasjonskart*.

¹²³ Jf. punkt 4.3.4.

¹²⁴ I motsetning til dagens regioner, vil produksjonsområdenes inndeling gå på tvers av fylkesgrenser. Hvilke konsekvenser den nye oppdelingen vil ha for fylkeskommunene, jf. pkt. 3.2.3, er det ikke rom for å gå inn på i denne oppgaven.

med nummer og navn. I vedlegg I til POF angis hvert områdes geografiske avgrensning med kartkoordinater og på et kartutsnitt.

Produksjonsområdenes inndeling er utarbeidet av Havforskningsinstituttet på bestilling fra Nærings- og fiskeridepartementet.¹²⁵ Inndelingene baserer seg på modelleringer av havstrømmene og hvordan partikler spres med dem.¹²⁶ Ut fra dette baserer inndelingen seg på to prinsipper: For det første har man søkt å finne en områdeinndeling som minimerer smitte av lakselus på tvers av områdene.¹²⁷ Det er en grunnleggende forutsetning for å kunne regulere vekst i oppdrettsnæringen ut fra hvor stor påvirkning oppdrettsvirksomheten i et område har, at denne påvirkningen kan isoleres og identifiseres. For det andre har man ønsket å oppnå mest mulig koherente områder, det vil si at områder ikke kan splittes i delområder med liten smittekontakt seg imellom. På denne måten er det mer sannsynlig at et område har en ensartet situasjon når det gjelder lusesmitte, og at de dermed blir naturlige forvaltningsenheter.¹²⁸

I det opprinnelige forslaget fra Arealutvalget var det foreslått at det skulle være «branngater» uten oppdrett mellom de ulike produksjonsområdene, for å sikre minimal transport av sykdom og lus mellom områdene. Dette forslaget gjengis i stortingsmeldingen om trafikklyssystemet, men er ikke gjennomført, og kommenteres heller ikke videre.¹²⁹ Inndelingen av områdene tar nå utgangspunkt i dagens geografiske plassering av anleggene, men er også i noen grad beregnet på en utvidelse av oppdrettsaktiviteten innenfor områdene.¹³⁰ Områdene ligger nå «kant i kant»: For eksempel går den nordlige grensen for produksjonsområde 9, Vestfjorden og Vesterålen, langs en linje mellom følgende koordinater: Andenes N 69° 19.20' Ø 16° 07.32' til åpen sjø N 69° 40.20' Ø 15° 46.20'. Den sørlige grensen for det tilgrensende produksjonsområde 10, Andøya til Senja, har nøyaktig samme koordinater.

¹²⁵ Se Ådlandsvik (2015) s. 2.

¹²⁶ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 50.

¹²⁷ Ådlandsvik (2015) s. 3.

¹²⁸ L.c.

¹²⁹ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 50 og 52.

¹³⁰ Ådlandsvik (2015) s. 3.

4.3.3 Innplassering av tillatelser i produksjonsområder

For at miljøtilstanden i et område skal kunne være bestemmende for oppdretternes rettigheter, må tillatelsene deres høre hjemme i et område. I dette punktet beskrives prosessen med å innplassere tillatelser i produksjonsområdene. Innplasseringen reguleres av POF §§ 4 til 7. Hovedregelen om plassering i produksjonsområde fremgår av POF § 4 første ledd. Tillatelser er etter POF § 4 «hjemmehørende» i det produksjonsområdet hvor de var lokalisert 24. juni 2016. Dette var datoen det endelige regelforslaget for POF ble sendt på høring.¹³¹ Oppdrettstillatelsene har i dag tilknytning til regionene, og innplassering i produksjonsområder vil derfor kreve at Fiskeridirektoratet endrer hver oppdretters tillatelsesdokumenter med nytt navn og tilhørighet til produksjonsområde, jf. POF § 6. Tillatelsene må også endres i akvakulturregisteret.¹³² Endringen av tillatelsene er et enkeltvedtak (om omgjøring), jf. forvaltningsloven § 2 b), og departementet anså høringsnotatet som et forhåndsvarsel for slikt vedtak i samsvar med forvaltningsloven § 16.¹³³ Høringsnotatet ble brukt som forhåndsvarsel slik at ingen oppdrettere skulle kunne spekulere i å flytte tillatelsene sine før trafikklyssystemet trer i kraft 1. oktober 2017.¹³⁴

For nye tillatelser, som ikke var lokalisert 24. juni 2016, fremgår det av POF § 4 andre ledd at Fiskeridirektoratet foretar innplasseringen. Departementet legger opp til at dette skal skje «fortrinnsvis i dialog med innehaverne».¹³⁵

En tillatelse skal bare være hjemmehørende i ett produksjonsområde. POF § 5 regulerer situasjoner hvor tillatelser er klarert på flere lokaliteter

¹³¹ Høringsnotat (2016).

¹³² Høringsnotat (2016) s. 28

¹³³ Høringsnotat (2016) s. 28, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

¹³⁴ Ronbeck (2017). Denne måten å varsle på har blitt møtt med protest fra oppdretternes side. Mye av reguleringen enda ikke er ferdig, og i flere høringssvar argumenteres det derfor at forhåndsvarslet ikke oppfyller kravet i fvl. § 16 om at «Forhåndsvarslet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv». Det faller utenfor denne oppgavens rammer å gå nærmere inn i spørsmålet.

¹³⁵ Høringsnotat (2016) s. 26.

innenfor samme region, som etter trafikklyssystemet blir liggende i flere produksjonsområder. Hvis det er tilfelle, må innehaveren av tillatelsen innen 1. august 2017 melde fra til Fiskeridirektoratet hvilket produksjonsområde tillatelsen skal innplasseres i. Av POF § 5 annet ledd fremgår det at hvis innehaveren ikke har meldt fra innen fristen, innplasserer Fiskeridirektoratet tillatelsen i det produksjonsområdet der tillatelsen er knyttet til flest lokaliteter.

Etter POF § 5 tredje ledd kan Fiskeridirektoratet også innplassere en tillatelse i et annet produksjonsområde enn hva reglene i POF § 5 første og andre legger opp til dersom «sterke miljøhensyn» gjør seg gjeldende. I høringsnotatet presiseres det ikke hva som menes med «sterke miljøhensyn», men departementet trekker frem tilfeller hvor mange oppdrettere «kan velge mellom områder, og [...] velger å innplassere tillatelser i samme område med den konsekvens at dette område vil få en uakseptabel høy belastning».¹³⁶

Etter POF § 7 første ledd er det som hovedregel ikke lov for oppdretterne å flytte tillatelser til andre produksjonsområder enn der de blir innplassert – hvis oppdretterne kunne flytte tillatelsene sine ut av områder med dårlig miljøtilstand, ville det undergrave hele systemet med at områdenes miljøtilstand skal være bestemmende for rettighetene deres.¹³⁷ Flytting er derfor bare tillatt dersom det er gitt tillatelse fra Fiskeridirektoratet.

Etter POF § 7 andre ledd kan Fiskeridirektoratet i «særlige tilfeller» gi tillatelse til flytting. I høringsnotatet gis det eksempler på hvilke tilfeller dette kan omfatte: for det første, at en oppdretter ønsker å optimalisere driften med tanke på brakklegging, soneinndeling «og andre hensyn», og derfor får flytte kapasitet fra et grønt område til et annet grønt område.¹³⁸

I høringsnotatet åpnet departementet også for å tilby oppdrettere å flytte kapasitet fra gule eller røde områder inn i et grønt område, enten i stedet for, eller i tillegg til kapasitetsøkning i det grønne området. Fra POF § 11 tredje ledd kan det slutes forutsetningsvis at departementet

¹³⁶ Ibid. s. 27.

¹³⁷ Ibid. s. 28.

¹³⁸ Ibid. s. 28.

har valgt å gå for en ordning som innebærer at det kan tillates flytting inn i grønne områder, men først etter at tillatelser som eventuelt har fått en nedjustering i tidligere omganger har blitt oppjustert.

4.3.4 Endringer i oppdretternes fleksibilitet ved overgangen fra regioner til produksjonsområder

Vi har så langt sett at kysten ved innføringen av trafikklyssystemet skal deles inn i produksjonsområder, og at alle oppdrettstillatelser skal få tilknytning til et produksjonsområde. Hvilket produksjonsområde en tillatelse tilhører, og hvilken miljøtilstand dette produksjonsområdet har, vil bli bestemmende for oppdretternes produksjonskapasitet. Dette beskrives videre i de neste underkapitlene.

Vi har også sett at dagens regioner er en administrativ inndeling for Fiskeridirektoratet. Imidlertid har også regionene – og nå produksjonsområdene – en annen funksjon, ved at de legger geografiske begrensninger for produksjonen av fisk. En oppdretter kan utnytte én oppdrettstillatelse på flere lokaliteter, og flere tillatelser kan også utnyttes på samme lokalitet.¹³⁹ Slik har oppdretteren fleksibilitet til å tilpasse seg brakklegging, sykdom og luseutbrudd. Nedenfor skal vi se hvordan dagens regulering med regionale og interregionale biomassetak også utgjør fleksibilitet for oppdretteren, og hvordan overgangen til produksjonsområder endrer denne fleksibiliteten.

4.3.4.1 Regionale biomassetak (selskaps- og konsernbiomasse)

Laksetildelingsforskriften § 33 oppstiller krav om regiontilknytning for oppdrettstillatelser. Etter § 33 første ledd er det som utgangspunkt ikke tillatt å klarere lokaliteter i andre regioner enn der akvakulturtillatelsen er «hjemmehørende». Hvordan en tillatelse blir hjemmehørende, fremkommer ikke av forskriften eller regelverket ellers. Det kan slutes forutsetningsvis at tillatelsen blir hjemmehørende der oppdretteren først fikk klarert en lokalitet for utnyttelse av tillatelsen.

¹³⁹ Jf. pkt. 3.2.4.

Etter laksetildelingsforskriften § 33 andre ledd har Fiskeridirektoratet anledning til å dispensere fra regionbegrensningen dersom samme innehaver av tillatelse eller ulike innehavere av tillatelse innen samme konsern, jf. regnskapsloven § 1-3, har lokaliteter på begge sider av en regiongrense på en slik måte at forbudet vil slå særlig urimelig ut.¹⁴⁰

Etter akvakulturdriftsforskriften §§ 47 og 48 er oppdretterne gitt mulighet til fleksibilitet innenfor regionene. Av akvakulturdriftsforskriften § 47 andre ledd første punktum fremgår det at summen av tildelt biomasse innenfor samme art og tilhørende samme person innenfor en av Fiskeridirektoratets regioner utgjør et *biomassetak*. Etter akvakulturdriftsforskriften § 48 kan også innehavere av akvakulturtillatelse innen samme konsern etter søknad innvilges et *regionalt biomassetak* for konsernet. Et slikt regionalt biomassetak gjør at oppdretterne kan summere den totale biomassen oppdrettstillatelsene utgjør i en region, og «låne» biomasse mellom tillatelsene. Når Fiskeridirektoratet kontrollerer at oppdretterne overholder grensene for biomasse, enten hos et selskap (§ 47) eller et konsern (§ 48), legges biomassetaket til grunn.

Hvis en oppdretter, typisk en større aktør, har tillatelser knyttet til lokaliteter på hver sin side av en regionsgrense, kan vedkommende altså som utgangspunkt ikke operere med det gjennomsnittet biomassen til oppdrettstillatelsene i begge regionene utgjør. Det er biomassen i hver region som teller. Det vil si at hvis det for eksempel bryter ut sykdom innenfor én region, og oppdretteren ikke har nok lokalitets-MTB innenfor denne regionen til å utnytte sin totale tildelte kapasitet på andre lokalitetene innenfor samme region, så kan vedkommende ikke flytte kapasitet til lokaliteter i naboregionen. Denne geografiske begrensningen begrenser oppdretternes mulighet til å demme opp for økonomiske tap ved å flytte kapasitet.

¹⁴⁰ Vedlegg 3 til Høringsnotat (2016) 24. juni 2016 Implementering av Meld. St. 16 (2014–2015) «Tillatelser knyttet til lokaliteter på tvers av produksjonsområder og ikke knyttet til interregionalt biomassetak». Per 24. juni 2016 var det 19 aktører, 66 tillatelser, og 136 lokaliteter som hadde fått slik dispensasjon.

4.3.4.2 Interregionalt biomassetak

Ordningen med interregionalt biomassetak er regulert i akvakulturdriftsforskriften § 48 a, og gir oppdretterne fleksibilitet utover regionsgrensene. Ordningen går ut på at en innehaver av akvakulturtillatelse som enten selv eller gjennom avtale med en ekstern aktør viderefører en høy andel av den fisken innehaveren har oppdrettet, kan få utvidet fleksibilitet for utnyttelse av tildelt kapasitet. Videreføringen må skje i et kystdistrikt i Norge. Hva som menes med «høy andel» av fisken fremgår ikke av loven eller de tilhørende forskriftene. Ordningen med interregionalt biomassetak har sin bakgrunn i distriktpolitikk, og et ønske om å beholde videreføring av fisk i Norge.¹⁴¹

4.3.4.3 Endringer som følge av trafikklyssystemet

Ved innføringen av trafikklyssystemet endres laksetildelingsforskriften § 33, slik at oppdrettstillatelser får tilknytning til et produksjonsområde i stedet for en region.¹⁴² Samtidig endres akvakulturdriftsforskriften § 47, slik at biomassetakene også skal gjelde for et produksjonsområde i stedet for regionene. Overgangen fra regioner til mindre produksjonsområder gjør at oppdretterne får fleksibilitet innenfor et mindre geografisk område. Departementet erkjenner at overgangen til produksjonsområder sannsynligvis vil være en økonomisk belastning for mange oppdrettere:

«Ved innføringen av produksjonsområdene vil det, fordi de nye produksjonsområdene dekker et mindre areal enn regionene, være en rekke tillatelser som er knyttet til lokaliteter på tvers av grensene mellom de nye produksjonsområdene, men som ikke utgjør en del av et interregionalt biomassetak. [...] Konsekvensen for disse vil mest sannsynlig være at de vil få en mindre effektiv drift – i form av produksjonstap eller økte kostnader fordi selskapene må ta i bruk flere lokaliteter enn tidligere for å kunne utnytte alle sine til-

¹⁴¹ Vedlegg 4 Interregionalt biomassetak og produksjonsområder 24. juni 2016 til Høringsnotat Implementering av Meld.St.16 (2014–2015). Per 24. juni 2016 fantes det 13 interregionale biomassetak på landsbasis. Til sammen var 21 innehavere og 487 tillatelser koblet til et interregionalt biomassetak. Ordningen er mest brukt i Midt-Norge.

¹⁴² Jf. forskrift 16. januar 2017 nr. 63 om endring i laksetildelingsforskriften.

latelser. Dette kan igjen føre til flere mindre lokaliteter tas i bruk med kortere avstand mellom anleggene, ev. at selskapene i større grad flytter fisk. Begge deler kan bidra til bryte ned gode etablerte lokalitetsstrukturer og øke risikoen for spredning av smittestoffer (inkl. lakselus).»¹⁴³

Oppdretternes reduserte fleksibilitet oppveies delvis av to ytterligere regelendringer: innføringen av felles biomassetak mellom produksjonsområder, og opphevelse av «4-6-8-regelen»:

Ved innføringen av trafikklyssystemet legges det til en ny § 48a i akvakulturdriftsforskriften, som regulerer «felles biomassetak mellom produksjonsområder». Etter denne paragrafen kan både innehaver av akvakulturtillatelse og innehavere innen samme konsern innvilges et felles biomassetak mellom produksjonsområder. I stedet for å forholde seg til et biomassetak innenfor ett produksjonsområde, kan oppdrettere som deltar i ordningen søke om å kunne utnytte biomassetaket innenfor to tilgrensende produksjonsområder. Biomassetaket omfatter tillatt biomasse etter alle tillatelser av samme type og samme art tilhørende søker innenfor to produksjonsområder som grenser til hverandre.

Paragrafen oppstiller ingen vilkår for å innvilge et slikt biomassetak, og det må antas at alle kan få dette, og at kravet om søknad kun skyldes registreringsformål.¹⁴⁴ Fiskeriministeren uttalte at hensynet til å ivareta oppdretternes fleksibilitet var utslagsgivende for avgjørelsen om å innvilge et biomassetak på tvers av to områder. Dette kompenserer noe for overgangen til mindre produksjonsområder, ved å gi oppdretterne større areal å utnytte oppdrettskapasiteten på. Det er imidlertid noe uklart hvem som skal ha rett på et slikt biomassetak. I den nye forskriftsteksten står det «Innehaver av akvakulturtillatelse eller innehavere innen samme konsern», det vil si at det både kan være produsenter som i dag bare produserer i ett område, og produsenter som produserer i flere. Imidlertid tyder uttalelser fra fiskeriministeren at dette var ment å omfatte de bedriftene som bare har tillatelser hjemmehørende i ett område.¹⁴⁵

¹⁴³ NFD, Høringsbrev (2016) om fleksibilitet produksjonsområder, s. 3.

¹⁴⁴ Jf. forskrift 16. januar 2017 nr. 62 om endring i akvakulturdriftsforskriften

¹⁴⁵ Regjeringen/Sandberg (2017a).

Departementet er klar over at dette er uklart, og vil foreslå ulike alternativer til hvem dette skal gjelde for i en ny høring som kommer i løpet av mai 2017.¹⁴⁶ Det vil blant annet bli diskutert hvorvidt oppdrettere som bare driver i ett område skal måtte flytte minst én lokalitet inn i det tilgrensede området, slik at justeringer i områdenes kapasitet også skal ha konsekvenser for disse oppdretterne.¹⁴⁷

Når det gjelder forholdet mellom oppdrettstillatelser og lokaliteter, oppheves «4-6-8-regelen» i laksetildelingsforskriften § 34, som regulerer hvor mange tillatelser og lokaliteter for matfisk som kan være knyttet til hverandre.¹⁴⁸ Begrensningene var i utgangspunktet innført med et ønske om å redusere antall lokaliteter langs kysten, og få til en mer effektiv utnyttelse av arealene.¹⁴⁹ Nå er antallet lokaliteter redusert, og reglene vurderes ikke lenger å være viktige. Ved opphevingen får oppdretterne økt fleksibilitet innenfor de mindre produksjonsområdene.

Ordningen med interregionalt biomassetak videreføres under trafikklyssystemet, ved at oppdrettere som oppfyller vilkårene til interregionalt biomassetak kan utnytte sin kapasitet i tre tilgrensende områder, jf. ny § 48b andre ledd.¹⁵⁰

4.3.5 Diskusjon

Overgangen fra regioner til mindre produksjonsområder, med muligheter for negative økonomiske konsekvenser for oppdretterne, ble møtt med kritikk fra høringsinstansene. Dette førte til at oppdretterne nå er tilbudt å kunne utnytte tillatelser i to tilgrensende områder for å bøte på dette.

I høringsrundene ble det drøftet hvor stor fleksibilitet oppdretterne skulle få. Det ble avholdt en tilleggshøring som inneholdt forslag om at

¹⁴⁶ Rønbeck (2017).

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Forskrift 16. januar 2017 nr. 63 om endring i laksetildelingsforskriften. For enkelte særtillatelser vil det fortsatt gjelde slike begrensninger, f.eks. for tillatelser etter laksetildelingsforskriften kap. 5, som særtillatelser til visningspark, til slaktemerd og til fiskepark. Se pkt. 3.2.4 for beskrivelse av reglene rundt dette.

¹⁴⁹ Høringsnotat (2016) s. 37.

¹⁵⁰ Forskrift 16. januar 2017 nr. 62 om endring i akvakulturdriftsforskriften.

oppdretterne skulle få lov til å drive i tre tilgrensende områder.¹⁵¹ Dette møtte imidlertid både kritikk fra bransjen, som pekte på at det ville viske ut insentivene til interregionalt biomassetak. Forslaget møtte også kritikk fra miljøorganisasjoner, som mente at økt fleksibilitet ville svekke sammenhengen mellom mengden biomasse i et område og områdets miljøtilstand, jf. punkt 4.3. Det ble derfor avgjort at det skulle være to områder.¹⁵²

Kombinasjonen av at oppdretterne skal ha fleksibilitet ved å kunne utnytte kapasiteten på lokaliteter i to ulike områder, i tillegg til at eventuelle nedjusteringer ved uakseptabel miljøtilstand skal skje på tillatelsesnivå og ikke lokalitetsnivå, svekker sammenhengen mellom det oppdretterne foretar seg og konsekvensene i området. Nedenfor skal jeg illustrere spenningen mellom fleksibilitet og miljøhensynene med noen eksempler.

En tenkt situasjon er at en oppdretter har klarert én tillatelse hjemmehørende i produksjonsområde nr. 1, og én tillatelse hjemmehørende i produksjonsområde nr. 2. Begge tillatelsene er på 780 tonn. Ved målingene av lusesituasjonen i de to områdene, blir område 1 «rødt», mens område 2 blir «grønt». Det betyr altså at oppdretteren må redusere produksjonen sin i område 1 med 6 prosent, mens vedkommende i område 2 får tilbud om 6 prosent vekst. Hvis oppdretteren velger å betale for produksjonsøkning, vil vedkommende etter dette stå igjen med nøyaktig samme biomasse som før, riktignok med det økonomiske tapet det medfører å ikke få utnyttet produksjonen i område 1, samt å ha betalt for økt produksjon i område 2.

Havforskningsinstituttet og Marine Harvest påpekte i sine høringsvar at slik reglene om felles biomasse i to tilgrensende områder er, kan oppdretteren fritt velge hvordan vedkommende vil disponere den samlede biomassen for de to områdene.¹⁵³ Det vil si at oppdretteren etter reglene har mulighet til å flytte sin nyervervede biomasse fra tillatelsen i område 1, inn i område 2. Dermed vil det røde området ikke få redusert biomassen. Hvis mange oppdrettere gjør det samme, kan biomassen i det røde området til og med øke.

¹⁵¹ Høringsbrev om fleksibilitet produksjonsområder (2016).

¹⁵² Regjeringen/Sandberg (2017a).

¹⁵³ Havforskningsinstituttet og Marine Harvest, høringsvar til tilleggshøring 15.12.16.

Dette er betenkelig all den tid «trafikklyssystemet» bygger på en antakelse om en kausal sammenheng mellom omfanget av biomassen i et område og antall lakselus, med påfølgende dødelighet for villfisk. Det er altså en betydelig spenning mellom ønsket om å tilby oppdretterne fleksibilitet og muligheter for effektiv og lønnsom drift, og ønsket om konsekvens og sammenheng i miljøreguleringen. Oppdretterne vil allikevel, gjennom det økonomiske tapet, få et insentiv til å forbedre miljøtilstanden.

Et annet eksempel er at en oppdretter har tillatelser som er hjemmehørende i produksjonsområde 1. Etter reglene om felles biomassetak for to områder, kan oppdretteren utnytte tillatelsene også i område 2. Hvis lusesituasjonen allerede er dårlig i område 2, mens den er betraktelig bedre i område 1, kan oppdretteren, dersom det er lønnsomt, utnytte alle tillatelsene i område 2, slik at miljøbelastningen i område 1 blir minimal. Hvis område 1 så blir rødt, får oppdretteren tilbud om kapasitetsøkning, siden vedkommendes tillatelser er hjemmehørende i område 1. Oppdretterne som har tillatelser hjemmehørende i område 2 må redusere produksjonskapasiteten. Dette kan imidlertid endre seg med departementets nyeste regelforslag.

Etter dette har vi sett at forsøket på å lage et kompromiss mellom miljøhensynene og oppdretternes fleksibilitet, samt ønsket om å beholde ordningen med interregionalt biomassetak, i betydelig grad visker ut effekten produksjonsområdene var tenkt å ha.

I sitt hørings svar påpeker Bellona at fleksibiliteten også gjør det vanskelig å finjustere modellene for beregning av sammenhengen mellom mengde oppdrettsfisk og påvirkningen fra lus i et område:

«Mangelen på sammenheng mellom tillatt og reell produksjon vil gjøre at evalueringen av miljøeffektene fra oppdrett innenfor områdene blir vanskelig, siden det blir vanskelig å bevise sammenheng mellom lakseproduksjon og miljøeffekt. Dette vil igjen kunne føre til at reguleringene av produksjonen (vekst, frys eller reduksjon) ikke vil stå seg i en rettslig tvist i etterkant av en reguleringsrunde».¹⁵⁴

¹⁵⁴ Miljøstiftelsen Bellona (2016) s. 2.

Som jeg kommer tilbake til i punkt 4.4.3, er det vitenskapelig usikkerhet rundt hvordan lakselus påvirker villfisk. Bellona påpeker at ordningen kan bidra til å så ytterligere tvil om sammenhengen:

«Kombinasjonen av unntaksregler for produksjonsreduksjon og fleksibilitet er også et problem for systemets evne til å evaluere og regulere produksjonen»¹⁵⁵

Samtidig kan fleksibiliteten gi muligheter for oppdretterne til å raskere gjøre noe med miljøproblemet. Dette fremheves i mattilsynets høringssvar:

«Forslaget innebærer at produksjonen kan flyttes raskere fra et produksjonsområde med uakseptabel miljøtilstand til et produksjonsområde med akseptabel miljøtilstand. Hvis det er det som skjer, så er det positivt. Det er avhengig av at oppdretterne er mindre opptatt av kortsiktig inntjening, og mer opptatt av en langsiktig bærekraftig utvikling.»¹⁵⁶¹⁵⁴

Fortsatt fleksibilitet gir altså også oppdretterne mulighet til å selv være med på å løse problemet, ved å flytte kapasitet inn i områder med bedre miljøtilstand, f.eks. fra et rødt til et grønt område, og på den måten bidra til at det røde området får mindre belastning. Så kommer det an på hvor opptatte oppdretterne er av dette. Dette er kanskje lettere for store oppdrettere, som har mange ulike lokaliteter.

4.4 Måling av miljøpåvirkning og bruk av miljøindikator

4.4.1 Innledning

Temaet for dette underkapitlet er målingene av hvordan oppdrettsvirksomheten påvirker miljøet, som skal foretas innenfor hvert produksjonsområde. Reguleringen av dette finnes i POF § 8.

¹⁵⁵ Ibid. s. 1.

¹⁵⁶ Mattilsynet (2016)

Etter at kysten er delt inn i atskilte produksjonsområder, er neste steg å foreta målinger av oppdrettsvirksomhetens miljøpåvirkning innenfor produksjonsområdet. I trafikklyssystemet er miljøpåvirkningen foreløpig bestemt å være lakselusas påvirkning på villfisk. Derfor blir det både nødvendig å måle hvordan lakselus spres og hvordan villfiskens dødelighet påvirkes av lakselus. Målingene av lusas påvirkning på villfisk vil utgjøre en *miljøindikator*, som skal gi myndighetene en indikasjon på om grenseverdier for miljøpåvirkning er oversteget. De tradisjonelle metodene for å måle påvirkning har vært ressurskrevende, og det er derfor ønskelig å gå over til datamodeller av hvordan lus spres og hvordan den påvirker villaks.

Nedenfor vil først miljøindikatoren bli presentert (4.4.2), samt modellene for overvåking av oppdrettsvirksomhetens påvirkning på miljøet (4.4.3). Så vil kategoriene resultatene av målingene kan havne i, gjennomgå (4.4.4), før forholdet til gjeldende regelverk kort beskrives (4.4.5). Avslutningsvis vil jeg løfte frem noen problemstillinger knyttet til målingene av påvirkningen på miljøtilstanden (4.4.6).

4.4.2 Miljøindikator – indikator for miljømessig bærekraft

Ut fra ordlyden i POF § 8 kunne man tenke at det legges opp til en bred vurdering av oppdrettsvirksomhetens påvirkning på miljøet rundt, da et områdes «miljømessige bærekraft» utvilsomt avhenger av flere faktorer. Det kunne for eksempel være snakk om økosystemet rundt oppdrettsanleggene. Imidlertid fremgår det av POF § 8 første ledd andre punktum at «påvirkningen på naturen» «overvåkes» etter de til enhver tid gjeldende *miljøindikatorene*, som fremkommer av andre ledd. Dermed begrenses vurderingen av hvilken påvirkning på miljøet som er relevant for justeringen av produksjonskapasitet til hva som til enhver tid måtte fremgå av andre POF § 8 andre ledd.

En *indikator* brukes til å angi eller beskrive forhold som er for kompliserte eller for kostbare å måle direkte. En indikator skal angis i målbare størrelser, og ved å forenkle kompliserte forhold skal den gi

et tydelig signal om en tilstand eller endring i en tilstand.¹⁵⁷ Tanken i trafikklyssystemet er å bruke et system med miljøindikatorer for å sikre at produksjonskapasiteten ikke overstiger miljøets bæreevne.¹⁵⁸

Av POF § 8 andre ledd fremgår det at lakselusas påvirkning på vill laksefisk skal være miljøindikator. Lakselusas påvirkning på vill laksefisk er valgt som miljøindikator av to grunner: For det første, som vist over i punkt 3.3, medfører lakselus økt dødelighet på vill laksefisk. Lakselus blir ansett å være den mest akutte miljøutfordringen til oppdrettsnæringen i dag.¹⁵⁹ For det andre er det ikke alle miljøpåvirkninger som egner seg som indikator. Påvirkningen må være målbar, og ha tilstrekkelig nær sammenheng med produksjonsvolumet i det produksjonsområdet man måler i.¹⁶⁰ Etter Havforskningsinstituttets vurdering er «Lakselus [...] i dag den eneste sykdommen i oppdrett som utgjør en kjent og målbar miljøpåvirkning på villfisken».¹⁶¹

Det går frem av høringsnotatet at det i prosessen har vært uklart hvilken fisk lakselusas påvirkning skal måles på.¹⁶² Fra den første løypemeldingen går det imidlertid frem at det som måles er «økt dødelighet på utvandrende postsmolt laks, førstegangsutvandrende postsmolt sjørørret og sjørøye, og på beitende sjørørret og sjørøye som en konsekvens av smitte av lakselus fra oppdrettsanlegg».¹⁶³

Departementet holdt det åpent i stortingsmeldingen at man etter hvert også kanskje kan fase inn andre hensyn enn lakselus. Det er først og fremst kloakkutslipp det også kan bli aktuelt å ta i bruk som miljøindikator på lengre sikt.¹⁶⁴ I næringskomiteen ble det bedt om at man også begynte arbeidet med å lage en modell for utslipp fra oppdrettsanleggene.¹⁶⁵ I dag kan utslipp være et lokalt problem noen steder,

¹⁵⁷ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 54, jf. Store norske leksikon (2014).

¹⁵⁸ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 54.

¹⁵⁹ Ibid. s. 60.

¹⁶⁰ Ibid. s. 54.

¹⁶¹ Ibid. s. 55 og 62.

¹⁶² Høringsnotat (2016) s. 43.

¹⁶³ Havforskningsinstituttet mfl. (2017) s. 3.

¹⁶⁴ Meld. St. 16 s. 55 og 59.

¹⁶⁵ Innst. 361 S (2014–2015) s. 19.

men undersøkelser viser at det i det overveiende antall opplegg ikke er et problem.¹⁶⁶ Men med en videre vekst i oppdrettsnæringen vil utslippenes påvirkning på miljøet også øke.

4.4.3 Modellene for overvåking av oppdretternes påvirkning

Overvåking av lakselus på vill laksefisk har tradisjonelt vært gjort for eksempel ved utsett og gjenfangst av smolt. Man har satt ut to parallelle grupper smolt, hvor en gruppe har vært behandlet slik at den har vært immun mot lus. Så har man fanget fisken inn igjen og beregnet dødeligheten.¹⁶⁷ Det har også blitt gjort forsøk hvor laks har blitt plassert i bur i en viss avstand fra oppdrettsanlegg, og man så har telt hvor mange lus denne har. Man har fanget sjørørret med ruse og garn, og trålet etter utvandrende laksesmolt.¹⁶⁸

Disse metodene er imidlertid dyre og tidkrevende, og det har derfor blitt utviklet datamodeller som etter hvert skal kunne erstatte feltobservasjonene.¹⁶⁹ Disse modellene skal kunne gi detaljert informasjon om ulike parametere som påvirker lusa, som vanntemperatur, vannets saltholdighet og strømforhold.¹⁷⁰ Disse modellene suppleres av modeller som beregner spredningen av luselarver. Modellene baserer seg på innrapporterte lusetall fra oppdretterne selv, og Havforskningsinstituttet har utviklet en database som kontinuerlig oppdateres med innrapporterte lusedata fra alle oppdrettsanlegg i Norge. På dette grunnlaget beregnes det reelle utslippet av lakseluslarver.¹⁷¹ I etterkant av modelleringene vil det også bli gjort telling med tradisjonelle metoder for å «verifisere og kalibrere modellen».¹⁷² Overgangen fra de tradisjonelle metodene til datamodeller beskrives slik i stortingsmeldingen:

¹⁶⁶ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 57.

¹⁶⁷ Havforskningsinstituttet mfl. (4/2016) s. 99.

¹⁶⁸ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 60.

¹⁶⁹ L.c.

¹⁷⁰ L.c.

¹⁷¹ L.c.

¹⁷² Havforskningsinstituttet mfl. (4/2016) s. 1.

«Systemet er nå operativt langs hele kysten, selv om det vil kreve validering og kalibrering i enda noen år. [...] Resultatene er lovende og forskerne tror at de på relativt kort tid skal utvikle en tilsvarende sammenheng som vist mellom overvåkningsbur og smittemodell. I prinsippet betyr dette at HI vil være i stand til å vurdere risiko i produksjonsområder gjennom en kostnadseffektiv modellbasert varslingsindikator, og deretter gjennomføre tilstandsbekreftelse på vill laksefisk spesielt i områder med høy risiko. Etter hvert som smittemodellene blir bedre validert og kalibrert, og etter hvert som kunnskapen om tålegrenser på bestandsnivå blir mer presise, kan mer og mer av dette gjøres modellbasert. Behovet for tilstandsbe-
kreftelse direkte på vill laksefisk vil da reduseres.»¹⁷³

Under komitebehandlingen på Stortinget vedtok næringskomiteen tilrådning til regjeringen om å utrede en utslippsmodell der hver enkelt aktørs tillatte miljøbelastning ble definert.¹⁷⁴ Dette fikk tilslutning av Stortinget.¹⁷⁵ Av høringsnotatet fremgår det at inntil en slik modell er utredet «legger departementet til grunn at gjennomsnittlig antall voksne hunnlus per fisk er egnet til å bruke som et kriterium for i hvilken grad en tillatelse bidrar til å påvirke smittepresset».¹⁷⁶

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) ba i brev av 19. desember 2016 om at Havforskningsinstituttet (HI), Veterinærinstituttet (VI) og Norsk institutt for naturforskning (NINA) skulle oppnevne og etablere en styringsgruppe for vurdering av lusepåvirkning.

Styringsgruppen har blitt bedt om å opprette en ekspertgruppe for å evaluere lusepåvirkning fra oppdrett på villfisk.¹⁷⁷

¹⁷³ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 61.

¹⁷⁴ Innst. 361 S (2014–2015) s. 11 og 19.

¹⁷⁵ Vedtak nr. 679 (2014–2015).

¹⁷⁶ Høringsnotat (2016) s. 44.

¹⁷⁷ Havforskningsinstituttet mfl. (2017) s. 3.

4.4.4 Diskusjon

Under arbeidet med trafikklyssystemet har det kommet frem at det er knyttet usikkerhet til modellene som skal måle lakselusas påvirkning på villfisk.

I det første høringsnotatet om trafikklyssystemet ble det foreslått en luseindikator.¹⁷⁸ I høringsrunden ble det faglige grunnlaget for en slik indikator kritisert.¹⁷⁹ I stortingsmeldingen imøtegikk og avviste departementet kritikken mot det faglige grunnlaget:

«Det er godt samsvar mellom mengden oppdrettsfisk i sjøen, nivå av lakselus på oppdrettsfisk og hvor stor påvirkning lakselus har på ville laksebestander, særlig sjøørret. Derfor er lakseluspåvirkning på ville bestander godt egnet som indikator.»¹⁸⁰

Videre skrev departementet:

«Fiskeri- og havbruksnæringenes landsforening (FHL) hevder i sin høringsuttalelse at det ikke er påvist sammenheng mellom lakselusforekomsten i oppdrettsanlegg og dødelighet på utvandrende smolt. Nærings- og fiskeridepartementet deler ikke dette synet. Selv om man alltid kan ønske seg et omforent faglig grunnlag, vil departementet vise til at føre var-prinsippet tilsier at forvaltningen bør handle og at det ikke bør være grunnlag til å endre på de standpunkt forvaltningen har inntatt. Det foreligger per i dag ikke detaljert kunnskap om hvilken betydning lakselusforekomsten i enkeltanlegg har for villfisken i området rundt. Det er imidlertid hevet over enhver tvil at den totale lakselusforekomsten i merdene bidrar til økt smittepress på vill laksefisk.»¹⁸¹

Under den åpne høringen i Næringskomiteen ble uenigheten om trafikklyssystemets faglige grunnlag også et tema. I den etterfølgende behandlingen viste komiteen til den faglige usikkerheten som hadde

¹⁷⁸ Høringsnotat (2014) s. 47–49.

¹⁷⁹ Se Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (2015) s.1–2.

¹⁸⁰ Ibid. s. 10.

¹⁸¹ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 55.

kommet frem. Komiteen understreket at den var av den oppfatning at «det er en klar sammenheng mellom den totale lakselusforekomsten i merdene og lus på villfisk, og at dette også har en påvirkning på dødelighet på utvandrende smolt».¹⁸² I tillegg pekte komiteen på at føre var-prinsippet måtte ligge til grunn for forvaltningen av havbruksnæringen.¹⁸³ Imidlertid mente komiteen at det var behov «for å øke kompetansenivået knyttet til havbruksnæringens påvirkning på villfiskbestandene» og at «flere miljøer med god kunnskap om lakselus [...] bør inkluderes i arbeidet med ferdigstilling og forvaltning av luseovervåkningsmodellen».¹⁸⁴ I forlengelsen av dette uttalte komiteen at

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, slutter seg til at det utarbeides forslag til produksjonsområder der aktører innenfor området blir ansvarliggjort for produksjonsområdets samlede miljøbelastning, men mener *det er prematurt å etablere den foreslåtte modellen som endelig modell for produksjonsjustering i havbruksnæringen*» [...] Komiteen mener at eksisterende tildelingsregime, der regjeringen fastsetter kriterier for tildeling av vekst innenfor bærekraftige rammer, må fortsette frem til den ny modell er på plass».¹⁸⁵

Etter dette kom komiteen blant annet med følgende tilrådning:

«Stortinget ber regjeringen på egnet måte legge frem for Stortinget det endelige forslaget til produksjonsområder.»

Og:

«Stortinget ber regjeringen utrede en utslippsmodell der hver enkelt aktørs tillatte miljøbelastning er definert».¹⁸⁶

¹⁸² Innst. 361 S (2014–2015) s. 9.

¹⁸³ L.c.

¹⁸⁴ Innst. 361 S (2014–2015) s. 9–10.

¹⁸⁵ Ibid. s. 10.

¹⁸⁶ Ibid. s. 19.

Etter debatt i Stortinget ble næringskomiteens tilrådninger vedtatt som anmodningsvedtak.¹⁸⁷

I forbindelse med stortingsdebatten uttalte Frank Bakke-Jensen fra Høyre seg om den vitenskapelig usikkerheten:

«Jeg vil bare avklare med hensyn til mesteparten av den harde kritikken som kom fra næringen da meldingen kom. Den kom fra dem i næringen som mener at det ikke er noen sammenheng mellom lusepåslag på oppdrettslaks og villaks. Der er jeg veldig fornøyd med at komiteen er ganske klar. Denne sammenhengen ser man, og i den grad det sås tvil om det, sier man at føre var-prinsippet skal gjelde, så der treffer meldingen veldig godt. Det kan ikke skapes et inntrykk av at det kom en melding fra statsråden som hele næringen var imot. Store deler av de sterke stemmene mener at den sammenhengen ikke finnes. Det kan godt hende at vi en eller annen gang finner ut at det stemmer, men den kunnskapen har vi ikke nå. Derfor har meldingen truffet i forhold til kunnskapsinnhenting og modellene».¹⁸⁸

Som en oppfølging til stortingsmeldingen hadde Havforskningsinstituttet og Veterinærinstituttet fått i oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet å fortsette arbeidet med modellen frem mot implementering av trafikklyssystemet.¹⁸⁹ Etter næringskomiteens uttalelser om at flere fagmiljøer burde involveres, ble dette gjort.¹⁹⁰ Det ble satt ned tre arbeidsgrupper, som arbeidet med mål om å skaffe kunnskapsstatus på tre områder:¹⁹¹

1. Modellene som benyttes for å beregne smittepress og lusepåslag på laksefisk
2. Hvor og når laks, sjøørret og sjørøye er i sjøen

¹⁸⁷ Votering 15. juni 2015. Noen av anmodningsvedtakene er fulgt opp i Meld. St. 31 (2016–2017) *Noen fiskeri- og havbrukspolitiske saker*.

¹⁸⁸ Frank Bakke-Jensen, [13:14:53] Stortinget – Møte mandag den 15. juni 2015 kl. 10

¹⁸⁹ Havforskningsinstituttet mfl. (14/2016) s. 1.

¹⁹⁰ Disse var Rådgivende biologer AS, Uni Research, Norsk institutt for naturforskning, Sea Lice Research Centre (UiB), Akvaplan-niva, Norsk Regnesentral og SINTEF, Norsk institutt for vannforskning og Meteorologisk institutt, jf. Havforskningsinstituttet mfl. (14/2016) s. 1.

¹⁹¹ Ibid. s. 2.

3. Effekten og dødeligheten av lakselus på laks, sjørøret og sjørøye.

Resultatet av samarbeidet mellom institusjonene ble en rapport som kartla kunnskapsstatusen på de ulike områdene: *Kunnskapsstatus som grunnlag for kapasitetsjustering innen produksjonsområder basert på lakselus som indikator.*¹⁹²

I innledningen beskrives og oppsummeres rapportens innhold slik:

«Denne rapporten presenterer kunnskapsstatus for det faglige grunnlaget for kapasitetsjustering innen produksjonsområder basert på lakselus som indikator. Rapporten viser at det fortsatt gjenstår viktige kunnskapshull som det må arbeides videre med frem mot implementering av trafikklyssystemet for kapasitetsjustering høsten 2016/våren 2017». ¹⁹³ (min utheving)

Etter at rapporten forelå, ble det endelige forslaget til regelverk sendt ut på høring. I høringsnotatet knyttes følgende kommentar til rapporten og det faglige grunnlaget:

«Rapporten viser at det er et forbedringspotensial knyttet til utviklingen av lakselusindikatoren og peker på områder som bør forbedres. Institusjonen ble bedt om å identifisere kunnskapshull, og det har de gjort. At systemet har forbedringspotensial er helt naturlig, og kjent for Stortinget under dets behandling av meldingen. Dette arbeides det derfor videre med. Rapporten konkluderer med at vi pr i dag har best treffsikkerhet med modellen når det er et høyt infeksjonspress, altså mye lus. Det vil utover våren/sommeren gjennomføres testkjøring langs hele kysten. Dette vil gi ytterligere kunnskap.»¹⁹⁴

Flere høringsinstanser uttalte seg kritisk til det faglige grunnlaget i høringsrunden. Med henvisning til kunnskapshullene som hadde kommet

¹⁹² Havforskningsinstituttet mfl. (14/2016).

¹⁹³ Ibid. s. 1.

¹⁹⁴ Høringsnotat (2016) s. 31.

frem ved komitebehandlingen og i rapporten fra Havforskningsinstituttet, uttales det i høringsbrevet fra Alsaker Fjordbruk AS:¹⁹⁵

«Alsaker kan ikke se at det i høringsnotatet er påvist at kunnskaps-hullene er tettet. Mekanismene som skal bestemme trafikklys og trafikklysets konsekvenser er knyttet opp mot modeller og beslutningsgrunnlag som ennå enten ikke foreligger eller ennå ikke er ferdig utarbeidet. Det foreligger per i dag ikke noen modell som utgjør et faglig forsvarlig grunnlag for innføring av en trafikklys-ordning som skal styre vekst og reduksjon av produksjon innenfor bestemte geografiske områder. [...] Alsaker mener at modellen må ferdigstilles og evalueres på nytt før den kan brukes som grunnlag for beslutning om trafikklysfarge [...] Stortinget har forutsatt at det eksisterende tildelingsregime for vekst må fortsette inntil ny modell er på plass (Innst. 361 S side 10). Det er per i dag ikke grunnlag for å hevde at ny modell er på plass. Innføringen av et nytt system vil kunne få svært omfattende negative konsekvenser, og det er derfor helt avgjørende at systemet må være kvalitetssikret og faglig betryggende.»¹⁹⁶

Marine Harvest var også kritiske til å anvende resultatene fra modelleringene som beslutningsgrunnlag for avgjørelser om oppdretternes produksjonskapasitet:¹⁹⁷

«Marine Harvest mener disse to eksemplene [for grovkornet oppløsning i strømmodellene og at modellen kun er basert på værdata fra ett år] viser at det er så store svakheter med modellen at vi ber om at høringsprosessen rundt ny modell for kapasitetsvekst og implementeringsprosessen utsettes til modellen er kvalitetssikret og validert»¹⁹⁸

¹⁹⁵ Alsaker Fjordbruk AS (2016)

¹⁹⁶ Ibid. s. 2.

¹⁹⁷ Marine Harvest (2016)

¹⁹⁸ Marine Harvest (2016) s. 2.

Sjømat Norge gikk enda lenger. Med referanse til ulike forskningsrapporter uttalte de seg svært kritiske til hvorvidt det i det hele tatt finnes noe vitenskapelig bevis for at lus i anlegg påvirker villaksens dødelighet:

«At det i St. 16 (2014–2015) står følgende «Det er et godt samsvar mellom mengden oppdrettsfisk i sjøen, nivå av lakselus på oppdrettsfisken og hvor stor påvirkning lakselus har på ville laksebestander, særlig sjøørret. Derfor er lakseluspåvirkning på ville bestander godt egnet som indikator» er ikke informasjon som samsvarer med omforent internasjonal vitenskap.»

23. mai 2017 mottok Nærings- og fiskeridepartementet den første «løypemeldingen» om lusepåvirkning fra den nedsatte ekspertgruppen. I løypemeldingen konkluderes det med at det er «grønt lys», altså lav risiko for lusepåvirkning på vill laksefisk i produksjonsområdene 1 og 8 til 13, «gult lys», altså moderat påvirkning i produksjonsområdene 2 og 4 til 7, mens det er «rødt lys», altså høy påvirkning i produksjonsområde 3. Usikkerheten rundt analysene er stor i enkelte områder. Det gjelder spesielt område 4, 6, 10 og til dels 12.¹⁹⁹

Fiskeriministeren varslet i forbindelse med fremleggelsen av rapporten at han tok sikte på å legge frem departementets vurdering av prøvekjøringen. Beslutninger om hvilke områder som blir tilbudt vekst, skal bli tatt etter at den endelige rapporten foreligger til høsten.²⁰⁰

Frem til den første nedslaktingen skal skje i 2019, kan mye ha skjedd, i det det jobbes med å kalibrere og validere modellene. Vurderingen av modellene som styringsverktøy vil avhenge av hvor stor usikkerhet det er rundt modellene ved de første nedslaktingene i 2019. Både myndighetene og næringen er interessert i å få bukt med problemet, og det investeres midler i forskning fra begge kanter.²⁰¹

¹⁹⁹ Regjeringen/Sandberg (2017b).

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ Hosteland (2017).

4.5 Handlingsregel for kapasitetsjusteringer

4.5.1 Innledning

Temaet for dette underkapitlet er justeringene av produksjonskapasitet i produksjonsområdene, basert på målingene av miljøtilstanden. Justeringene er regulert i POF kapittel 3, § 8 til § 13.

Etter trafikklyssystemet skal miljøpåvirkningen i produksjonsområdene være styrende for hvor stor områdets totale produksjonskapasitet skal være. Kapasiteten innenfor hvert produksjonsområde skal reguleres avhengig av oppdrettsvirksomhetens miljøpåvirkning innenfor hvert område. Resultatene av målingene av miljøpåvirkningen kan gi enten grønt, gult eller rødt «lys», og danner grunnlag for departementets beslutning om produksjonskapasiteten i området. Med andre ord innebærer dette at det i trafikklyssystemet legges føringer for hva som skal være avgjørende ved departementets vurdering av hvor stor produksjonskapasiteten i et produksjonsområde skal være. Å vite hvor ofte, med hvilket omfang og etter hvilke kriterier kapasitetsjusteringer skal skje, er ment å gi næringen forutsigbarhet. Dette står i motsetning til dagens ordning, hvor departementet organiserer ad hoc-pregede tildelingsrunder, hvor tildelingskriteriene varierer fra gang til gang. Dette blir av departementet omtalt som en *handlingsregel*.

Nedenfor beskrives først prosessen for kapasitetsjusteringer (4.5.2), før henholdsvis oppjusteringer (4.5.3), frys (4.5.4) eller nedjusteringer (4.5.5) av kapasitet gjennomgås nærmere. Avslutningsvis går jeg inn på noen problemstillinger som har kommet opp i forbindelse med innføringen av en handlingsregel for kapasitetsjusteringer.

4.5.2 Prosessen for kapasitetsjusteringer

I høringsnotatet legger departementet opp til at kapasitetsjusteringer skal skje i en sekstrinns prosess:

- «1) Modellen som predikerer lusebelastning i et produksjonsområde kjøres

- 2) Modellen gir en farge for området (trafikklyset)
- 3) Dette gir et beslutningsgrunnlag for departementet
- 4) Relevante etater og institutt kan gi assistanse til å tolke/vurdere dette beslutningsgrunnlaget
- 5) Departementet fatter beslutning om vekst, frys eller reduksjon i det enkelte produksjonsområde
- 6) I den grad beslutningen får budsjettmessige konsekvenser for staten, dvs. at det tillates vekst mot vederlag, vil Stortinget ta stilling til de budsjettmessige konsekvensene.»²⁰²

Trinn 1 tilsvarer kjøring av «modellen» for beregning av lakselusas påvirkning på villaks, som beskrevet i forrige underkapittel. Trinn 2 omhandler resultatene av målingene. Etter POF

§§ 9, 10 og 11 vil resultatene av målingene klassifiseres i tre kategorier: henholdsvis «uakseptabel», «moderat» og «akseptabel» påvirkning.²⁰³ Dette tilsvarer henholdsvis «grønt», «gult» og «rødt» lys.

Det fremgår ikke av POF hva som ligger i disse kategoriene. I stortingsmeldingen legges det opp til at kategoriene skal tilsvare følgende grenseverdier:

1. Lav risiko/påvirkning: «Det er sannsynlig at mindre enn 10 % av populasjonen dør pga. luseinfeksjon»
2. Moderat risiko/påvirkning: «Det er sannsynlig at 10–30 % prosent av populasjonen dør pga. luseinfeksjon»
3. Høy risiko/påvirkning: «Det er sannsynlig at over 30 % av populasjonen dør pga. luseinfeksjon»²⁰⁴

Departementet mente at disse grenseverdiene for hva som var liten, moderat og høy miljøpåvirkning, var i overensstemmelse med de grenseverdiene som var fastsatt i kvalitetsnormen for villaks.²⁰⁵

²⁰² Høringsnotat (2016) s. 29.

²⁰³ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 47.

²⁰⁴ Ibid. s. 60.

²⁰⁵ Ibid. s. 60, jf. forskrift 20. september 2013 nr. 1109 Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks (*Salmo salar*).

I det tidligere høringsnotatet var disse kategoriene formulert annerledes. I stedet for formuleringene «Det er sannsynlig at mindre enn [...] % av populasjonen dør pga. luseinfeksjon.» het det «[...] % av populasjonen har økt sannsynlighet for dødelighet».²⁰⁶ Jeg kommer tilbake til forskjellen mellom disse formuleringene i diskusjonsdelen nedenfor.

Etter trinn 3 danner resultatet av modellberegningene et «beslutningsgrunnlag» for departementet, som i løpet av trinn 4 kan få assistanse av «relevante etater og institutter» til å tolke og/eller vurdere beslutningsgrunnlaget. Det er i dag satt ned en styringsgruppe for å videreutvikle arbeidet med overvåkningsmodellene.²⁰⁷

Dette innebærer at det ikke er en automatisk sammenheng mellom resultatet av modellene basert på naturvitenskapelige metoder og produksjonskapasiteten i et område. Mangelen på automatikk fremgår også av trinn 5, hvor det beskrives at «departementet fatter en beslutning»: det er departementet som gjør en vurdering og bestemmer hvilken kategori miljøpåvirkningen i et område anses å være i.²⁰⁸

Slik POF §§ 9, 10 og 11, om henholdsvis «rødt», «gult» og «grønt» lys er formulert, legges det opp til at departementet «kan» nedjustere, avstå fra å endre produksjonskapasiteten eller lyse ut nye tillatelser og økning av produksjonskapasiteten.

Jeg leser bruken av ordet «kan» i POF §§ 9, 10 og 11 som et uttrykk for at den etterfølgende vurderingen etter fastleggelsen av hvorvidt miljøtilstanden er akseptabel, moderat eller uakseptabel er underlagt forvaltningens skjønn. Det vil si at uttrykket «kan» her brukes for å vise at departementet ikke har bundet seg til f.eks. å øke produksjonskapasiteten hvis området har fått grønt lys.

I stortingsmeldingen er departementets avgjørelser av produksjonskapasitet formulert som «vekst tilbys på nytt», «fortsatt frys» og «ytterligere reduksjon».²⁰⁹ I høringsnotatet er det i større grad tatt forbehold om

²⁰⁶ Høringsnotat (2014) s. 48. Se pkt 3.3.2.1.

²⁰⁷ Se Havforskningsinstituttet mfl. (2017).

²⁰⁸ Høringsnotat (2016) s. 29.

²⁰⁹ Jf. tabell 8.1 i Meld. St. 16 (2014–2015) s. 49.

departementets vurdering, ved omformulering til «vekst vurderes», «vurdere frys» og «vurdere reduksjon».²¹⁰

Dette må bety at hvis modellene for eksempel tilsier at det er akseptabel miljøpåvirkning i et produksjonsområde, står departementet fortsatt fritt til å gjøre en vurdering av om det ønsker å øke kapasiteten i området. Departementet kan også la kapasiteten forbli uendret. Hvis det er uakseptabel miljøpåvirkning, kan departementet nedjustere produksjonskapasiteten i et område. Departementet kan også la kapasiteten forbli uendret, men sannsynligvis ikke oppjustere kapasiteten. Man kan se det slik at det er visse begrensninger for departementets frihet, og at denne må tolkes i lys av formålsbestemmelsene i til akvakulturloven § 1 og POF§ 1, hvor det legges opp til at miljømessig bærekraft skal være rammene for næringens utvikling. Miljømessig bærekraft er også hensynet bak opprettelsen av produksjonsområder og regulering av produksjonskapasitet. Adgangen må også tolkes i lys av nml. § 7 og Grl. § 112, slik at departementet ikke står fritt til å for eksempel utvide produksjonskapasiteten i et område som har fått «rødt lys».

At det ikke er «automatikk» i sammenhengen mellom resultatene av miljømålingene og justeringen av produksjonskapasitet vil på den ene siden gå ut over forutsigbarheten til oppdretterne, men på den andre siden tillater det departementet å ta hensyn til hvordan utviklingen av miljøsituasjonen har vært i løpet av de to årene som har gått siden sist justering.

I stortingsmeldingen og høringsnotatet legges det allikevel opp til visse føringer for departementets vurderinger. Det skal først tas utgangspunkt i hvorvidt produksjonskapasiteten i området ved forrige vurdering ble økt, holdt på samme nivå (frost) eller redusert.²¹¹ Det fremkommer i tillegg av tabell 8.1 i stortingsmeldingen og den tilhørende forklaringen at dersom resultatet i begge årene er det samme, vil «utfallet være forutsigbart» og «det legges ikke opp til noen vurdering».²¹² Hvis et område f.eks. har fått «grønt lys» to år på rad i årlige målinger, er det meningen at det skal

²¹⁰ Jf. tabell 5-3 på s. 29–30 i Høringsnotat (2016).

²¹¹ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 49 og Høringsnotat (2016) s. 29–30.

²¹² Meld. St. 16 (2014–2015) s. 49.

være en slags automatikk i at det da blir vekst i området. Hvis området derimot et år får rødt lys, for så å få grønt lys året etter, skal departementet foreta en vurdering.

Etter POF § 8 tredje ledd, skal departementet gjøre en vurdering av om produksjonskapasiteten skal justeres annethvert år. Dette tidsintervallet er valgt i overensstemmelse med uttalelser fra et flertall av høringsinstansene.²¹³ Intervallet må være langt nok til at virkningene av forrige kapasitetsjustering kan vises.²¹⁴ Departementet antar at det vil ta tid før man ser effektene av opp- eller nedjustering: «Det antas at miljøindikatoren året etter et vedtak ikke vil vise den fulle påvirkningen fra vedtaket, da det tar tid både å realisere en vekst og redusere produksjonen.»²¹⁵

Justeringene i produksjonskapasitet skal skje i oppdretternes tillatelses-MTB. Dette kommer ikke eksplisitt frem, men fremgår forutsetningsvis av POF § 11 siste ledd, § 12 om unntak fra handlingsregelen, og i bestemmelsen om størrelsen på kapasitetsjusteringene i § 13.

Justeringene av produksjonskapasitetene skal skje ved forskrift. Dette har ført til kritikk fra mange høringsinstanser.²¹⁶ En justering ved forskrift gir produsentene færre klagerettigheter enn ved en justering ved enkeltvedtak. Det er uenighet om departementets avgjørelse av nedjustering for alle tillatelsene i et område gjelder rettigheter til «en eller flere bestemte personer», jf. fvl. § 2 bokstav b, eller «en ubestemt krets av personer», jf. fvl. § 2 bokstav c. Her er det ikke anledning til å gå dypere inn i diskusjonen av oppdretternes prosessuelle rettigheter.

POF § 13 regulerer størrelsen på kapasitetsjusteringene. Hvis produksjonskapasiteten i et produksjonsområde justeres opp, endres den med 6 prosent totalt. Dette inkluderer både økning i form av økt kapasitet på eksisterende tillatelser, og utdeling av nye tillatelser. Økningen avrundes til nærmeste tonn. Justeringer på 6 prosent ble ansett å utgjøre en moderat risikoprofil for næringens vekst. Oppdretternes kapasitet skal jo justeres opp ved «grønt lys» i samme omfang som den justeres

²¹³ Ibid. s. 48.

²¹⁴ Ibid. s. 48.

²¹⁵ Ibid. s. 49.

²¹⁶ Høringsnotat (2016) s. 31–34.

ned ved «rødt lys».²¹⁷ Oppjustering etter første ledd er angitt i prosent. Det vil også si at i produksjonsområder med mye produksjon fra før, vil økningen bli stor i absolutte tall. Når det gjelder nedjustering, gir det ikke mening å angi dette i prosent. Hvis et områdes totale kapasitet for eksempel er 100 tonn, så vil en oppjustering på 6 prosent føre til at områdets produksjonskapasitet etter oppjusteringen er på 106 tonn. Hvis området i neste runde får «rødt lys» og man må nedjustere kapasiteten, kan man ikke nedjustere med 6 prosent, da 6 prosent av 106 utgjør 6,36 tonn, slik at området etter justeringen ender opp med 99,64 tonn i produksjonskapasitet, altså mindre enn utgangspunktet. For å komme tilbake til utgangspunktet på 100 tonn, vil man måtte justere kapasiteten med ca. 5,66 prosent. Derfor gir det mening å angi tilbakejusteringen i absolutte tall i stedet for prosent.

4.5.3 Grønt lys og kapasitetsøkning uavhengig av miljøstatus

4.5.3.1 Grønt lys: tilbud om kapasitetsøkning

Etter POF § 11 kan oppdrettere i et område som har akseptabel miljøpåvirkning bli tilbudt økning i produksjonskapasitet. Dette kan etter første ledd både gå ut på at oppdretterne blir tilbudt nye tillatelser, og at innehavere av eksisterende tillatelser i produksjonsområdet blir tilbudt utvidelse av tillatelsene.

Ved forbedret miljøtilstand er det de produsentene som tidligere måtte slakte ned som først nyter godt av økning i kapasitet. Etter POF § 13 andre ledd, jf. POF § 11 tredje ledd²¹⁸, endres produksjonskapasiteten med det antall tonn tillatelsen ble nedjustert med ved siste nedjustering, deretter nest siste nedjustering og så videre.

²¹⁷ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 48.

²¹⁸ I forskriften henvises det feilaktig til POF § 11 andre ledd.

4.5.3.2 Tilbud om kapasitetsøkning uavhengig av miljøstatus i produksjonsområdet

Etter POF § 12 kan en oppdretter på visse vilkår tilbys vekst uavhengig av produksjonsområdets miljøstatus. Dette er et unntak fra ordningen i POF §§ 9-11, hvor produksjonskapasiteten justeres basert på resultatene av miljømålingene. Et slikt unntak vil være aktuelt i to tilfeller:

Det første tilfellet er regulert i POF § 12 første ledd bokstav a), og omfatter anlegg der lakseluslarver ikke slippes ut i frie vannmasser, og dette er dokumentert for den siste produksjonssyklusen av en uhildet faginstans.

Det andre alternativet fremgår av POF § 12 første ledd bokstav b), og gjelder anlegg hvor det ved alle tellinger i perioden mellom 1. april til 30. september under den siste produksjonssyklusen var færre enn 0,1 voksne hunnlus per fisk, eller at utslippet av egg og frittsvømmende stadier av lakselus til miljøet ikke er større enn det utslippet ville ha vært fra et tilsvarende antall fisk med et lusenivå på 0,1 voksen hunnlus i gjennomsnitt per fisk.

For begge disse alternativene er det et vilkår at laksen ikke kan ha blitt behandlet medikamentelt mot lakselus mer enn én gang under den siste produksjonssyklusen. Dette er en streng unntaksregel, og flere høringsinstanser har pekt på at det bare vil være en håndfull oppdrettsanlegg som vil oppfylle kravene til dette i dag.²¹⁹

Enkelte oppdrettere i Skjerstadfjorden har lokaliteter der det er stor avrenning fra omkringliggende fjellbekker eller store regnmengder, og fisken av den grunn står i brakkvann. Siden lakselus ikke overlever i ferskvann, er luseproblemet så å si ikke-eksisterende.

En annen gruppe dette alternativet kan være aktuelt for, er lukkede anlegg, hvor fisken ikke står i åpne vannmasser, men vann pumpes inn og ut av en beholder hvor fisken befinner seg. Dette er foreløpig i en begynnende fase: Oppdrettsselskapet Marine Harvest har som ett av to

²¹⁹ Høringsnotat (2016) s. 51.

selskaper fått tillatelse til en utviklingskonsesjon²²⁰ for sin modell «egget», og holder på å bygge de første modellene.²²¹

For det tredje er dette aktuelt for de oppdretterne som driver etter grønne konsesjoner og har investert i ny teknologi som gjør at de lykkes med å holde lusetallene veldig lave. Men kravet etter § 12 er svært strengt – det kreves både maksimalt 0,1 voksne hunnlus i snitt per fisk, og at det ikke skal foretas mer enn én medikamentell avlusning i løpet av produksjonssyklusen. Til sammenligning kreves det etter grønne konsesjoner at det er færre enn 0,25 voksne hunnlus per fisk, med maksimalt tre medikamentelle avlusninger per produksjonssyklus. De «mørkegrønne» konsesjonene, det vil si de grønne konsesjonene med strengest miljøkrav, krever at det er 0,1 lus i snitt per fisk, med adgang til å foreta tre avlusninger.²²²

Oppsummeringsvis vil altså de færreste oppdretterne fylle disse kravene. Denne bestemmelsen kan også sees på som et klart insentiv for oppdretterne til å satse på ny teknologi som får bukt med luseproblematikken. Etter POF § 9 tredje ledd vil oppdrettere som oppfyller disse vilkårene heller ikke omfattes av nedjusteringer av kapasitet i området.

4.5.3.3 Fordeling av vekst ved tildeling på objektive vilkår

Fordelingen av kapasitetsøkningen kan skje på to måter: enten ved tildeling av nye tillatelser, eller ved å øke kapasiteten på eksisterende tillatelser i området. Departementet ønsker å holde begge mulighetene åpne, men å benytte én fordelingsmetode av gangen.²²³

Ved innføringen av trafikklyssystemet understrekes det at departementet ser for seg at tildelingene i enda større grad enn før skal foregå etter «objektive kriterier», altså ved at det er prisen som skal være avgjørende.²²⁴ Det ser også ut som man i stortingsmeldingen legger opp til å gå bort fra kravet om prekvalifisering, og vil bevege seg mer mot

²²⁰ Utviklingskonsesjoner er regulert av laksetildelingsforskriften §§ 22 og 23 b.

²²¹ Fiskeridirektoratet *Utviklingstillatelser*, Berge (2016).

²²² Fiskeridirektoratet *Grønne tillatelser*.

²²³ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 64.

²²⁴ Ibid. s. 65.

en ren auksjonsordning, for å belaste forvaltningen minst mulig og for å få det riktigste uttrykket for hvor mye oppdretterne faktisk er villig til å betale.²²⁵

Fordelen ved å utlyse nye tillatelser er at det er en effektiv måte å fordele ressurser på. På den måten vil man også unngå å favorisere aktører som allerede er i næringen. Samtidig vil ikke alle eksisterende aktører nødvendigvis kunne være med i en eventuell budrunde om nye tillatelser. Ved å tilby økning i eksisterende MTB gjør man at eksisterende aktører kan vokse, og det er et forutsigbart system for aktørene.

4.5.4 Gult lys: opprettholdelse av eksisterende produksjonskapasitet

Etter POF § 10 kan departementet avstå fra å endre produksjonskapasiteten dersom miljøpåvirkningen i et produksjonsområde vurderes som moderat. Formuleringen av POF § 10 er ganske kronglete. Hva alternativet for departementet er, er uklart. Hvis departementet står fritt her, vil det teoretisk kunne opp- eller nedjustere kapasiteten i området også ved gult lys/moderat miljøpåvirkning. Som nevnt ovenfor antar jeg at paragrafen er skrevet slik for å fremheve at departementet står fritt til å gjøre en vurdering etter at resultatene av miljøsituasjonen foreligger.

4.5.5 Rødt lys: nedbygging av produksjonskapasitet

Etter POF § 9 kan departementet ved uakseptabel miljøpåvirkning i et produksjonsområde nedjustere produksjonskapasiteten i produksjonsområdet. Nedjusteringen i produksjonskapasitet gjelder fra og med 6 måneder etter at forskrift om nedjustering trer i kraft. Fristen på seks måneder skyldes at oppdretterne skal ha tid til å omstille seg. Hvis et helt område må slakte ut, så kan det for eksempel være at kapasiteten til brønnbåtene som transportere fisken til slakteriene er sprengt.

Det står ikke i forskriften at nedjusteringer av kapasitet skal være 6%. Etter ordlyden står dermed departementet fritt til å nedjustere så

²²⁵ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 70.

mye de vil. Imidlertid må dette være en inkurie, da det er forutsatt i stortingsmeldingen og høringsnotatet at opp- og nedjusteringene skal være like store.

At alle oppdretterne i et område, med unntak av de som faller inn under en snever unntaksregel i § 11, skal måtte redusere, har ført til mye debatt. I kapittel 5 og 6 går jeg nærmere inn i disse spørsmålene.

4.5.6 Forholdet til gjeldende regelverk

Departementet påpeker at oppdretterne fremdeles må «overholde driftsbestemmelser gitt i aktuelt lovverk», og presiserer videre at «verken rød eller gul kategori er ønsket tilstand for den indikatoren som velges».²²⁶ Imidlertid er det ikke redegjort for hvilke nivåer av overholdelse av gjeldende regelverk som vil føre til en akseptabel miljøpåvirkning. Trafikklyssystemet bygger jo på at man kan ha fulgt alle regler for lusetall, men at den samlede belastningen allikevel blir for høy.

Ønsket om at alle områdene skal oppnå grønn status har foreløpig ikke blitt integrert i det gjeldende regelverket. Foreløpig er det akseptable lusenivået fremdeles det samme i gjeldende luseregelverk, med unntak av forslag om nye lusegrenser på våren. Hvis lusegrensene ikke settes lavere enn dagens tillatte nivå, og områder så går i rødt, kan det virke som at staten gir med én hånd og tar med den andre.

Som en del av innføringen av trafikklyssystemet, tar mattilsynet sikte på å revidere lakselusforskriften, slik at denne skal være i overensstemmelse med trafikklyssystemet, både når det gjelder telling og innrapportering, og kontroll av lusetall. I tillegg kommer det frem at grensene for lakselus vil bli vurdert.²²⁷ De nye endringene skal blant annet «[g]i mattilsynet egnede tiltak og virkemidler overfor anlegg med for dårlig kontroll med lakselus. Disse anleggene vil kunne påvirke andre anlegg og villisk negativt. I en situasjon der hele produksjonsområder

²²⁶ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 47.

²²⁷ Mattilsynet *Ny lakselusforskrift*.

vil kunne berøres av lus vil det være svært viktig at mattilsynet har gode nok virkemidler».²²⁸

Et annet mål med revisjonen er å sikre god nok kvalitet på lakselusdataene som oppdretterne rapporterer inn. Dette gjelder både for at mattilsynet skal kunne føre tilsyn, og for at modellene som benyttes for å vurdere effekter av lus i forhold til villfisk får korrekte data som grunnlag.²²⁹ I forbindelse med dette kommenteres det at «oppdretternes eget ansvar for å finne de gode løsningene bør tydeliggjøres».²³⁰ Det legges med andre ord opp til at oppdretterne i omfattende grad må samarbeide for å bekjempe lakselus.

4.5.7 Diskusjon

4.5.7.1 Grenseverdiene for «grønt» «gult» og «rødt» lys

I sitt høringssvar pekte WWF på at departementet synes å ha misforstått innholdet i kvalitetsnormen for villaks.²³¹ WWF pekte på at de oppgitte verdiene i kategoriene i stortingsmeldingen riktignok tilsvarer verdiene i en tabell i den kongelige resolusjonen som fastsatte forskriften.²³² Imidlertid påpeker WWF videre at dette ikke er normen for kvalitet. Det går frem av Punkt 6 Vurdering av menneskelig påvirkning av villaksbestander, at tabellene i kapittelet

«...viser en vurdering av de enkelte påvirkningsfaktorene basert på den effekt de er antatt å ha ut fra dagens kunnskapsgrunnlag. Dette er ikke en del av normen, men er utviklet som et verktøy til bruk i arbeidet med å klarlegge årsaker.»²³³

²²⁸ Ibid.

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Ibid.

²³¹ WWF (2016).

²³² WWF (2016) s. 3–4.

²³³ PRE-2013-09-20-1109 Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks. Kongelig resolusjon. Statsråd Bård Vegar Solhjell

Videre påpeker WWF: «Tabellen sier ingenting om hva som er akseptabel påvirkning på villaksen».²³⁴

Hva som er akseptabel påvirkning på villaksen, fremgår av vedleggene til kvalitetsnormen. Med henvisning til vedlegg II skriver WWF videre:

«En villaksbestand som utsettes for moderat effekt av lakselus vil ha store vanskeligheter med å nå kvalitetsnormen som sier at minst 80 prosent av naturlig laksebestand og 80 prosent av høstingspotensialet skal være intakt. Hvis effekten er på over 20 prosent bestandsreduksjon vil ikke kvalitetsnormen kunne nås. I tillegg vil situasjoner med moderat effekt fra lakselus kreve at det ikke finnes noen andre negative påvirkninger på den aktuelle villaksbestanden, for at den skal være i nærheten av å nå kvalitetsnormen. Grenseverdiene er derimot satt slik at kvalitetsnormen for villaks vanskelig kan nås.»²³⁵

Også Norske Lakseelver kritiserer måten departementet beskriver forholdet mellom trafikklyssystemets grenseverdier og kvalitetsnormen for villaks. I et intervju med Kyst.no, uttaler fagsjef Erik Sterud:

«Vi har prøvd å minne både politikere og forvaltningsmyndighetene på en gedigen misforståelse: Da Havforskningsinstituttet og Veterinærinstituttet lanserte sitt forslag til førstegenerasjons miljøindikatorer i 2012, innførte de trafikklysfargene for første gang og definerte at mellom 10–30 % økt sannsynlighet for dødelighet som følge av lakselus skulle regnes som moderat påvirkning, sier han.

Det ulykksalige som har skjedd [...] er at 10–30 % *økt sannsynlighet for dødelighet*, har blitt omskrevet til sannsynlighet for 10–30 % *dødelighet* i trafikklyssystemet. [mine uthevinger] [...] De fleste ser forhåpentligvis at disse to formuleringene er svært forskjellige, og det bør reises spørsmål om en slik aksept for ressursdeleggelse er lovlig.»²³⁶

²³⁴ WWF (2016) s. 3–4

²³⁵ WWF (2016) s. 4.

²³⁶ Hosteland (2016b).

I høringsnotatet fra NFD presiseres det at «systemet for kapasitetsjustering ikke er en forvaltning av de enkelte villaksbestandene, men en forvaltning av oppdrettsnæringens påvirkning på ville populasjoner av laksefisk i produksjonsområdene».²³⁷ Det fremstår etter min mening uklart hva som menes med dette. Men som vist i pkt. 3.3.2.1, er det Klima- og miljøverndepartementet som har det overordnede ansvaret for å bevare villaksen.

4.5.7.2 Er det en handlingsregel?

Trafikklyssystemet er ment å være en «handlingsregel». Departementet gir uttrykk for en viss grad av automatikk og forutsigbarhet i vurderingene: «Dersom resultatet er sammenfallende begge årene vil utfallet være forutsigbart og det legges ikke opp til noen vurdering».²³⁸ Imidlertid vil jeg påpeke enkelte ting som kommer i veien for denne «automatikken»:

Som pekt på tidligere, må departementets adgang til fritt å ta avgjørelser, tolkes i lys av lovens formålsbestemmelse om bærekraft, samt nml. § 7 og Grl. § 112. Og selv i situasjoner hvor man i et produksjonsområde går i «grønt», kommunene og fylkeskommunen som tar avgjørelsen om lokalitetsklarering. Ved en økt vekst kommer oppdrett også i konflikt med andre interesser, for eksempel med kystfiskere. Disse interessekonfliktene kan stå i veien for utvidet oppdrettsvirksomhet. Avslutningsvis åpner POF § 8 for at også andre miljøpåvirkninger kan integreres i handlingsregelen etter hvert, slik at oppdretterne etter hvert også må ta hensyn til andre miljøpåvirkninger.

²³⁷ Høringsnotat (2016) s. 43.

²³⁸ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 49.

5 Har trafikklyssystemet tilfredsstillende hjemmel?

5.1 Innledning

Flere høringsinstanser har i høringsrundene argumentert for at trafikklyssystemet ikke har tilfredsstillende hjemmel i akvakulturloven.

Produksjonsområdeforskriften (POF) vil både regulere omgjøring av enkeltvedtak (innplassering av oppdretternes tillatelser i nye produksjonsområder), gi nye vilkår for tildeling av tillatelser, og regulere mulige opp- og nedjusteringer av oppdretternes produksjonskapasitet annet hvert år. Hjemmelsvurderingen i dette kapittelet vil konsentrere seg om sistnevnte – adgangen til å nedjustere produksjonskapasiteten i oppdretternes eksisterende konsesjoner. Det er dette som får de største økonomiske konsekvensene for oppdretterne.

Nedjustering av oppdretternes produksjonskapasitet skal skje gjennom forskrifter som fastsettes annet hvert år, med hjemmel i POF § 9. Dette innebærer at «hjemmelsrekken» må være i orden: forskriftene som annet hvert år fastsetter produksjonsjustering har hjemmel i POF, og POF må ha hjemmel i akvakulturloven (akl.)²³⁹ Hvis POF ikke har god nok hjemmel i akvakulturloven, er forskriften en «nullitet», og oppdretterne trenger ikke å etterkomme reglene i den.²⁴⁰ At POF har hjemmel er også et inngangsvilkår for den andre delen av kritikken jeg skal gå dypere inn i, nemlig om reguleringen i POF er i strid med tilbakevirkningsforbudet etter GrL § 97.

POF har flere hjemmelsgrunnlag: i akl. §§ 5, 6, 7, 9, 10, 26 og i matloven §§ 7 og 19.²⁴¹ Når det gjelder nedjusteringen av oppdretternes kapasitet, er det akl. §§ 5, 9 og 10 som er de mest aktuelle hjemlene å

²³⁹ Skjerdal (2001) s. 343.

²⁴⁰ Eckhoff og Smith (2010) s. 507.

²⁴¹ I Rt. 2010.612 «Sårstelldommen», åpnet Høyesterett for at flere hjemmelsgrunnlag sett i sammenheng kan utgjøre et nødvendig rettsgrunnlag, jf. premiss 36. Jeg går ikke dypere inn i denne problemstillingen.

vurdere. De øvrige paragrafene omfatter andre aspekter ved reguleringen: akl. §§ 6 og 7 regulerer tildeling av tillatelser. Akl. § 26 hjemler illeggelse av gebyr og avgift. Matloven § 7 er en generell bestemmelse om at plassering, utforming og drift av aktiviteter er hygienisk forsvarlig. Matloven § 19 er en generell bestemmelse om dyrehelse. Disse paragrafene vil jeg derfor ikke ta stilling til i den videre vurderingen av hjemmelsgrunnlaget.

Hvorvidt POF har hjemmel i lov, kan også bli aktuelt i et strafferettslig perspektiv. Hvis en oppdretter for eksempel nekter å overholde nedjusteringen i sitt område etter at det har blitt «rødt» fordi vedkommende mener at forskriften ikke har tilfredsstillende hjemmel, kan det bli aktuelt med straff etter bestemmelsene i akl. kapittel VII. I så fall blir vurderingsnormen for hjemmelen strengere, i det hjemmelsrekken må tilfredsstille legalitetsprinsippet i Grl. § 96. Dette spørsmålet fører det imidlertid for langt å ta opp her, og jeg vil konsentrere meg om legalitetsprinsippet slik det er etter Grl. § 113.

Nedenfor vil jeg derfor se nærmere på hjemmelsspørsmålet. Jeg vil først se på hvilke krav som kan utledes av teori og praksis til hjemmelsgrunnlaget for innføringen av trafikklyssystemet. Så vil jeg gå gjennom de relevante hjemmelsgrunnlagene i lys av disse kravene.

5.2 Hvilke krav stilles til hjemmel for inngripen i eksisterende oppdrettstillatelser?

5.2.1 Grunnloven § 113

Kravet til hjemmel for forvaltningens inngrep har tidligere vært et ulovfestet prinsipp, som har blitt ansett å følge av konstitusjonell sedvane.²⁴² Det har nå fått sitt uttrykk i Grl. § 113, med formuleringen «Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov».²⁴³ Det har ikke vært meningen å endre rettstilstanden med kodifiseringen.²⁴⁴ Tidligere praksis om prinsippet er derfor fremdeles relevant.

²⁴² Dokument 16 (2011–2012) s. 246 og 248, Innst.169 S (2012–2013) punkt 1.8.23.

²⁴³ Tilføyd ved grunnlovsvedtak 13. mai 2014.

²⁴⁴ Innst. 186 S (2013–2014) s. 31–32.

Nedjustering av oppdretternes kapasitet er regulert i produksjonsområdeforskriften. Det er sikker rett at «lov» i Grl. § 113 også omfatter forskrifter.²⁴⁵ Det er videre klart at formuleringen «den enkelte» i Grl. § 113 ikke bare stiller opp et hjemmelskrav for forvaltningens inngrep ovenfor individer, men også overfor juridiske personer.²⁴⁶

Hvorvidt et hjemmelsgrunnlag er godt nok, vil bero på en tolkning av hjemmelen.²⁴⁷ Tolkningen følger i utgangspunktet vanlig rettskildelære.²⁴⁸ Jeg vil derfor ta utgangspunkt de ulike hjemlenes ordlyd og forarbeider. Høyesterett har med den såkalte «fjordlaksformelen» i Rt. 1995.530 åpnet for at en tolkning av hjemmelsgrunnlaget også vil måtte nyanseres ut fra andre momenter. Jeg vil nedenfor se på Høyesteretts utpensling av disse momentene. Deretter vil Rt.2002.1298 (Polarlaks II-dommen) bli gjennomgått. I denne dommen tok Høyesterett stilling til hjemmelsgrunnlaget for en forskrift som grep inn i eksisterende oppdrettstillatelser. Etter en oppsummering av hvilken vurderingsnorm det kan være aktuelt å bruke for å vurdere hvorvidt POF har godt nok hjemmelsgrunnlag i akvakulturloven, vil jeg se nærmere på debatten rundt det konkrete hjemmelsgrunnlaget.

5.2.2 Høyesteretts praksis: «Fjordlaksformelen»

Høyesteretts vurderingsnorm for hvilke krav som stilles til hjemmelsgrunnlaget for myndighetenes inngrep blir ofte kalt «fjordlaksformelen» etter Rt.1995.530 «Fjordlaks». Denne saken hadde sin bakgrunn i krisen i oppdrettsnæringen på 1990-tallet. Som nevnt i kapittel 2, slet oppdrettsnæringen på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet med overproduksjon og påfølgende lave priser. På denne tiden var all førsteomsetning av laks organisert gjennom Oppdretternes Salgslag. For å bote på problemet med overproduksjon, fattet salgslaget vedtak om oppkjøp og innfrysning av store kvanta fisk. Dette skulle finansieres ved

²⁴⁵ Eckhoff og Smith (2010) s. 363

²⁴⁶ Se for eksempel Rt. 2002.1298.

²⁴⁷ Eckhoff og Smith (2010) s. 385.

²⁴⁸ Eckhoff og Smith (2010) s. 386.

å ilegge oppdretterne en avgift på fem kroner per kilo fisk som ble levert til kjøpere. Spørsmålet i saken var om salgslaget hadde klar nok hjemmel til å innføre en slik avgift. Høyesterett formulerte vurderingstemaet slik:

«Jeg antar, med bakgrunn i teori og rettspraksis, at kravet til lov-hjemmel må nyanseres blant annet ut fra *hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes*. Også andre rettskildefaktorer enn loven selv må etter omstendighetene trekkes inn.»²⁴⁹ (Mine uthevinger)

Høyesterett åpner altså opp for at flere faktorer kan påvirke hvilke krav som stilles til hvor klar en hjemmel for forvaltningens inngripen må være. Man kan ikke stille opp det samme hjemmelskravet på alle rettsområder. Denne nyanseringen av kravet til hjemmel har siden blitt gjentatt flere ganger i rettspraksis.²⁵⁰

Selv om dommen som ga opphav til «fjordlaksformelen» omhandler fiskeoppdrett, er den ikke direkte overførbar til vurderingen av produksjonsområdeforskriftens hjemmelsgrunnlag. I Fjordlaksdommen var det snakk om en avgift pålagt av salgslaget, som ikke var en del av forvaltningen, men en privat sammenslåing tillagt visse myndighetsoppgaver. I tillegg omhandlet dommen en avgift som ble pålagt oppdretterne i etterkant av utslaktingen – selv om den hadde en eksportbegrensende virkning, grep den ikke inn i oppdretternes konsesjoner. Allikevel er vurderingstemaet Høyesterett stiller opp aktuelt for vurderingen av produksjonsområdeforskriftens hjemmel. Ved drøftelsen av produksjonsområdeforskriftens hjemmelsgrunnlag kommer jeg tilbake til de konkrete vurderingsmomentene og sammenlignbare saker hvor Høyesterett har brukt momentene.

²⁴⁹ Rt.1995.530 s. 537.

²⁵⁰ Jf. Rt.1998.929 s. 934, Rt. 2001.382 s. 390, Rt.2002.1298 s. 1305–1306, Rt.2006.1382 (51). Se også Rt.2006.991 (33).

5.2.3 Rettspraksis om krav til hjemmel for inngripen i eksisterende oppdrettskonsesjoner: Rt.2002.1298 (Polarlaks II-dommen)

5.2.3.1 Sakens bakgrunn

I Polarlaks II-saken tok Høyesterett stilling til en forskrift som grep inn i eksisterende oppdrettskonsesjoner. Slik sett er denne saken i utgangspunktet av betydning for vår sak. Også denne saken hadde bakgrunn i krisen i oppdrettsnæringen på 1990-tallet. Etter salgslagets konkurs ble det utover 1990-tallet jobbet videre med å forsøke å tilpasse lakseproduksjonen til etterspørselen. I to omganger ble det forsøkt med ordninger med frivillig fôringsstans. Ved å ikke føre laksen i noen uker kunne man forsinke laksens vekst, og dermed redusere det samlede produksjonsvolumet. Laksen selv tok ikke skade av dette. De frivillige forsøkene lyktes imidlertid ikke, da flere aktører saboterte ordningen. Som følge av dette ba Norske Fiskeoppdretteres Forening (NFF) departementet om myndighetenes medvirkning. Fiskeridepartementet fastsatte deretter en forskrift om stans av føring av matfisk av laks i januar 1995.²⁵¹

Etter førstansforskriften § 3 var det i en seksukers periode rundt årsskiftet 1995/1996 forbudt å føre matfisk av laks på over to kilo. Ved overtredelse var det fastsatt at den ansvarlige skulle ilegges tvangsmulkt. Selskapet Polarlaks II føret allikevel laksen, og ble ilagt tvangsmulkt på grunn av dette. Selskapet gikk så til sak mot Fiskeridepartementet med påstand om at vedtaket om tvangsmulkt var ugyldig, da førstansforskriften manglet hjemmel i loven.

Sentralt i dommen sto altså spørsmålet om hvorvidt statens innføring av forskriften, som grep inn i eksisterende konsesjoner, hadde tilfredstillende hjemmelsgrunnlag.

5.2.3.2 Høyesteretts vurdering av hjemmelsgrunnlaget

I tingretten fikk staten medhold i at førstansforskriften hadde den nødvendige hjemmelen. Lagmannsretten, som hadde bygget sin vurdering

²⁵¹ Forskrift 4. desember 1995 nr. 951 om stans i føring av matfisk av laks (førstansforskriften)

på «fjordlaksformelen», kom til motsatt resultat. Høyesterett kom så enstemmig til at førstansforskriften hadde tilstrekkelig hjemmel.

Førstvoterende, dommer Rieber-Mohn, innledet med en gjennomgang av lovhistorien forut for oppdrettsloven av 1985. I disse lovene var det uttrykkelig tillagt fiskerimyndighetene å regulere mengden produsert fisk for å opprettholde en balanse i markedet. Dette ble gjort gjennom en antallsbegrensning av utdelte tillatelser i tildelingsrundene. Førstvoterende pekte på at selv om produksjonsbegrensninger først og fremst ble foretatt i tilknytning til tildeling av tillatelser, fantes det ingen holdepunkter i forarbeidene for at det ikke skulle være tillatt å ta næringshensyn også ved annen håndhevelse av loven.

Hjemmelen for førstansforskriften ble angitt å være § 13 jf. § 1, § 10 og kap IV i fiskeoppdrettsloven av 1985.²⁵² Det var «av særlig betydning» for førstvoterende at førstansforskriften «fullt ut dekkes av ordlyden i hjemmelsbestemmelsene i oppdrettslovens § 13, jf. § 1».²⁵³ Lovens § 13 lød slik:

«Departementet kan gi nærmere forskrifter til utfylling og gjennomføring av reglene i loven, herunder om anleggenes størrelse, bruk av fôr, og krav til faglig kompetanse» (min utheving)

Førstvoterende påpekte at passusen «bruk av fôr» i § 13 egentlig hadde et annet anvendelsesområde, nemlig som hjemmel for fôrrestriksjoner for å avgrense tillatelsenes størrelse, ut fra et formål om å fremme kvalitet og helsetilstand hos oppdrettsfisk, og redusere miljøpåvirkningen.²⁵⁴

Allikevel fant førstvoterende at ordlyden omfattet innholdet i forskriften, og at dette medførte at hjemmelsgrunnlaget var godt nok:

«Etter min mening kan ikke disse motivuttalelser forhindre myndighetene fra å benytte en ellers klar lovhjemmel til å gi en førstansforskrift ut fra næringspolitiske hensyn og utenfor konseksjonstildelingens område».²⁵⁵

²⁵² Lov av 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. (fiskeoppdrettsloven).

²⁵³ Rt.2002.1298 s. 1305.

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ Ibid.

Førstvoterende underbygget dette ved å vise til lovens formålsparagraf, som forskriften også var hjemlet i. Formålet med loven var å «bidra til at oppdrettsnæringen kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring».²⁵⁶ Førstvoterende viste til at det under komitébehandlingen på Stortinget ble knyttet merknader til at «bærekraftig» også omfattet en balansert utvikling i næringen.²⁵⁷

Etter dette kom førstvoterende inn på «fjordlaksformelen», som lagmannsretten hadde brukt. Førstvoterende bemerket at lagmannsretten hadde tatt et riktig rettslig utgangspunkt, men mente at siden han fant hjemmelen såpass klar, var det ikke nødvendig å gå «dypt inn i en slik sammensatt vurdering».²⁵⁸

Selv om førstvoterende kom til at ordningen hadde klar nok hjemmel, pekte han så på at inngrepet overfor oppdretterne ikke kunne sies å være av de mest omfattende. Han erkjente videre at ordningen kunne ramme oppdrettere ulikt alt etter hvor de var i vekstsyklusen, men understreket at det måtte legges vesentlig vekt på at inngrepet ble iverksatt utelukkende av hensyn til næringen selv. Videre pekte førstvoterende på den vanskelige situasjonen oppdrettsbransjen hadde vært i tidligere på 1990-tallet, og at man sto overfor en trussel om straffetoll fra EU.²⁵⁹ I tillegg føyde han til at førstansforskriften ikke kom uten forvarsel.

Hvorvidt førstansforskriften utgjorde noen «uegentlig tilbakevirkning» etter Grl. § 97 ble ikke drøftet. Dette kan muligens skyldes at det ikke var et omfattende inngrep.

5.2.3.3 Analyse av Høyesteretts rettskildebruk og betydning for vurderingen av trafikklyssystemets hjemmel i akvakulturloven

Innledningsvis viser Høyesterett til lovhistorien og myndighetenes ansvar for å tilpasse produksjonen etter markedssituasjonen. Imidlertid gjelder de siterte passasjene myndighetenes mulighet til å tilpasse produksjonen

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Rt.2002.1298 s. 1305–1306.

²⁵⁹ Rt.2002.1298 s. 1306.

ved *utdeling av konsesjoner*, ikke inngripen i eksisterende konsesjoner. Det følger av alminnelig forvaltningsrettslig lære at forvaltningen har rett til å stille krav ved tildeling av tillatelse til noe som ellers er forbudt. Slik sett er det uproblematisk at forvaltningen bruker tildelingsrundene som styringsverktøy. Dette er et helt annet spørsmål enn om hvorvidt forvaltningen kan stille etterfølgende vilkår til tillatelser. Selv om myndighetene hadde hatt *oppgaven* med tilpasning tidligere, hadde de ikke brukt *virkemidlet* inngripen i konsesjoner. Gjennomgangen av lovhistorien viser at næringsinteresser ikke er et utenforliggende hensyn på dette området, men har etter mitt skjønn mindre betydning for å si noe om hvorvidt myndighetene kan gripe inn i eksisterende tillatelser.

Videre legger Høyesterett stor vekt på at pålegget om å stanse fôringen i seks uker faller inn under ordlyden «bruk av fôr». Her får lovens ordlyd klart større vekt enn forarbeidene, da disse, som førstvoterende selv påpeker, gjør det klart at paragrafen ikke er tenkt brukt på et slikt tilfelle. Videre var det viktig for Høyesterett at forskriften bidro til å oppfylle lovens formål, selv om myndighetenes rolle i å ivareta dette formålet eksplisitt ble tonet ned ved innføringen av loven.

Selv om førstvoterende mener at hjemmelen er så klar at en nyansering etter «fjordlaksformelen» ikke er nødvendig for vurderingen, så ser vi at det er nettopp slike momenter som trekkes inn for å underbygge avgjørelsen. Førstvoterende ser på *hvilket område en befinner seg på*, nemlig en regulering av næring hvor myndighetene har hatt ansvar for å tilpasse produksjon til etterspørselen. I tillegg ser førstvoterende på *hvor tyngende inngrepet er overfor den som rammes*, i det han understreker at stans av fôringen ikke kan være av de mest inngripende tiltakene. Videre ser førstvoterende på *hvordan inngrepet rammer* i det han sier at det vil ramme oppdretterne ulikt alt etter hvor de er i produksjonssyklusen. Avslutningsvis trekker førstvoterende inn *andre rettskildefaktorer enn loven selv*, i det han trekker inn reelle hensyn, som den prekäre situasjonen med trusler om straffetoll fra EU utgjorde, og at det var oppdrettsnæringen selv som hadde bedt om hjelp fra myndighetene.

Statens prosessfullmektig i saken, Johnny Johansen, skrev senere i en artikkel i Tidsskrift for Forretningsjus, hvor han redegjorde for sakens

bakgrunn og hvorfor og hvordan Høyesterett kom frem til det resultatet de gjorde.²⁶⁰ Ifølge Johansen var saken av prinsipiell betydning hva gjaldt myndighetenes adgang til å gripe inn overfor eksisterende konsesjoner:

«Også etter de tidligere oppdrettslovene var det usikkert om en kunne gripe inn overfor eksisterende konsesjoner, eller om dette måtte overlates til næringen selv».²⁶¹

Med denne dommen slo altså Høyesterett fast at det var adgang til å regulere produksjonskapasiteten ved allerede gitte konsesjoner, så lenge myndighetene har hjemmel til det. Slik sett er dommen i utgangspunktet av interesse for vurderingen av POFs hjemmelsgrunnlag, siden dette også er et system som medfører inngripen i eksisterende tillatelser.

Innføringen av trafikklyssystemet skiller seg fra førstansforskriften på flere måter, noe som gjør at dommen får begrenset betydning for bedømmelsen av POFs hjemmelsgrunnlag. For det første utgjør en reduksjon av produksjonskapasitet over to år et mye mer tyngende inngrep enn å forsinke laksens vekst i seks uker. En reduksjon etter POF kan i tillegg følges av en ytterligere reduksjon på seks prosent etter to år. For det andre mener jeg at Høyesteretts rettskildebruk i vurderingen av førstansforskriften bærer preg av den prekære situasjonen med overproduksjon som oppdrettsnæringen befant seg i, og som allerede hadde ført til en rekke konkurser. Riktignok er dagens luseproblem ansett som alvorlig, og både luseproblemet og overproduksjonen utgjør trusler mot næringens bærekraft over tid. Imidlertid utgjør dagens luseproblem ikke en like prekær situasjon.

²⁶⁰ Johansen (2003).

²⁶¹ Johansen (2003) s. 421.

5.3 Vurdering av produksjonsområdeforskriftens hjemmelsgrunnlag

5.3.1 Trafikklyssystemes hjemmel i akvakulturloven § 5

5.3.1.1 Departementets syn på akvakulturloven § 5

Akl. § 5 lyder:

«§ 5. Akvakulturtillatelsens innhold

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

Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser om innholdet i akvakulturtillatelser, herunder omfang, avgrensing i tid mv.»

I 2013 sendte Nærings- og fiskeridepartementet et forslag om omlegging av MTB-systemet på høring.²⁶² Det ble vurdert hvorvidt ordningen med et fastlagt biomassetak skulle erstattes med «rullerende MTB», hvor oppdretterne, i stedet for å forholde seg til den samme maks grensen for biomasse året rundt, i stedet skulle forholde seg til et syklusbasert årsgjennomsnitt, slik at de i deler av året ville ha en MTB som var høyere enn de gjeldende grensene, og deler av året lavere enn de gjeldende grensene.²⁶³ Formålet var å gi oppdretterne større fleksibilitet og bedre muligheter til å tilpasse seg markedssituasjonen.²⁶⁴

Det var en forutsetning at systemet med rullerende MTB ikke skulle føre til at den samlede produksjonskapasiteten økte, da man ønsket å unngå økt miljøbelastning, særlig i områder med utfordringer med lakselus.²⁶⁵ Utredninger gjort for departementet viste at det fantes muligheter for at den samlede produksjonskapasiteten ville øke under ordningen med rullerende MTB som følge av bedre muligheter for utnyttelse av

²⁶² Fiskeri- og kystdepartementet (2013). Se pkt. 3.4.4 om dette.

²⁶³ Fiskeri- og kystdepartementet s. 1.

²⁶⁴ Ibid. s. 2.

²⁶⁵ Ibid. s. 4–5 og 17.

produksjonskapasiteten.²⁶⁶ I høringen foreslo departementet derfor, som ett av fire alternativ, at det skulle innføres «rullerende gjennomsnittlig MTB med reduksjon i tillatelses-MTB som tilsvarer antatt økning i potensiell produksjon, f.eks. 5 pst».²⁶⁷

I forbindelse med dette alternativet, med henvisning til forarbeidene til akl. § 5, uttalte departementet: «Juridisk sett er det ikke tvilsomt at departementet kan endre et produksjonsreguleringsregime».²⁶⁸

Videre uttalte departementet at dette ville kunne medføre en reduksjon i den enkelte oppdretters MTB «uten at det har grunnlag i de tilfeller som fremgår av akvakulturloven § 9 eller produksjonsreguleringstiltak med hjemmel i akvakulturloven § 7 siste ledd».²⁶⁹ Departementet mente altså at akl. § 5 var en selvstendig hjemmel for å redusere oppdretternes tildelte kapasitet. Nedenfor skal jeg gjennomgå akl. § 5 for å se om det kan være grunnlag for en slik påstand.

5.3.1.2 Vurdering av hjemmelsgrunnlaget i akl. § 5

Ordlyden i § 5 første ledd, «med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang», gjør det klart at reguleringen av tillatelsers omfang kan endres. Imidlertid virker det ut i fra forarbeidene noe uklart om paragrafen omhandler regulering av omfangets størrelse, og da i første rekke ved tildelingen, eller hvorvidt den kun omhandler *kriteriene* for fastsettelse av omfanget, altså *måten* omfanget er fastsatt på og skal måles (tidligere i makstall for areal, nå i antall tonn fisk). Forarbeidene lyder:

«Tillatelsen vil også være begrenset med hensyn til det tillatte omfang av produksjonen. *Avgrensningskriterier* vil oftest fastsettes som følge av miljø-, helse-, velferd eller arealhensyn. *Avgrænsningen* for hver tillatelse kan også fastsettes med grunnlag i at en ønsker at hver tillatelse skal ha en gitt størrelse, uten at det er begrunnet i andre hensyn enn at det av hensyn til saksbehandling eller kontroll er hensiktsmessig med en fast enhet for hver tillatelse [...] For

²⁶⁶ Ibid.. s. 13.

²⁶⁷ Ibid. s. 17.

²⁶⁸ Ibid. s. 17.

²⁶⁹ Ibid. s. 17.

eksempel kan det nevnes at fra 1. januar 2005 er avgrensningskriteriet for akvakulturtillatelser maksimal tillatt biomasse (MTB). Dette kan senere endres til andre avgrensningsformer dersom myndighetene finner det hensiktsmessig.»²⁷⁰ (mine uthevinger)

Når det gjelder akl. § 5 andre ledd, uttales det i forarbeidene:

«Bakgrunnen for denne adgangen er blant annet behovet for å kunne fastsette ulike *kriterier* for avgrensning av tillatelser i forhold til ulike produksjonsformer innen akvakultur. Mangfoldet i næringen vil gjøre det nødvendig med ulike avgrensningsregimer som kan være individuelt tilpasset den enkelte produksjonsform.»²⁷¹

Etter dette synes det som om § 5 retter seg mot kriterier for avgrensning ved tildelingen, og eventuelle endringer i disse. Lest i sammenheng med § 9, som har overskriften «Endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelse», kan det synes som at § 9 gir en uttømmende liste over grunnene departementet har til å endre eller trekke tilbake en tillatelse, mens § 5 gir departementet adgang til å endre *måten* tillatelsene er avgrenset på.

5.3.2 Trafikklyssystemets hjemmel i akvakulturloven § 10

Akl. § 10 lyder:

«§ 10. Miljønorm

Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte.

Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder stille krav til forebyggende tiltak, krav om merking av akvatiske organismer, bruk av akvatiske organismer som ikke kan formere seg og bruk av fremmede organismer.»

²⁷⁰ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 58.

²⁷¹ Ibid. s. 58.

I følge forarbeidene til akl. § 10 er bestemmelsen en generell materiell bestemmelse, som gir adgang til å gi bestemmelser for å sikre en miljømessig forsvarlig produksjon. Videre medfører bestemmelsen at akvakultur «skal drives slik at produksjonen ikke på noe tidspunkt fører til vesentlige negative effekter på miljøet».²⁷²

Av forarbeidene fremgår det at bestemmelsen angir en rettslig standard, slik at vurderingen av hva som er «miljømessig forsvarlig» avhenger av vurderinger som ligger utenfor loven selv.²⁷³ Innføringen av POF passer med dette systemet, da den er en forskrift som gis med mål om å i økende grad gjøre vekst i oppdrettsnæringen avhengig av miljøtilstanden. Akl. § 10 angir ikke noe annet enn at produksjonen ikke skal medføre vesentlige negative effekter, og ser ut til å være laget for å være en forskriftshjemmel. Imidlertid er ordlyden svært generell, og det kan argumenteres for at et så inngripende tiltak som nedjustering av produksjonskapasitet burde ha en klarere hjemmel.

Av forarbeidene fremgår det også at de andre bestemmelsene i akl. kapittel III er spesialbestemmelser til akl. § 10. Disse bestemmelsene omhandler tekniske krav til produksjonsanleggene, og slik sett virker det som akl. § 10 var ment å hjemle forskrifter om f.eks. tekniske krav til oppdrettsanlegg, og ikke endringer av tillatelser.

5.3.3 Oppsummering av hjemmelsgrunnlaget i § 5 og § 10

Det kan argumenteres for at det ligger innenfor ordlyden til § 5 og § 10 å kunne justere produksjonskriteriene for til enhver tid å drive miljømessig forsvarlig. Imidlertid fremgår det av forarbeidene og lovens sammensetning at disse paragrafene ikke var ment å hjemle et system som trafikklyssystemet. Det er på det rene at «trafikksystemet» eller en lignende ordning ikke var påtenkt under arbeidet med loven i 2005. Dette ble foreslått av Arealutvalget i 2011, og jobbet videre med siden. Ideen med miljøindikator kom inn i stortingsmeldingen i 2012.

²⁷² Ibid. s. 64.

²⁷³ Ibid. s. 64.

Når det gjelder et så inngripende tiltak kan det argumenteres for at systemet må ha enda klarere hjemmel. Dette har departementet hevdet at systemet har i akl. § 9.

5.3.4 Trafikklyssystemets hjemmel i akvakulturloven § 9

I stortingsmeldingen til produksjonsområdeforskriften trekker departementet særlig frem akl.

§ 9 som hjemmelsgrunnlag for forskriften, med kommentaren:

«Etter regjeringens syn er det klart at akvakulturloven gir hjemmel til å redusere kapasiteten i et område dersom miljøstatu-
sen er å anse som uakseptabel, slik det vil være tilfelle når indika-
torsystemet viser «rødt»».²⁷⁴

I det senere høringsnotatet viser departementet tilbake til vurderingene i stortingsmeldingen.²⁷⁵

I akl. § 9 er myndighetene gitt adgang til på visse vilkår å endre eller trekke tilbake en akvakulturtillatelse. Det aktuelle hjemmelsgrunnlaget for trafikklyssystemet er alternativet i akl. § 9 bokstav a):

«Departementet kan endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelsen:
a) dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til miljøet»

Etter ordlyden «endre eller trekke tilbake» i akl. § 9 er det klart at hvis vilkårene i ett av bokstavalternativene er oppfylt, kan en tillatelse endres eller trekkes tilbake. Etter forarbeidene innebærer dette også at det kan knyttes nye vilkår til tillatelsen, både på tillatelses- og lokalitetsnivå.²⁷⁶ Slik sett er det ut fra ordlyd og forarbeider ingen tvil om at forvaltningen på visse vilkår kan gripe inn i eksisterende tillatelser. For problemstillingen om hjemmelen er tilfredsstillende, blir det videre derfor bare spørsmål om trafikklyssystemet oppfyller forutsetningene for en slik inngripen,

²⁷⁴ Meld.St. 16 (2014–2015) s. 66.

²⁷⁵ Høringsnotat (2016) s. 31.

²⁷⁶ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 62.

eller sagt med andre ord, om en reduksjon av produksjonskapasiteten til alle oppdretterne i et «rødt» område kan sies å være «nødvendig ut fra hensynet til miljøet».

Kritikken mot hjemmelsgrunnlaget i akl. § 9 har gått ut på to ting: for det første, at akl. § 9 kun hjemler justeringer i enkelttillatelser som følge av deres påvirkning på miljøet rundt, og ikke «kollektiv avstraffelse» ved justering av alle tillatelsers produksjonskapasitet i et område. For det andre er det hevdet at når det er så store kunnskapshull i de vitenskapelige modellene som skal påvise påvirkning fra lakselus på villfisk, så kan man ikke si at den kausale sammenhengen mellom de to faktorene er til stede – dermed vil ikke nødvendighetsvilkåret heller være oppfylt.

5.3.4.1 Er nødvendighetsvilkåret oppfylt?

En tolkning av ordet «nødvendig» tilsier at det stilles visse krav til hva forvaltningen kan foreta seg av hensyn til miljøet. Definisjoner av «nødvendig» er det som trengs, som må gjøres, noe som er påkrevd eller uunnværlig, som ikke kan være annerledes, eller er uunngåelig.²⁷⁷ En tolking av ordlyden tilsier dermed at det som utgangspunkt oppstilles krav om en kausal sammenheng mellom de inngrepene myndighetene gjør i oppdretternes konsesjoner og forbedringer i miljøtilstanden. Når det nå er knyttet stor usikkerhet til de vitenskapelige modellene som beregner dødeligheten blant villfisk som følge av lakselusmitte, kan det spørres om nødvendighetsvilkåret er oppfylt.²⁷⁸

I forarbeidene til akl. § 9 gjøres det klart at bestemmelsen gir uttrykk for en rettslig standard, hvor vurderingene vil utvikle seg i takt med samfunnsutviklingen:

«Hvilke endringer og tilbaketrekninger som kan være nødvendig ut fra hensynet til miljøet, må vurderes ut fra den kunnskap som til enhver tid finnes om miljøeffekter av akvakultur. En tillatelse som på tidspunktet den ble gitt ble vurdert som fullt ut miljømessig

²⁷⁷ Språkrådet, Bokmålsordboka, tilgjengelig på <http://ordbok.uib.no/>

²⁷⁸ Om den vitenskapelige usikkerheten, se pkt. 4.4.4.

forsvarlig å gi, kan senere vise seg å ha slike negative effekter på miljøet at det er nødvendig å trekke den tilbake eller endre den.»²⁷⁹

Forarbeidene åpner altså for nettopp en slik regulering som trafikklyssystemet legger opp til, nemlig at oppdretterne kan ha fulgt alle regler, men at miljøbelastningen allikevel blir for stor. Riktignok var det ikke den vanlige lakseoppdretten man først og fremst hadde for øye i forarbeidene:

«Slike situasjoner er det størst sannsynlighet for vil oppstå i forhold til oppstart av nye produksjonsformer eller nye arter. Tilbaketreking etter dette alternativet kan således være aktuelt selv om produksjonen drives i henhold til alle krav som følger av loven og forskrifter gitt i medhold av loven.»

Også i de generelle merknadene i forarbeidene understrekes det at «[b]estemmelsene som vedrører miljø i akvakulturloven gir mulighet for å utvikle krav og virkemidler for miljøet. Disse virkemidlene gir også mulighet til å håndtere nye miljømessige utfordringer som måtte oppstå».²⁸⁰

I utgangspunktet er det etter dette klart at både ordlyd og forarbeider tilsier at det kan innføres nye virkemidler for å hankses med miljøproblemer som man ikke kunne forutse på lovens vedtakelsestidspunkt – en løsning som tidligere ikke var nødvendig, er det nå. Trafikklyssystemet er i så måte et eksempel på en etterfølgende, strengere, lovgivning som gis i møte med nye miljøproblemer.

Imidlertid har trafikklyssystemets faglige grunnlag blitt kritisert i høringsrundene. Som vi har sett, ble systemets usikre vitenskapelige grunnlag også et tema under komitebehandlingen, og førte til anbefalinger om involvering av et bredere fagmiljø i utviklingen av modellene for beregning av lusesmitte.²⁸¹ I den første «prøvekjøringen» av systemet gjort i mai 2017, ble det også påpekt at det knytter seg stor usikkerhet til lakselusens påvirkning på villfisk.²⁸² Fra høringsinstansene har det

²⁷⁹ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 62.

²⁸⁰ Ibid. s. 50.

²⁸¹ Se pkt. 4.4.4.

²⁸² Havforskningsinstituttet mfl. (2017) s. 3.

blitt hevdet at dersom det ikke kan påvises noen kausal sammenheng mellom lakselusssmitte fra oppdrettsanlegg og dødelighet på villfisk, vil ikke vilkåret om «nødvendig av hensyn til miljøet» være oppfylt. Dermed er nedjusteringene uhjemlede.

Mot dette kan det argumenteres for at det er nødvendig å ta hensyn til hvilket område en befinner seg på: Backer viser til at hjemmelen må tolkes i lys av andre rettskildefaktorer, inkludert reelle hensyn. Grunnlovens miljøbestemmelse må også få betydning ved hjemmelsvurderingen. På denne bakgrunnen mener Backer at miljøretten ikke er noe sted for et strengt legalitetsprinsipp.²⁸³ Skjerdal viser til at dette har fått oppslutning hos Graver, men kritiserer dette standpunktet, da det ikke synes å ha bygge på praksis. Skjerdal mener det er «grunn til å være på vakt mot denne mulige tendensen til å svekke hjemmelskravet på visse områder».²⁸⁴

Hvis man tolker hjemmelsgrunnlaget i lys av miljøhensynene i naturmangfoldloven § 8 og Grl. § 112, vil man måtte modifisere det strenge utgangspunktet som en ren ordlydsfortolkning tilsier: etter forarbeidene til naturmangfoldloven § 8 skal føre var-prinsippet gjennomsyre alle forvaltningens avgjørelser. Dette prinsippet tilsier at forvaltningen ikke må være helt sikker i sin sak før det iverksetter tiltak for å ta hensyn til miljøet.

På den andre siden må man se hen til prinsippene i forvaltningsloven § 37, som setter krav til faktagrunnlaget for forvaltningens avgjørelser. Også dette er en anvisning på en avveining hvor ressursbruk må stå i forhold til kunnskapen man skal hente. Jeg vil argumentere for at når det gjelder næringsinteresser av et slikt omfang som trafikklyssystemet legger opp til, må det kreves et visst kunnskapsgrunnlag – føre var-prinsippet kan sies å tillate regulering på mangelfullt kunnskapsgrunnlag, men kanskje ikke på fraværende kunnskapsgrunnlag?

5.3.4.2 Hjemler akl. § 9 en kollektiv nedjustering?

Det er et viktig prinsipp i trafikklyssystemet at miljøtilstanden fastsettes for et helt område, og at alle oppdretterne i området vil få ned- eller

²⁸³ Backer (2012) s. 139.

²⁸⁴ Skjerdal (2001) s. 348.

oppjustert produksjonskapasiteten sin som følge av resultatene på miljømålingene. Samtidig vet man at de ulike oppdretterne beviselig vil bidra til den samlede mengden av lakselus i sjøen i varierende grad: Det kan dreie seg om selskaper av ulik størrelse, som legger ulik innsats i å få bukt med luseproblemet. Noen kan ha mindre problemer med lus som følge av naturgitte forutsetninger, for eksempel at merdene ligger i nærheten av et område med mye tilrenning av ferskvann som følge av snesmelting, eller at anlegget ligger langt unna steder hvor villaksen vandrer. Samtidig vil oppdretterne også kunne forholde seg ulikt til lusegrensene fastsatt av myndighetene: noen vil kanskje kun ha som mål å overholde «standardgrensen» fastsatt i lakselusforskriften, mens andre driver med «grønne tillatelser» med strengere lusegrenser. Atter andre kan ha forsøkt å sikte seg inn på den strenge lusegrensen etter POF § 12, som kvalifiserer til tilbud om produksjonsvekst uavhengig av områdets miljøtilstand – men akkurat ikke ha lyktes i å oppnå resultatene som skal til for å komme inn under dette alternativet. Én av kritikkene fra høringsinstansene har derfor vært at akl. § 9 ikke hjemler en «kollektiv avstraffelse» som departementet legger opp til, hvor alle må redusere like mye.

For det første har enkelte høringsinstanser pekt på ordlyden i akl. § 9, men også i akl. § 5, da disse omhandler «akvakulturtillatelsen», altså i entall. De tar dette til inntekt for at paragrafene legger opp til en individuell vurdering av hver oppdretters miljøpåvirkning. Halfdan Mellbye, partner i Steenstrup Stordrange, fremholder for eksempel:

«Fra noen hold er det fremholdt at så lenge tiltak er nødvendig i produksjonsområdet sett under ett, så er nødvendighetsvilkåret rettslig tilfredsstillt selv om reduksjon strengt tatt ikke er nødvendig for en bestemt oppdretter. Dette er imidlertid et rettslig uriktig utgangspunkt. Adressat for et vedtak om reduksjon etter akvakulturlovens § 9 vil være den enkelte oppdretter. Da må nødvendighetsvilkåret også være til stede for den enkelte parten.»²⁸⁵

²⁸⁵ Mellbye (2016).

Hvis man ser på ordlyden isolert, har dette argumentet kanskje ikke så mye hold: «tillatelsen» eller «en tillatelse», slik det også er skrevet i forarbeidene, kan brukes for å omtale tillatelser generelt også, selv om det da kanskje ville være mer naturlig å snakke om «tillatelser» i flertall. Man kunne ha understreket at det dreide seg om enkeltvis tillatelser ved å bruke «én» tillatelse.

Samtidig er det klart ut fra akvakulturlovens forarbeider at loven ikke la opp til et prinsipp med samlet belastning.²⁸⁶ Trafikklyssystemet bygger nettopp på en annen tankegang enn akvakulturloven, fordi man har sett at å regulere tillatelsene enkeltvis ikke i tilfredsstillende grad ivaretar miljøet. Dette kan man også slutte av kronologien i lovgivningshistorien: akvakulturloven ble vedtatt i 2005, og ideen om produksjonsområder og miljøindikatorer ble først introdusert i årene 2009–2012.

Imidlertid trekker uttalelser i forarbeidene også i en annen retning: i spesialmerknadene til akl. § 9 understrekes det nettopp at hva som er nødvendig, er en rettslig standard som er ment å ta hensyn til fremtidige miljøutfordringer. Også andre steder i forarbeidene sies det at loven legger opp til et regelverk som kan utvikles for å ta hensyn til fremtidige miljøutfordringer.²⁸⁷

I teorien er det fremholdt argumenter som kan støtte begge sider av argumentasjonen: Eckhoff og Smith fremholder at selv om en kompetansebestemmelse sier generelt at det kan gis bestemmelser til å fremme et mål, kan det hende at det må settes grenser for hvilke *midler* som brukes.²⁸⁸ Til illustrasjon trekkes Rt. 1973.460 frem.²⁸⁹ Dommen dreide seg om en hønse-, gås- og andefarm som av helserådet i Trondheim ble pålagt øyeblikkelig opphør av fjærkredriften, og måtte fjerne ender og gjess som gikk ute på beite. Driften medførte en betydelig produksjon av gjødsel, og helsemyndighetene fryktet at Jonsvatn, som forsynte Trondheim med drikkevann, skulle bli forurenset. Høyesterett kom til at helsemyndighetene «gikk lenger enn nødvendig» ved å kreve at all

²⁸⁶ Se for eksempel Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 13.

²⁸⁷ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 64.

²⁸⁸ Eckhoff og Smith (2010) s. 389.

²⁸⁹ Mellbye (2016) trekker også frem denne dommen.

drift skulle opphøre innen to uker, i det gjødselkjelleren på gården hadde plass til gjødsel i 2–3 måneder til.²⁹⁰

Denne dommen kan sees som et uttrykk for et forholdsmessighetsprinsipp i forvaltningen. Som det pekes på i høringsbrevet til advokatfirmaet Kyllingstad Kleveland, brukes «nødvendig» også i matloven § 23, og blir i matlovens forarbeider også forstått som en anvisning på anvendelse av et proporsjonalitetsprinsipp. De mener et slikt prinsipp også må innfortolkes i akl. § 9, og at en sjablongmessig reduksjon av alle aktørene uten noen forutgående konkret vurdering av hver aktørs påvirkning på miljøet rundt vil være i strid med hjemmelsgrunnlaget.²⁹¹

Samtidig trekker Backer frem at «[h]ensynet til et enkelt regelverk og en enkelt gjennomføring av miljøkravene tilsier også at de nye regler ikke behøver å tilstrebe noen forholdsmessig fordeling av byrden på de forskjellige forurensere.»²⁹² Det vil bli svært ressurskrevende for forvaltningen å gjøre en konkret vurdering av hvert enkelt produksjonsanlegg.

Hvor usikker kunnskapen om lakselusas påvirkning på villaks og hvor stor hver enkelt aktørs påvirkning er, vil endres fremover. Den første testkjøringen av opplegget er nå gjennomført, men det skal ikke skje noen reduksjon før i 2019. Derfor vil også svaret på disse vurderingene også avhenge av hvor gode modellene er da.

²⁹⁰ Rt. 1973.460 s. 466.

²⁹¹ Kyllingstad Kleveland (2016) s. 3.

²⁹² Backer (2012) s. 127.

6 Utgjør trafikklyssystemet tilbakevirkende lovgivning?

6.1 Innledning

Tillatelser til oppdrett er begrenset i maksimalt tillatt biomasse – MTB – og utgjør henholdsvis 780 eller 900 tonn, jf. laksetildelingsforskriften § 15 og akl. § 5. Trafikklyssystemet legger nå opp til at alle oppdretterne i et produksjonsområde vil få redusert produksjonskapasiteten sin med seks prosent ved uakseptabel miljøtilstand, jf. POF § 9. Reduksjonen skal vare i to år, med mulighet for ytterligere reduksjon i neste runde.

Reduksjonene i kapasitet utgjør et inngrep i eksisterende tillatelser, som vil påføre oppdretterne et økonomisk tap. Vi har ved gjennomgangen av Rt.2002.1298 Polarlaks II-dommen sett at Høyesterett har åpnet for at forvaltningen kan gripe inn i eksisterende tillatelser så lenge inngrepet er har hjemmel.²⁹³ I den videre drøftelsen forutsetter jeg har produksjonsområdeforskriften har tilfredsstillende hjemmel i akvakulturloven.

At alle oppdretterne innenfor et produksjonsområde må redusere sin produksjonskapasitet med seks prosent, har blitt møtt med kritikk. Også forholdet til tilbakevirkningsforbudet er tatt opp av ulike høringsinstanser. Et tyvetalls oppdrettere har sendt inn likelydende hørings svar i forbindelse med høringen av regelutkastet til produksjonsområdeforskriften.²⁹⁴ Her kommenteres forholdet til Grunnloven § 97 slik:

«Som departementet påpeker vil nedjustering av enkelttillatelser også reise spørsmål i forhold til forbudet mot tilbakevirkning i gitte tillatelser etter grunnloven § 97 og den Europeiske menneskerettighetskonvensjon 1-1 (vernet om eiendomsretten). Det er helt sentralt at den samlede virkning av innplasseringen og forslaget for øvrig, potensielt griper betydelig inn i eksisterende pågående virksomhet og etablerte posisjoner og investeringer.»²⁹⁵

²⁹³ Jf. pkt. 5.2.3.

²⁹⁴ Likelydende høringsbrev fra flere høringsinstanser (2016).

²⁹⁵ Ibid.

Grunnloven § 97 lyder «Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft». Paragrafen oppstiller et forbud mot tilbakevirkende lovgivning. Problemstillingen for den følgende drøftelsen er etter dette hvorvidt oppdretterne kan forvente å få beholde omfanget tillatelsen utgjorde da den ble tildelt.²⁹⁶

6.2 Vurderingsnorm

Ved valget av vurderingsnorm, har jeg tatt utgangspunkt i den nyeste dommen hvor Høyesterett tar stilling til Grl. § 97, HR-2016-389-A. Saken dreide seg om hvorvidt endring i opptjente pensjonsrettigheter til den tidligere stortingsrepresentanten Carl. I. Hagen utgjorde rettsstridig tilbakevirkning.

I denne dommen foretok førstvoterende en gjennomgang av tidligere praksis rundt Grl. § 97. I premiss 76 og 77 oppsummerer han rettstilstanden til at vurderingen av hvilken norm som skal anvendes ved avveielser etter Grl. § 97, er todelte.

For det første peker førstvoterende i premiss 76 på at «kjernespørsmålet er hvor sterkt tilbakevirkningselementet er». Så peker førstvoterende på det som har blitt kalt skillet mellom «egentlig» og «uegentlig» tilbakevirkning, i det han uttaler:

«Hvis loven direkte knytter tyngende rettsvirkninger til tidligere hendelser, er loven som hovedregel grunnlovsstridig. Gir loven derimot bare regler om hvordan en allerede etablert posisjon skal utøves, er hovedregelen den motsatte. I de sistnevnte tilfellene har lovgiveren et betydelig spillerom, se avsnitt 94 i strukturkvotedommen».

Departementet viser i sin juridiske vurdering av kapasitetsreduksjonene til skillet mellom egentlig og uegentlig tilbakevirkning, og at det kan finnes «overgangsformer». Videre legger departementet til grunn at det for trafikkløssystemets tilfelle vil dreie seg om «uegentlig tilbakevirk-

²⁹⁶ Da oppgaven allerede favner bredt, går jeg ikke nærmere inn i vurderinger etter Grl. § 105 eller EMK TP1-1.

ning», og at man dermed er utenfor kjernen av tilbakevirkningsforbudet i Grl. § 97.²⁹⁷

Etter mitt skjønn dreier det seg i utgangspunktet om en uegentlig tilbakevirkning, ved at trafikklyssystemet gir regler for hvordan en allerede etablert posisjon skal utøves i fremtiden. Imidlertid mener jeg at trafikklyssystemet også har elementer av egentlig tilbakevirkning ved seg, og knytter tyngende rettsvirkninger til tidligere hendelser. Trafikklyssystemet bygger jo på tanken om at oppdretteren kan ha fulgt alle regler for lus de to forutgående årene, men at belastningen på naturen allikevel kan bli for høy. Justeringene av kapasitet annet hvert år vil basere seg på miljøtilstanden de forutgående årene. Slik sett knyttes det nye byrder til gamle handlinger, ved at oppdretterne, selv om de har fulgt alle regler, har skapt en for stor belastning, og må redusere sin kapasitet.

For det andre understreker førstvoterende i premiss 77 at «det uavhengig av normvalg må skje en avveining mellom de vernede interesser på den ene siden, og de samfunnsmessige hensynene på den annen. Vurderingene må skje konkret for dem som er parter i saken, men det må kunne tas hensyn til helheten ved lovreguleringen». Etter dette gjentar førstvoterende vurderingsmomentene fra Borthen-dommen:

«Ved vurderingen har det betydning hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig, og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt [...] De samfunnsmessige hensynene må holdes opp mot dette.»

I den videre drøftelsen av hvorvidt nedjusteringene av oppdretternes produksjonskapasitet utgjør en rettsstridig tilbakevirkning, vil jeg ta utgangspunkt i momentene Høyesterett lister opp.

Før jeg går inn i vurderingen, vil jeg først kort beskrive departementets vurdering. Departementet foretar en vurdering av forholdet til Grl. § 97 i stortingsmeldingen til trafikklyssystemet.²⁹⁸ Departementet gjentar

²⁹⁷ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 67.

²⁹⁸ Ibid. s. 66 flg. Punkt 11.4 Reduksjon av kapasitet – rettslig vurdering.

sine synspunkter uten endringer i høringsnotatet til implementeringen av trafikklssystemet.²⁹⁹ Forholdet til Grl. § 97 er ikke kommentert av næringskomiteen eller i debatten på Stortinget.

Departementet innleder med å avvise at innføringen av trafikklssystemet utgjør en rettsstridig tilbakevirkning etter Grl. § 97: «Heller ikke Grunnloven § 97 kan etter vårt syn utgjøre noen sperre for å kunne redusere kapasiteten på tillatelsene i et produksjonsområde».³⁰⁰ Videre presenterer departementet vurderingsmomentene etter Borthen-dommen, og oppsummerer slik:

«Sentralt i grunnlovsvurderingen står altså innholdet i og grunnlaget for borgernes forventninger om fremtidig utnyttelse av sin rettsposisjon og inngrepets omfang og varighet. Dette må avveies mot de sentrale miljøhensynene som står på spill. Aktørene har ikke hatt forventning om å få videreført kapasiteten uendret, også om miljøet belastes for hardt. Videre er ordningen begrenset både med tanke på reduksjonens størrelse og varighet. Så langt forventningene om vern bygger på de offentlige tillatelser, på et område med løpende reguleringer og behov for å ivareta fellesskapets miljøinteresser, kan den enkeltes forventninger ikke ha noen sterk rettsbeskyttelse mot senere regelendringer, se for eksempel Rt-2013-1345 avsnitt 69–70 og 131 (strukturkvotedommen)...»

«Det vil kunne ha betydning for grunnlovsvurderingen om de hensyn som begrunner inngrepet kunne ha blitt ivaretatt på en annen og mindre inngripende måte. I de tilfeller der det blir aktuelt å redusere biomassen vil det være fordi miljøsituasjonen ikke er akseptabel, og fordi andre virkemidler ikke virker i tilstrekkelig grad»

Departementet konkluderer så med at «det må på denne bakgrunn være klart av Grunnloven § 97 ikke setter noen sperre for å redusere kapasiteten i den formen som presenteres i denne meldingen».

²⁹⁹ Høringsnotat (2016) s. 31.

³⁰⁰ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 66.

6.3 Vurderingsmomenter

I den videre drøftelsen tar jeg utgangspunkt i vurderingsmomentene formulert i Borthendommen, som gjentas av førstvoterende i HR-2016-389-A: hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, hvorvidt fordelingen av byrdene rammer ulikt, og om inngrepet er plutselig og betydelig. Til slutt vil jeg foreta en helhetlig oppsummering.

6.3.1 Hvilke rettigheter eller posisjoner gjelder inngrepet?

Ved innføringen av akvakulturloven ble det åpnet for overføring og pant av akvakulturtillatelser. Dermed ble akvakulturtillatelser å anse som et formuesgode. I den forbindelse ble forholdet til myndighetenes styringsmuligheter kommentert av departementet:

«Innehaver av akvakulturtillatelse er gitt en offentligrettslig tillatelse til produksjon av en bestemt art innenfor et avgrenset geografisk område – lokaliteten. Det er innholdet i tillatelsen med de til enhver tid gjeldende bestemmelser gitt i eller i medhold av lovverket som er det juridiske grunnlaget for driften. En tillatelse til akvakultur er således i sin helhet gjenstand for skiftende reguleringer og ikke en rettighet som er unntatt fra videre regulering etter tildelingen (min utheving).»³⁰¹

Akvakultur er næringsutøvelse på felleskapets arealer, som er gjort avhengig av offentlig tillatelse. Man kan se det slik at oppdretterne får drive gratis på felleskapets områder, men til gjengjeld er underlagt strenge reguleringer. Dette taler mot at oppdretterne kan ha noen sterk forventning om å kunne drive sin virksomhet i fred til enhver tid.

I sin diskusjon rundt Grl. § 97, kommer Backer inn på tilfeller hvor noen driver etter en tillatelse (konsesjon). Backer bruker akvakultur som et eksempel på en industri som har forurensningsproblemer som gjør

³⁰¹ Ot.prp. nr. 61 (2014–2015) s. 36.

det nødvendig å skjerpe reglene, og mener det ikke kan oppstilles noe særlig vern mot dette:

«Det gjør knapt noen forskjell om virksomheten er skjedd i henhold til en konsesjon eller annen form for enkelttillatelse. Og det gjelder uansett om løyvet bygger på en vurdering av virksomhetens konsekvenser for miljøet eller ikke. Et anlegg for fiskeoppdrett må ha løyve, og miljømessige overveielser utgjør en del av grunnlaget for avgjørelsen av løyvespørsmålet. Men trass i løyve med vilkår har det som kjent oppstått forurensningsproblemer ved akvakultur. Det kan gi grunnlag for å skjerpe miljøkravene til oppdrettsanlegg, uten at forholdet til Grl. § 97 trenger å volde noen bekymring.»³⁰²

6.3.2 Hvilket grunnlag har den enkelte eller en gruppe for sine forventninger?

Under dette punktet vil jeg se på tre momenter: den tidligere reguleringen og inngripen i eksisterende oppdrettstillatelser, og avveiningen av Grl. § 97 på miljøhensynenes område. Til sist vil jeg se på de grønne tillatelsene som ble tildelt i 2013 – kan eierne av disse sies å ha et annet grunnlag for sine forventninger enn oppdrettere som driver etter ordinære konsesjoner?

6.3.2.1 Hyppig regulering og skiftende prioriteringer fra myndighetenes side: tidligere inngripen i eksisterende tillatelser med førkvoter

Som vi har sett under vurderingen av hjemmel i kapittel 5, gir både akvakulturlovens ordlyd og forarbeider signaler om at det vil skje endringer i regelverket etter hvert som man får ny kunnskap om miljøproblemer. Generelt er dette et område som reguleres hyppig. Imidlertid er tilstramning i det øvrige regelverket ikke det samme som en inngripen og endring i en tillatelse. Men vi skal se nedenfor at også tillatelsene har vært regulert før.

³⁰² Backer (2012) s. 126.

Ordningen med avgrensning av oppdrettstillatelser i maksimalt tillatt biomasse (MTB) ble innført 1. januar 2005, og avløste en ordning hvor produksjonen i havbruksnæringen var begrenset gjennom førkvoter og merdvolum.³⁰³

Som vi så i kapittel 5, medførte krisen på 1990-tallet med overproduksjon til innføring av både en midlertidig fôrstansforskrift og en ordning med førkvoter som varte fra 1996 til 2005. Før ordningen med førkvoter var oppdretternes tillatelser bare begrenset ut fra merdvolum. Det var først sent på 1990-tallet det kom begrensninger på hvor tett fisken kunne stå. Denne begrensningen ble satt ut fra hygiene- og dyrevelferdshensyn, men utgjorde i praksis også en begrensning for oppdretternes produksjon. Da man innførte førkvoter, grep man inn i tillatelsene. Det er altså ikke nytt at myndighetene regulerer tillatelsenes innhold. Imidlertid økte produksjonen på eksisterende tillatelser jevnt og trutt under hele perioden med førkvoter, med ca. 5–10 prosent økning hvert år, så førkvotene kan ikke sies å ha utgjort et inngrep på samme måte som en eventuell reduksjon av kapasitet etter trafikklyssystemet.³⁰⁴

I forbindelse med overgangen til MTB var det meningen å forenkle systemet. Det var en eksplisitt liberalisering og bortgang fra å regulere næringen med tanke på markedshensyn. Imidlertid er det miljøhensyn som er i fokus for dagens ordning. Derfor er den bevisste dereguleringen ved å forlate førkvotene ikke overførbart til reduksjon av MTB som følge av miljøproblemer.

6.3.2.2 Grunnloven § 97 på miljøreguleringens område

I 2014 erstattet Grl. § 112 Grl. § 110b. Flere forfattere har knyttet kommentarer til den gamle versjonen av grunnlovsbestemmelsen:

Bugge uttalte allerede i 1999 om forholdet mellom Grl. § 97 og daværende miljøparagraf Grl. § 110b at

³⁰³ Det kongelige fiskeri- og kystdepartement (2013), høringsbrev, Akvakultur: Høring av forslag om videreutvikling av produksjonsbegrensningssystemet (MTB). S. 2.

³⁰⁴ MTB-utvalget (2002) s. 16.

«Det må vel være slik at når miljøhensynet er kommet til uttrykk gjennom en egen grunnlovsbestemmelse, må denne virke inn på den fremtidige tolkningen av andre grunnlovsbestemmelser som har betydning for muligheten til å vareta miljøhensyn.»³⁰⁵

Dette synet gjentas senere hos Bugge, som uttaler at miljøbestemmelsen i daværende Grl. § 110b ville være en tolkningsfaktor ved helhetsvurderingen som skal foretas etter Grl. § 97: «og – avhengig av forholdene i den enkelte sak – vil § 110 b generelt trekke i retning av at loven bør godtas hvis det bidrar til å oppfylle rettighetene i bestemmelsen».³⁰⁶

Som vi så i forrige punkt, mener også Backer at vernet etter Grl. § 97 ikke er særlig sterkt når miljøhensyn står på spill.³⁰⁷

Også Høgberg peker på at miljømessige hensyn har fått et økt rettskildemessig vern gjennom Grl. § 110b og EU-retten.³⁰⁸ Høgberg argumenterer for at den daværende Grl. § 110 b neppe ga et selvstendig grunnlag for søksmål, men at bestemmelsen «må åpenbart kunne benyttes som et tolkningsmoment i en helhetsvurdering, herunder som et moment i vurderingen av om rettsstridig tilbakevirkning foreligger».

Ut fra disse bidragene i teorien konkluderer jeg at oppdretterne ikke kan ha noen sterk forventning om å få fortsette å drive på en måte som skader miljøet – det kan til og med hende myndighetene er forpliktet til å iverksette tiltak for å beskytte miljøet.

6.3.2.3 Stiller det seg annerledes for de grønne tillatelsene?

Når det gjelder gruppene av oppdrettere, skiller gruppen med «grønne tillatelser» seg ut.³⁰⁹ Disse tillatelsene utnyttes for det første med et betydelig strengere miljøkrav enn ordinære tillatelser. For det andre har oppdretterne ervervet dem på auksjon, til en pris på mellom 50 og 60 millioner per tillatelse. En ytterligere betingelse for de grønne tillatelsene, var at oppdretterne innløste én eksisterende tillatelse i «bytte» mot å få

³⁰⁵ Bugge (1999) s. 99–100.

³⁰⁶ Bugge (2011) s. 142.

³⁰⁷ Backer (2012) s. 126.

³⁰⁸ Høgberg (2010) s. 377.

³⁰⁹ For en gjennomgang av vilkårene i de grønne tillatelsene, se pkt. 3.4.2.

erhverve én ny, slik at de strengere miljøvilkårene også fikk anvendelse på en tillatelse utover den man hadde ervervet.

Smith fremholder at konsesjonshavere som utgangspunkt ikke har noen «særlig beskyttelse mot ny lovgivning», men peker på to situasjoner hvor det kan være et unntak fra dette: enten kan «et inngrep overfor konsesjonshavere virke så urimelig eller hensynsløst at det rammes av grl. § 97».³¹⁰ I andre tilfeller kan det offentlige «ha *bundet seg ved avtale eller tilsagn* på en måte som begrenser den».³¹¹

Dette spørsmålet blir også kommentert i Rt. 2013.1345 Strukturkvotedommen, som omhandlet omstrukturering av fiskeflåten. Der fikk saksøker, Volstad, tidsbegrenset sin strukturkvote. Ved drøftelsen av hvorvidt dette var i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grl. § 97, gikk førstvoterende inn på hvorvidt Volstads omstrukturering kunne anses å ligne en avtaleinngåelse. Dette ble avvist, blant annet med henvisning til Rt. 1985.1355 «Phillips-dommen».³¹² I denne dommen hadde det pågått langvarige og detaljrike forhandlinger mellom staten og oljeselskaper. I tilknytning til vurderingen etter Grl. § 97 uttalte Høyesterett «Etter min mening er karakteren av forhandlingene og partenes forutsetninger momenter som må tillegges betydning ved vurderingen av statens adgang til å endre vilkårene».³¹³

Etter min mening kan ikke situasjonen med de grønne tillatelsene sammenlignes med en forhandling eller avtaleinngåelse: tildelingen ble riktignok gjort ved auksjon, men var regulert av forskrift, i likhet med andre tildelingsrunder.

Jeg har fått tilgang til et tillatelsesdokument hvor Cermaq tildeles grønn tillatelse. Her fremgår den tildelte biomassen av dokumentet.³¹⁴ Dette er klart egnet til å styrke oppdretternes forventninger om hvor stor biomasse de har ervervet ved tillatelsen. Imidlertid kan det spores

³¹⁰ Eckhoff og Smith (2010) s. 467.

³¹¹ L.c.

³¹² Rt. 2013.1345 premiss 75.

³¹³ Rt. 1985.1355 s. 1373.

³¹⁴ Cermaq, tillatelsesdokument.

om dette bare er en gjengivelse av det som følger av loven, da også andre elementer fra øvrig

lovgivning finnes i tillatelsesdokumentet, inkludert en henvisning til endringshjemmelen i akl. § 9.

Videre er spørsmålet om det faktum at oppdretterne har betalt for tillatelsene, kan styrke deres forventninger. Dette var også kommentert i høringssvaret til Steensdrup Stordrange, som påpekte at departementet i sin vurdering av Grl. § 97 hadde utelatt å vurdere hvilken rolle det spiller at oppdretterne har betalt for tillatelsene.³¹⁵

I forarbeidene til innføringen av ordningen med vederlag for tillatelser, er det gjennomgående tatt forbehold om at tillatelsene som er tildelt mot vederlag får noen annen rettslig stilling enn de som er tildelt gratis:

«Konsesjoner tildelt mot vederlag ved framtidige tildelinger, vil få de samme rettigheter og plikter som eksisterende konsesjoner, for eksempel i forhold til førkvoteordningen».³¹⁶

Det ble også tatt forbehold i merknaden til innføringen av en ny § 6, som hjemlet at departementet krevde vederlag:

«Vederlaget er kun knyttet opp mot tillatelsen til å drive oppdrettsvirksomhet og gir ingen rettigheter utover en slik drift i medhold av det til enhver tid gjeldende regelverk. Myndighetenes kompetanse til å stille vilkår samt til å endre betingelsene for virksomheten, blir således ikke beskåret ved at det gis hjemmel til å ta vederlag ved tildeling».³¹⁷

Atter igjen er dette understreket i forarbeidene til akvakulturloven:

«Det forhold at det tas vederlag for tillatelser gir ingen særlige rettigheter i forhold til de tillatelser som gis eller er gitt vederlagsfritt. For alle tillatelser gjelder det at en må forholde seg til det til enhver tid gjeldende regelverk. Myndighetenes kompetanse til å stille

³¹⁵ Steensdrup Stordrange (2016) s. 5.

³¹⁶ Ot.prp.nr.65 (2000–2001) s. 16.

³¹⁷ Ibid. s. 18.

vilkår samt til å endre betingelser, herunder tilbaketrekking av tillatelsen blir således ikke beskåret ved at det tas vederlag ved tildeling.»³¹⁸

Etter dette kan ikke oppdretterne sies å ha inngått en avtale som binder myndighetene for fremtiden. De gjentatte forbeholdene i forarbeidene tilsier også at de heller ikke kan bygge noen sterk forventning om å få beholde tillatelsene uendret på grunnlag av at de har betalt vederlag.

6.3.3 Rammer fordelingen av byrdene i trafikklyssystemet den enkelte eller en gruppe særlig hardt?

Også for dette underspørsmålet er de grønne konsesjonene i en spesiell posisjon. For eksempel vil de oppdretterne som har grønne tillatelser for det første ha betalt betydelig mer for tillatelsene sine enn oppdrettere som fikk tillatelser gratis eller ervervet dem hos andre. For det andre vil disse oppdretterne kunne ha investert betydelige summer i tekniske innretninger for å overholde de strenge lusekravene. Sistnevnte gjelder også oppdrettere som har investert i utviklingskonsesjoner.

Videre vil en reduksjon kunne ramme mindre aktører hardt. Disse driver kanskje bare med noen få tillatelser i ett produksjonsområde, og har ikke mulighet til å få tilbud om vekst i tilgrensende områder hvor miljøtilstanden er god.

Også for de tilfellene hvor oppdretterne blir tilbudt vekst, kan dette slå ulikt ut. Det er store kostnader forbundet med å holde et lavt lusenivå. Hvis oppdretterne legger mye penger i å bekjempe lus, er det ikke sikkert at den oppdretteren som har lagt mest ressurser ned i å løse problemet er den som ligger best an økonomisk når det så lyses ut vekst. Dette kommer særlig på spissen hvis veksten lyses ut på auksjon.

Ordningene med fleksibilitet over to produksjonsområder og inter-regionalt biomassetak vil også gjøre det vanskeligere for oppdretterne å forutsi sin situasjon. Riktignok vil det foretas jevnlig målinger, slik at oppdretterne vet hvordan de ligger an. Men det kan være vanskelig

³¹⁸ Ot.prp.nr.61 (2004–2005) s. 61.

å tilpasse seg hvis mengden biomasse svinger i et område som følge av fleksibiliteten.

6.3.4 Er inngrepet plutselig og betydelig?

Den første testkjøringen av modelleringene er akkurat foretatt i skrive stund.³¹⁹ Dette har ikke oppdretterne hatt noen mulighet til å forberede seg på. Imidlertid har fiskeriministeren varslet at de første nedjusteringene av kapasitet ikke vil skje før i 2019.³²⁰ Før den tid skal det flere ganger foretas modelleringer av hvordan miljøtilstanden er. Dermed vil oppdretterne ha en viss tilpasningstid, hvor de jevnlig vil få en pekepinn på hvorvidt de risikerer å måtte nedjustere i 2019. Etter dette kan ikke inngrepet sies å komme «plutselig». Samtidig skal en justering av produksjonskapasiteten ta med i beregningen kjøringen som ble foretatt nå. Mot dette kan det argumenteres at oppdretterne må antas å være kjent med miljøtilstanden i eget område.

Siden reduksjonen i kapasitet skjer på tillatelsesnivå, trenger ikke den faktiske reduksjonen av fisk i havet å være av tilsvarende størrelse. En oppdretter som bare utnytter 95 prosent av kapasiteten, vil bare måtte redusere med ett prosentpoeng, mens en oppdretter som produserer det maksimalt tillatte, vil få en reduksjon på nærmere seks prosent. Hvor flinke oppdretterne er til å utnytte den tillatte kapasiteten, vil variere. Men i dag ligger de fleste tett opp under «taket» for tillatt biomasse. Dette kan særlig gjelde store oppdrettsselskaper som har mange lokaliteter og god tilgang på slakterier, slik at de planlegge flere utsett og kontinuerlig utslakting på høsten. Hvis det forutsettes at en oppdretter må redusere med seks prosent, kan det spørres hvor betydelig dette er. Det vil være et merkbart inngrep for oppdretteren, men ikke ruinerende. Hvor stort tapet er, vil også avhenge av hvor oppdretteren er i produksjonssyklusen.

Allerede i dag er de lave lusegrensene, gjennomført ved tilstramninger i lakselusforskriften, en kostnadsdriver for næringen. Slik sett vil

³¹⁹ Havforskningsinstituttet mfl. (2017).

³²⁰ Sandberg (2017).

inntektstap også kunne følge av de generelle rammebetingelsene som gjelder for næringen.

6.3.5 Oppsummering

Med innføringen av trafikklyssystemet møtes hensynet til oppdretternes mulighet for innrettelse og myndighetenes behov for effektiv styring i møte med miljøproblemer. Ved gjennomgangen av de ulike momentene i vurderingsnormen har vi sett at oppdretterne har lite å bygge forventinger på, i hvert fall når det gjelder å få fortsette med en virksomhet man vet har negative konsekvenser for miljøet.

Hvis man ser næringen under ett, vil trafikklyssystemet også bidra til vekst i de gode områdene. Og ordningen er laget for å gi oppdretterne større stabilitet, selv om dette vil gå ut over noen. Det vil imidlertid bli svært interessant å se hvordan det vil påvirke vurderingen hvis man finner store hull i det vitenskapelige grunnlaget for ordningen – da kan det kanskje slå ulikt ut.

7 Avsluttende bemerkninger

Trafikklyssystemet er et nytt forvaltningssystem for oppdrettsnæringen. I denne oppgaven har vi sett hvordan systemet skal innføres, med produksjonsområder og en handlingsregel for vekst basert på jevnlig miljømålinger. Dette skal fremme hensynene til miljømessig bærekraft og forutsigbarhet for oppdretterne. Gjennom diskusjonsdelene har vi imidlertid også sett at trafikklyssystemet har flere utfordringer. Hvordan systemet ser ut når de første nedjusteringene skal skje i 2019, blir spennende å se.

8 Kildeliste

Lover

- Lov 19. juni 2009 nr.100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) Lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd
- Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven)
- Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) Lov 21. desember 2000 nr. 118 om havbeite
- Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskeloven) Lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.
- Lov 15. mai 1981 nr. 19 om bygging m.v. av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk og skalldyr
- Midlertidig lov 8. juni 1973 nr. 48 om bygging, innredning, etablering og utvidelse av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Forskrifter

- Forskrift 16. januar 2017 nr. 63 om endring i laksetildelingsforskriften
Forskrift 16. januar 2017 nr. 62 om endring i
akvakulturdriftsforskriften
- Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften)
- Forskrift 30. juni 2016 nr. 855 om innføring av Bremnes-modellen som prøveordning i norsk lakse- og ørretoppdrett.

Forskrift 19. november 2015 nr. 1336 om endring i forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).

Forskrift 17. juni 2015 nr. 817 om auke av maksimalt tillaten biomasse for løyve til akvakultur med laks, aure og regnbogeaure i 2015

Forskrift 20. september 2013 nr. 1109 Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks (*Salmo salar*).

Forskrift 24. juni 2013 nr. 754 om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2013.

Forskrift 5. desember 2012 nr. 1140 om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg

Forskrift 18. mai 2010 nr. 708 om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader

Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen

Forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften)

Forskrift 4. desember 1995 nr. 951 om stans i føring av matfisk av laks

EU-rett

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av en ramme for fellesskapstiltak på området vannpolitikk

Forarbeider

Stortingsvedtak nr. 679 (2014–2015)

Møte i Stortinget 15. juni 2015 kl.10 Sak nr. 4 Innstilling fra næringskomiteen om forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett

Innst. 361 S (2014–2015) *Innstilling til Stortinget fra næringskomiteén om forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*

Innst. 186 S (2013–2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, med unntak av romertall X og romertall XXIV*

Innst.418 S (2012–2013) *Innstilling fra næringskomiteén om verdens fremste sjømatnasjon*

Innst.169 S (2012–2013) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*

Innst.S.nr.134 (2002–2003) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder*

Prop.18 L (2009–2010) *Endring i akvakulturloven*

St.prp. nr. 32 (2006–2007) *Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder*

Ot.prp.nr.61 (2004–2005) *Om lov om akvakultur (akvakulturloven)*

Ot.prp.nr. 65 (2000–2001) *Om lov om endring i lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. (vederlag ved tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret)*

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

Meld. St. 31 (2016–2017) *Noen fiskeri- og havbrukspolitiske saker.*

Meld. St. 16 (2014–2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*

Meld. St. 22 (2012–2013) *Verdens fremste sjømatnasjon*

NOU 1999: 9 *Til laks åt alle kan ingen gjere? – Om årsaker til nedgangen i de norske villlaksbestandene og forslag til strategier og tiltak for å bedre situasjonen*

NOU 1992: 36 *Krisa i oppdrettsnæringa*

NOU 1977: 39 *Fiskeoppdrett*

Dokument 16 (2011–2012) *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011*

Høringsdokumenter

Tilleggshøring om nytt vekstsystem i havbruk, 15. desember 2016.

Alle dokumentene nedenfor er tilgjengelige på:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsbrev-om-fleksibilitet-produksjonsomrader/id2524267/>

Høringsbrev om fleksibilitet produksjonsområder (2016): Høringsbrev om fleksibilitet produksjonsområder

Høringssvar:

Havforskningsinstituttet, høringssvar til tilleggshøring 15.12.16

Høring – Forslag til regelverk for å implementere nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett, 24. juni 2016.

Alle dokumentene nedenfor er tilgjengelige på:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-regelverk-for-a-implementere-nytt-system-for-kapasitetsjusteringer-i-lakse--og-orretoppdrett/id2505908/>

Høringsnotat (2016): Høringsnotat – Implementering av Meld. St. 16 (2014–2015) Vedlegg 3 – Tillatelser på tvers av produksjonsområder uten IRBT

Vedlegg 4 – Interregionalt biomassetak og produksjonsområder

Likelydende høringsbrev (2016):

Blom Fiskeoppdrett AS
Eidesvik Laks AS.
Engesund Fiskeoppdrett AS
Flokenes Fiskefarm AS
Fylkesnes Fisk AS
Isqueen as
K. Strømmen Lakseoppdrett
Landøy Fiskeoppdrett AS
Lofoten Sjøprodukter AS
Marø Havbruk AS
Mortenlaks AS
Osland Havbruk AS
Pure Farming AS
Salmonor AS
Selsøyvik Havbruk AS
Steinsvik Fiskefarm AS
Sulefisk AS
Svanøy Havbruk AS
Telavåg Fiskeoppdrett AS
Tombre Fiskeanlegg, Quatro Laks, Fjord Drift, Drageid laks
Troland Lakseoppdrett as
Øyfisk AS

Øvrige hørings svar:

Advokat Halfdan Mellbye
Alsaker Fjordbruk AS
Kyllingstad Kleveland
Marine Harvest
Mattilsynet
Miljøstiftelsen Bellona
WWF

Høring – melding til Stortinget om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett, 24.11.2014.

Alle dokumentene nedenfor er tilgjengelige på:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--melding-til-stortinget-om-vekst-i-norsk-lakse--og-orretoppdrett/id2076332/>

Høringsnotat (2014): *Høringsnotat – melding til Stortinget om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*

Høringssvar:

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (2015)

Høring av forslag om videreutvikling av produksjonsregulerings-systemet (MTB), 11. oktober 2013

Alle dokumentene er tilgjengelige fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-om-videreutvikling-av/id739000/>

Høringsbrev: Akvakultur: Høring av forslag om videreutvikling av produksjonsbegrensningssystemet (MTB)

Rettspraksis

HR-2017-265-U

Rt. 2013.1345

Rt. 2010.612

Rt.2006.1382

Rt.2006.991

Rt. 2002.1298

Rt. 2001.382

Rt.1998.929

Rt. 1992.1235

Rt.1985.1355

Rt. 1973.460

LB-2016-19821

Litteratur

- Bugge (1999): Bugge, Hans Christian «Grunnloven § 97: En oversikt over teori og nyere rettspraksis» *Jussens Venner* 1999 s. 65–101.
- Eckhoff og Smith (2010): Eckhoff, Torstein og Eivind Smith *Forvaltningsrett*, 9. utg., 2010.
- Fosse (2011): Fosse, Malin, *Miljøhensyn ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg* (master oppgave ved juridisk fakultet på Universitetet i Oslo)
- Gjelsvik og Dale (2010): Gjelsvik, Torbjørn og Martin Holger Dale, *Akvakulturloven med kommentarer*, 2010.
- Guttormsen (2015): Guttormsen, Atle «Verdien av forutsigbarhet», i Meld. St. 16 (2014–2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett
- Høgberg (2010): Høgberg, Benedikte Moltumyr, *Forbud mot tilbakevirkende lover*, 2010.
- Johansen (2003): Johansen, Johnny «Myndighetenes adgang til å begrense produksjon av oppdrettsfisk ut fra markedshensyn – Høyesteretts dom i Polarlakssaken (Rt-2002.1298)» *Tidsskrift for Forretningsjus* (2003) s. 420–426.
- Mellbye (2017): Mellbye, Halfdan, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*. Upublisert manus.
- Nordtveit (2012): Nordtveit, Ernst «Konsesjonsordninger og kvotesystem som regulering av tilgang til opne ressursar – privatisering eller regulering?» i *Pro Natura: Festskrift til Hans Christian Bugge* (2012) s. 346–368.
- Nylund (2016): Nylund, Are «Fiskehelse – frisk som en fisk?» i *Ottar* nr. 4/2016 nr. 312 s.41–47.
- Voigt (2001) Skjerdal, Nicolai Vogt «Hva betyr «klar lovhjemmel?»» *Jussens Venner* (2001) s. 337–362.

Andre dokumenter

Cermaq, N-SG-41, N-SG-42, N-SG-43, N-SG-44 og N-SG-45 –
Cermaq Norway AS

961922976 – Tillatelse til matfisk grønn-B produksjon av laks, ørret og regnbueørret, 18.08.2014.

Fiskeridirektoratet, *Søknadsskjema for akvakultur i flytende anlegg*, tilgjengelig på <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Registre-og-skjema/Skjema-akvakultur/Akvakultursoeknad> [sist sjekket 19.05.2017]

Fiskeridirektoratet, *Veileder for utfylling av søknadsskjema for tillatelse til akvakultur i flytende eller landbasert anlegg*, s. 13., tilgjengelig <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Registre-og-skjema/Skjema-akvakultur/Akvakultursoeknad> [sist sjekket 19.05.2017]

Fiskeri- og kystdepartementet *Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring* 08.07.2009, tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-en-miljomessig-barekraftig-/id571066/> [sist sjekket 21.05.2017]

Fiskeri- og kystdepartementet, *Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring*, 14.08.2007, tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-en-konkurransedyktig-norsk-/id478970/> [sist sjekket 21.05.2017]

Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet *Ny vekst, stolt historie. Regjeringens havstrategi*. 23.03.2017, tilgjengelig fra https://www.regjeringen.no/contentassets/1ed01965de3249f689f1938ad3c0b672/nfd_havstrat_egi_webfil.pdf [sist sjekket 19.05.2017]

Rapporter

Arealutvalget (2011): *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær*, 04.02.2011. Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FKD/Vedlegg/Rapporter/2011/Effektiv_og_b_aerekraftig_arealbruk_i_havbruksnaeringen.pdf [sist sjekket 30.05.2017]

- Fauchald (2017): Ole Kristian Fauchald *Hvilke krav stiller Grunnloven § 112 til lakseoppdrettsnæringen? Forholdet mellom oppdrettsnæringen og villaks*. Tilgjengelig på <https://www.fni.no/publications/hvilke-krav-stiller-grunnloven-112-til-lakseoppdrettsnaringen-article1218-290.html> [sist sjekket 30.05.2017]
- Havforskningsinstituttet mfl. (2017): Havforskningsinstituttet, Veterinærinstituttet og Norsk institutt for naturforskning mfl. *Vurdering av lakselusindusert villfiskdødelighet per produksjonsområde. Rapport fra ekspertgruppe for vurdering av lusepåvirkning*, 23.05.2017, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/f7e4ce6a71c44fd-5965f64e0913dae35/hovedrapport.pdf> [sist sjekket 30.05.2017]
- Helgesen og Jansen (2016): Helgesen, Kari Olli og Peder Jansen «7.1 Lakselus – *Lepeophtirus salmonis*» (kapittel) i s. 83–90 i *Fiskehelserapporten 2016*
- MTB-utvalget (2012) *Videreutvikling av MTB-systemet. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet*, 04.12.2012, revidert 14.01.2012, tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FKD/Vedlegg/Rapporter/2012/Videreutvikling_MTB04122012rev14012013.pdf [sist sjekket 30.05.2017]
- Riksrevisjonen (2012): Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen. Dokument 3:9 (2011–2012)*, 06.03.2012, tilgjengelig på https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_9_2011_2012.pdf [sist sjekket 30.05.2017]
- Skilbrei, Ove T., Pål Arne Bjørn og Knut Wiik Vollset: «Hva gjør lakselus med laksefisk?» i Havforskningsinstituttet: *Havforskningsrapporten 2015* s. 24–25. Tilgjengelig på: http://www.imr.no/filarkiv/2015/03/hva_gjor_lakselus_med_laksefisk.pdf/nb-no [sist sjekket 30.05.2017]
- Ådlandsvik (2015): Bjørn Ådlandsvik, Havforskningsinstituttet: *Forslag til produksjonsområder i norsk lakse- og ørretoppdrett. Rapport til Nærings- og fiskeridepartementet*, 01.11.2015, Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/contentassets/8a94942cd82545bdb45868fe09c09346/omraderapp_ort.pdf [sist sjekket 30.05.2017]

Taler og foredrag

- Aspaker (2015): tidligere fiskeriminister Elisabeth Aspaker *Et nytt kapittel i norsk havbrukshistorie*, tale på havbruksseminar på Finnsnes, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/et-nytt-kapittel-i-norsk-havbrukshistorie/id2411959/> [sist sjekket 16.05.2017]
- Holm (2017) Holm (2017) Foredrag ved Steingrim Holm i Midt-Norsk Havbruk AS på Young Fish-konferansen i Bergen 8. februar 2017 *Utviklingskonsesjoner: Ansiktsløftning eller revolusjon? Hva vil utviklingskonsesjoner ha å si for norsk havbruk?*
- Rønbeck (2017) Christopher Grøvdal Rønbeck (2017), seniorrådgiver i Nærings- og fiskeridepartementet, *Nytt system for kapasitetsjusteringer i norsk lakseoppdrett*, foredrag på Havbruksrettsdagen 2017, Bergen.
- Sandberg (2017) Fiskeriminister Per Sandberg, tale på Sjømatdagene på Hell 2017, 17.01.2017, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sjomatdagene-pa-hell-2017/id2527404/> [sist sjekket 30.05.2017]

Avisutklipp

- Aadland (2016): Camilla Aadland, *Se alt de gjør for å knekke lakselusen*, Sysla fisk, 01.09.2016, <http://sysla.no/fisk/se-alt-de-gjor-for-a-knekke-lakselusen/> [sist sjekket 16.05.2017]
- Berge (2016): Aslak Berge, *Marine Harvest satser på «Egget»*, iLaks, 11.02.2016, tilgjengelig på <http://ilaks.no/marine-harvest-satser-pa-egget/> [sist sjekket 30.05.2017]
- Bjånesøy (2017): Roar Bjånesøy, *91,6 milliarder i sjømateksport*, Sildelaget.no 04.01.2017, <https://www.sildelaget.no/no/media/nyhetsarkiv/siste-nytt/91-6-milliarder-i-sjoemateksport/> [sist sjekket 16.05.2017]

Hosteland (2017): Linn Therese Skår Hosteland, *Starter operativ fase i «Taskforce lakselus*, Kyst.no, 16.05.2017, <http://kyst.no/nyheter/starter-operativ-fase-i-taskforce-lakselus/> [sist sjekket 30.05.2017]

Hosteland (2016a): Linn Therese Skår Hosteland, *To oppdrettere har søkt om Bremnes-modellen*, Kyst.no, 29.08.2016, <http://kyst.no/nyheter/to-oppdrettere-har-sokt-om-bremnesmodellen/> [sist sjekket 30.05.2017]

Hosteland (2016b) Linn Therese Skår Hosteland, Kyst. No, *Frykter konsekvenser av grenseverdier i trafikklyssystemet*, Kyst.no, 30.12.2016, <http://kyst.no/nyheter/frykter-konsekvenser-av-grenseverdier-i-trafikklyssystemet/> [sist sjekket 30.05.2017]

Myrset (2017): Ola Myrset, *Kampen mot lakselus blir det viktigste i 2017*, Sysla fisk, 10.01.2017, <http://sysla.no/fisk/kampen-mot-lakselus-blir-det-viktigste-i-2017/> [sist sjekket 30.05.2017]

Nodland (2017) Elisabeth Nodland, *Nå skal all lakselusindusert villfiskdødelighet per produksjonsområde kartlegges*, iLaks, 28.02.2017, <http://ilaks.no/na-skal-all-lakselusindusert-villfiskdodelighet-per-produksjonsomrade-kartlegges/> [sist sjekket 30.05.2017]

Soltveit (2016): Therese Soltveit, *Gjennomfører siste justeringer på trafikklyssystemet*, kyst.no, 23.11.2016, tilgjengelig på <http://kyst.no/nyheter/gjennomforer-siste-justeringer-pa-trafikklys-systemet/> [sist sjekket 30.05.2017]

Pressemeldinger

Regjeringen/Sandberg (2017b): Pressemelding fra fiskeriminister Per Sandberg 23.05.2017 Første løypemelding om lusepåvirkning, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forste-loypemelding-om-lusepavirkning/id2554247/> [sist sjekket 31.05.2017]

Regjeringen/Sandberg (2017a): Pressemelding fra fiskeriminister Per Sandberg 17.01.2017, *Får drive i to produksjonsområder*, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/far-drive-i-to-produksjonsomrader/id2527411/> [sist sjekket 21.05.2017]

- Regjeringen/Sandberg (2016): pressemelding fra fiskeriminister Per Sandberg 30.06.2016, *Åpner for laksevekst*, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/apner-for-laksevekst/id2506557/> [sist sjekket 21.05.2017]
- Regjeringen/Nærings- og fiskeridepartementet (2015): Nyhet fra Nærings- og fiskeridepartementet *Ønsker innspill om havbruksfond*, 12.10.2015, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/onsker-innspill-om-havbruksfond/id2457772/> [sist sjekket 23.05.2017]
- Regjeringen/Aspaker (2014a): Pressemelding fra tidligere fiskeriminister Elisabeth Aspaker *Lanserer handlingsregel som alternativ for forutsigbar og bærekraftig oppdrettsvekst*, 07.11.2014, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Lanserer-handlingsregel-som-alternativ-for-forutsigbar-og-barekraftig-oppdretts-vekst/id2010103/> [sist sjekket 23.05.2017]
- Regjeringen/Solberg (2014): Pressemelding fra Regjeringen: *Regjeringen vil sikre vekst og konkurransekraft i havbruk*, 01.04.2014, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Regjeringen-vil-sikre-vekst-og-konkurransekraft-i-havbruk/id754291/> [sist sjekket 21.05.2017]
- Regjeringen/Aspaker (2014b): Pressemelding fra tidligere fiskeriminister Elisabeth Aspaker, *Skal vurdere landbasert oppdrett*, 23.10.2014, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Skal-vurdere-landbasert-oppdrett/id2008890/> [sist sjekket 21.05.2017]
- Regjeringen/Aspaker (2013): pressemelding fra tidligere fiskeriminister Elisabeth Aspaker, *45 nye lakseløyve skal lysast ut 1. juli*, 25.06.2013, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/45-nye-lakse-loyve-skal-lysast-ut-1-juli/id731649/> [sist sjekket 16.05.2017]

Nettsteder

Fiskeridirektoratet *Geografisk kart over regionene*, <http://www.fiskeridir.no/Om-oss/Organisering/Geografisk-kart-over-regionene> [Sist sjekket 12.04.2017]

Fiskeridirektoratet *Grønne tillatelser*, 14.04.2016, <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Kommersielle-tillatelser/Laks-oerret-og-regnbueoerret/Groenne-tillatelser> [Sist sjekket 12.04.2017]

Fiskeridirektoratet *Ny regionstruktur i Fiskeridirektoratet*, 30.12.2015 <http://www.fiskeridir.no/Om-oss/Organisering/Ny-regionstruktur-i-Fiskeridirektoratet> [Sist sjekket 12.04.2017]

Fiskeridirektoratet, *Organisasjonskart*, tilgjengelig på: <http://www.fiskeridir.no/Om-oss/Organisering/Organisasjonskart> [Sist sjekket 12.03.2017]

Fiskeridirektoratet *Tildelingsprosessen*, 24.04.2017, <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Tildelingsprosessen> [Sist sjekket 16.05.2017]

Fiskeridirektoratet *Utviklingstillatelser* 22.12.2016
«Utviklingstillatelser», tilgjengelig på <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Saertillatelser/Utviklingstillatelser> [Sist sjekket 12.04.2017]

Lusedata *Om Lakselus*, tilgjengelig på <http://lusedata.no/om-lakselus/> [sist sjekket 16.05.2017]

Marine Harvest, *Laksens livssyklus* <http://marineharvest.no/products/seafood-value-chain/> [Sist sjekket 30.05.2017]

Mattilsynet *Ny lakselusforskrift*, 13.03.2017, tilgjengelig på https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskehelse/fiske_og_skjellsykdommer/lakselus/ny_lakselusforskrift.25694 [Sist sjekket 19.05.2017]

- Mattilsynet *Ny lakselusforskrift gir mer samordnet bekjempelse*, 05.12.2012, tilgjengelig på https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskehelse/fiske_og_skjellsykdommer/lakselus/ny_lakselusforskrift_gir_mer_samordnet_bekjempelse.4391 [Sist sjekket 19.05.2017]
- Regjeringen *Stortingsmelding om vekst i havbruksnæringen*, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/Norsk-havbruksnaring/stortingsmelding-om-vekst-i-havbruksnaringen/id2398853/> [Sist sjekket 30.05.2017]
- Salmon Group *Gjennomsnitts MTB for liten og for stor* (udatert) <http://salmongroup.no/aktuelt/2013/12/gjennomsnitts-mtb-for-liten-og-for-stor/> [Sist sjekket 30.05.2017]
- Språkrådet, *Bokmålsordboka*, tilgjengelig på <http://ordbok.uib.no/> [Sist sjekket 09.05.2017]
- SSB *Akvakultur, 2015, endelige tall* <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiske/ri/statistikker/fiskeoppdrett/aar> [Sist sjekket 02.05.2017]
- Store norske leksikon *Indikator*, 08.09. 2014, <https://snl.no/indikator> [Sist sjekket 05.05.2017]
- Store norske leksikon *Laksefamilien* 15.06.2012, <https://snl.no/laksefamilien> [Sist sjekket 06.05.2017].
- Stortinget, *Voteringsoversikt for sak: Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=61834&dnid=1> [Sist sjekket 12.04.2017]
- Stortinget, *Åpen høring i Stortingets næringskomité tirsdag 28. april 2015*, tilgjengelig på <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/Horingsprogram/?dateid=10003778> [Sist sjekket 29.05.2017]
- Stortinget, *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*, tilgjengelig på <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=61834> [Sist sjekket 29.05.2017]

Retningslinjer

Mattilsynet, *Midlertidig reduksjon av godkjent lokalitetsbiomasse på grunn av vesentlige overskridelser av lusegrensen* 09.06.2016, tilgjengelig på https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskehelse/fiske_og_skjellsykdommer/lakselus/retningslinje_midlertidig_reduksjon_av_produksjon_paa_grunn_av_vesentlige_overskridelser_av_lusegrensen.23019/binary/Retningslinje%20Midlertidig%20reduksjon%20av%20produksjon%20p%C3%A5%20grunn%20av%20vesentlige%20overskridelser%20av%20lusegrensen [sitert 24.04.2017]

Video

Hegnar.no (2016a): *Oppdretterne, Episode 1: Firda*. [videoklipp] (20. september 2016), tilgjengelig på <http://www.hegnar.no/TV/programmer/80522a74-a5b6-42c8-8752-6d70963d6595> [sist sjekket 16.05.2017]

Hegnar.no (2016b): *Oppdretterne, Episode 3: Ellingsen*, [videoklipp] (2. oktober 2016), tilgjengelig på <http://www.hegnar.no/TV/video/c16f9c97-00080348-d68f8a9d> [sist sjekket 16.05.2017]

Korrespondanse

Martin Hageselle Bryde, Nærings- og fiskeridepartementet
Niels Georg Holm, Cermaq

Halfdan Mellbye, Steenstrup Stordrange

Christopher Grovdal Rønbeck, Nærings- og fiskeridepartementet

Vedlegg I Produksjonsområdeforskriften



Forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften)

Dato	16.01.2017 nr. 61
Departement	Nærings- og fiskeridepartementet
Avd/dir	Fiskeri- og havbruksavd.
Publisert	
Ikrafttredelse	16.01.2017
Gjelder for	Norge
Hjemmel	LOV-2005-06-17-79-§5, LOV-2005-06-17-79-§6, LOV-2005-06-17-79-§7, LOV-2005-06-17-79-§9, LOV-2005-06-17-79-§10, LOV-2005-06-17-79-§26, LOV-2003-12-19-124-§7, LOV-2003-12-19-124-§19, FOR-2003-12-19-1790
Kunngjort	25.01.2017 kl. 14.05
Korttittel	Produksjonsområdeforskriften

Innholdsfortegnelse

FORSKRIFT OM PRODUKSJONSOMRÅDER FOR AKVAKULTUR AV MATFISK I SJØ AV LAKS, ØRRET OG REGNBUEØRRET (PRODUKSJONSOMRÅDEFORSKRIFTEN)	125
Innholdsfortegnelse.....	126
Kapittel 1. Innledende bestemmelser	127
Kapittel 2. Opprettelse av og innplassering av tillatelser i produksjonsområder	128
Kapitel 3. Regulering av produksjonskapasitet	129
Kapitel 4. Avsluttende bestemmelser	132
Vedlegg 1. Produksjonsområder avgrensing:.....	133
Område 1: Svenskegrensa til Jæren.....	134
Område 2: Ryfylket	135
Område 3: Karmøy til Sotra.....	136
Område 4: Nordhordland til Stadt	137
Område 5: Stadt til Hustadvika.....	138
Område 6: Nordmøre og Sør-Trøndelag.....	139
Område 7: Nord-Trøndelag og Bindal.....	140
Område 8: Helgeland til Bodø.....	141
Område 9: Vestfjorden og Vesterålen.....	142
Område 10: Andøya til Senja	143
Område 11: Kvaløya til Loppa	144
Område 12: Vest-Finnmark	145
Område 13: Øst-Finnmark.....	146

Hjemmel: Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 16. januar 2017 med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) § 5, § 6, § 7, § 9, § 10 og § 26 og lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) § 7 og § 19, jf. delegeringsvedtak 19. desember 2003 nr. 1790.

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1. Formål

Forskriften skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en miljømessig bærekraftig utvikling og bidra til verdiskaping på kysten, ved opprettelse av produksjonsområder og regulering av produksjonskapasitet for akvakultur med laks, ørret og regnbueørret.

§ 2. Forskriftens virkeområde

Forskriften gjelder for norsk landterritorium og territorialfarvann, på kontinentalsokkelen og i Norges økonomiske sone.

Forskriften gjelder opprettelse av produksjonsområder for kommersielle tillatelser til akvakultur av matfisk med laks, ørret og regnbueørret i sjø, og regulering av produksjonskapasiteten innenfor disse. Forskriften gjelder ikke regulering av produksjonskapasitet på lokaliteter.

Forskriften gjelder ikke tillatelser til særlige formål etter forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til laks, ørret og regnbueørret kapittel 5 eller tillatelser til landbasert oppdrett etter kapittel 5a, med unntak for tildelte tillatelser til utviklingsformål.

Kapittel 2. Opprettelse av og innplassering av tillatelser i produksjonsområder

§ 3. Produksjonsområder

Fra og med 1. oktober 2017 opprettes følgende geografisk avgrensede områder til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret:

- a) Område 1: Svenskegrensen til Jæren
- b) Område 2: Ryfylket
- c) Område 3: Karmøy til Sotra
- d) Område 4: Nordhordland til Stadt
- e) Område 5: Stadt til Hustadvika
- f) Område 6: Nordmøre og Sør-Trøndelag
- g) Område 7: Nord-Trøndelag med Bindal
- h) Område 8: Helgeland til Bodø
- i) Område 9: Vestfjorden og Vesterålen
- j) Område 10: Andøya til Senja
- k) Område 11: Kvaløya til Loppa
- l) Område 12: Vest-Finnmark m
- m) Område 13: Øst-Finnmark.

Produksjonsområdene har den geografiske avgrensningen som følger av vedlegg I.

§ 4. Hovedregel om plassering i produksjonsområde

Tillatelser som omfattes av denne forskriften er hjemmehørende i det produksjonsområdet hvor de var lokalisert per 24. juni 2016.

For nye tillatelser som ikke var lokalisert på tidspunktet angitt i første ledd, foretar Fiskeridirektoratet innplassering i produksjonsområde.

§ 5. Valg av produksjonsområde

Dersom en tillatelse etter opprettelsen av produksjonsområder får tilhørighet til mer enn ett produksjonsområde, må innehaver av tillatelsen innen 1. august 2017 melde til Fiskeridirektoratet hvilket av disse produksjonsområdene tillatelsen skal innplasseres i.

Dersom innehaver innen fristen ikke melder fra til Fiskeridirektoratet hvilket produksjonsområde tillatelsen skal innplasseres i, foretar Fiskeridirektoratet innplassering i det produksjonsområdet der tillatelsen er knyttet til flest lokaliteter.

Dersom sterke miljøhensyn gjør seg gjeldende, kan Fiskeridirektoratet innplassere tillatelsen i et annet produksjonsområde enn hva første og annet ledd bestemmer.

§ 6. Tillatelsesdokument

Fiskeridirektoratets regionskontor skriver ut nytt tillatelsesdokument etter innplassering i produksjonsområde.

§ 7. Flytting mellom produksjonsområder

En tillatelse som er innplassert i et produksjonsområde kan bare flyttes til et annet produksjonsområde dersom det er gitt tillatelse til dette i eller i medhold av denne forskriften.

Fiskeridirektoratet kan i særlige tilfeller gi tillatelse til flytting av tillatelse fra et produksjonsområde til et annet.

Kapitel 3. Regulering av produksjonskapasitet

§ 8. Hovedregel for fastsettelse av produksjonskapasitet

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 annethvert år, basert på vurderingen i annet ledd, gjøre en vurdering av om produksjonskapasiteten skal justeres i et produksjonsområde.

§ 9. Nedbygging av produksjonskapasitet (uakseptabel miljøpåvirkning)

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

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

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

§ 10. Opprettholdelse av eksisterende produksjonskapasitet (moderat miljøpåvirkning) Dersom miljøpåvirkningen i et produksjonsområde vurderes som moderat, kan departementet avstå fra å endre produksjonskapasiteten i produksjonsområdet.

§ 11. Tilbud om kapasitetsøkning (akseptabel miljøpåvirkning)

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.

Det skal betales vederlag til statskassen for nye tillatelser eller økning i produksjonskapasiteten på eksisterende tillatelser. Departementet fastsetter nærmere bestemmelser for tildeling av nye tillatelser eller økt kapasitet på eksisterende tillatelser for hver runde med tilbud. Vederlaget blir ikke tilbakebetalt ved en eventuell senere endring eller tilbakekall av tillatelsen på grunn av forhold nevnt i akvakulturloven § 9. Det samme gjelder dersom andre forhold gjør at tillatelsen helt eller delvis taper sin verdi. Ved økning av produksjonskapasitet på eksisterende tillatelser til utviklingsformål innbetales det inflasjonsjusterte vederlaget ved konvertering av tillatelsen til ordinær matfisktillatelse.

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

§ 12. Tilbud om kapasitetsøkning uavhengig av miljøstatus i produksjonsområdet

Uavhengig av miljøstatus i produksjonsområdet, kan departementet gi tilbud til innehaver av tillatelse som har lokaliteter der

- a) lakseluslarver ikke slippes ut i frie vannmasser, og dette er dokumentert for den siste produksjonssyklusen av en uhildet faginstans, eller
- b) det
 - 1. var færre enn 0,1 voksne hunnlus per fisk ved alle tellinger i perioden 1. april til 30. september under den siste produksjonssyklusen, eller at utslippet av egg og frittsvømmende stadier av lakselus til miljøet ikke er større enn det utslippet ville ha vært fra et tilsvarende antall fisk med et lusenivå på 0,1 voksne hunnlus i gjennomsnitt per fisk,

og

2. behandlet medikamentelt mot lakselus ikke mer enn 1 gang under den siste produksjonssyklusen.

Kapasitetsjustering av maksimalt tillatt biomasse (MTB) etter denne bestemmelsen forutsetter innbetaling av et vederlag til statskassen. Vederlagets størrelse og fristen for innbetaling fastsettes særskilt av departementet for hver runde med tilbud. Vederlaget blir ikke tilbakebetalt ved en eventuell senere endring eller tilbakekall av tillatelsen på grunn av forhold nevnt i akvakulturloven § 9. Det samme gjelder dersom andre forhold gjør at tillatelsen helt eller delvis taper sin verdi.

Det skal betales gebyr for tilsyn utført etter denne bestemmelsen.

§ 13. Størrelsen på kapasitetsjusteringen

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. Ved prosentvis økning på eksisterende tillatelser, avrundes det til nærmeste tonn.

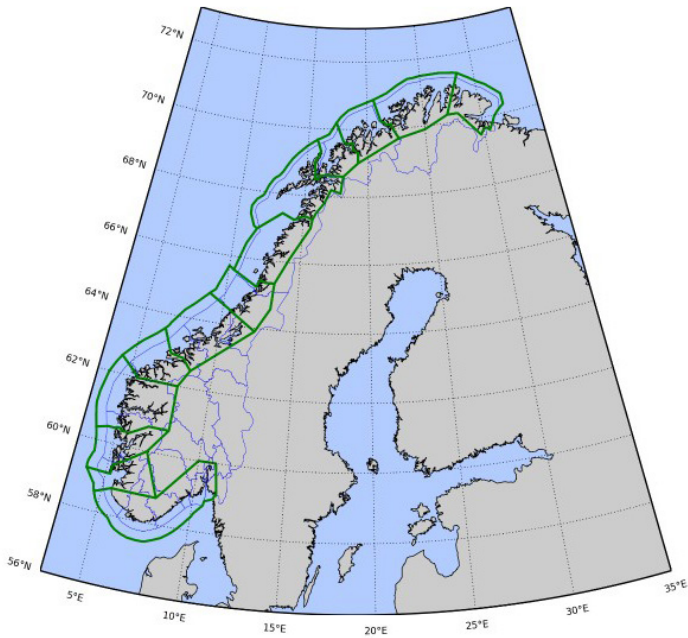
Ved tilbakestilling av kapasitet etter § 11 annet ledd, endres produksjonskapasiteten med det antall tonn tillatelsen ble nedjustert med ved siste nedjustering, deretter nest siste nedjustering og så videre.

Kapitel 4. Avsluttende bestemmelser

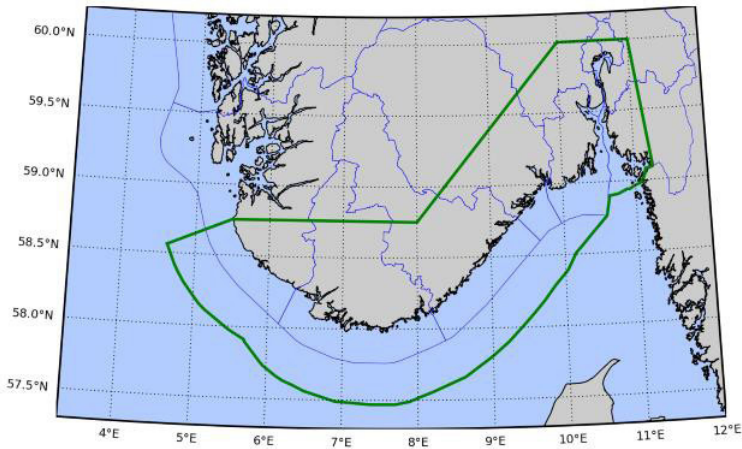
§ 14. Ikrafttredelse

Denne forskriften trer i kraft straks.

Vedlegg 1. Produksjonsområder avgrensing:



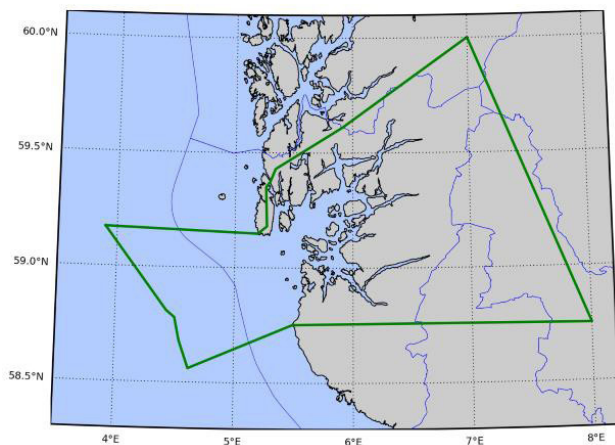
Område 1: Svenskegrensa til Jæren



Produksjonsområde 1 avgrenses av norsk økonomisk sone opp til 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Svinesund ved Svinesundsbroen, N 59° 05.64' Ø 11° 15.12'
2. Jærens rev ved Søre Revtangen, N 58° 45.12' Ø 5° 29.34' til åpen sjø
N 58° 33.60' Ø 4° 37.20'.

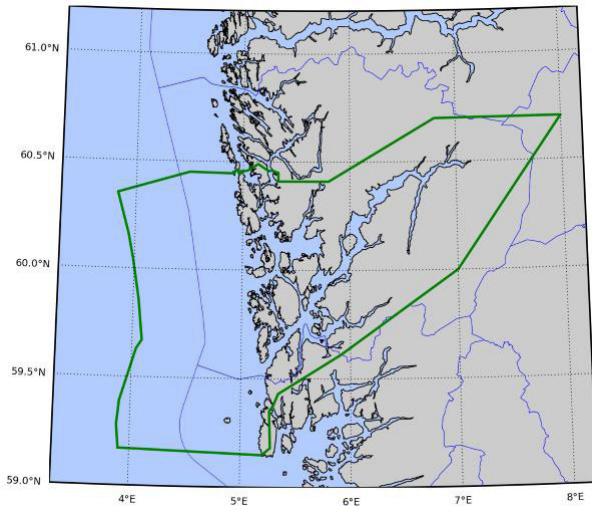
Område 2: Ryfylket



Produksjonsområde 2 avgrensnes ved 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Jærens rev ved Søre Revtangen, N 58° 45.12' Ø 5° 29.34' til åpen sjø N 58° 33.60' Ø 4° 37.20'
2. Karmsundet ved Karmsund bro, N 59° 22.50' Ø 5° 17.76'
3. Karmøy ved Syreneset, N 59° 08.88' Ø 5° 11.58' til åpen sjø N 59° 10.20' Ø 3° 54.00'.

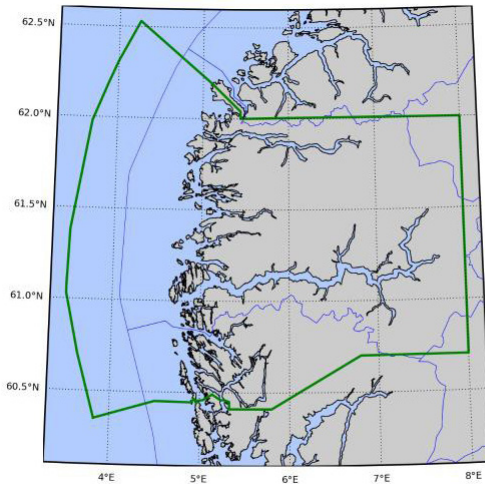
Område 3: Karmøy til Sotra



Produksjonsområde 3 avgrenses ved 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Karmøy ved Syreneset, N 59° 08.88' Ø 5° 11.58' til åpen sjø N 59° 10.20' Ø 3° 54.00'
2. Karmsundet ved Karmsund bro, N 59° 22.50' Ø 5° 17.76'
3. Herdlefjorden, fra Tertnes N 60° 27.60' Ø 5° 16.32' til Strømsnes N 60° 27.54' Ø 5° 14.10'
4. Hjeltefjorden, fra Kalvsøyna N 60° 27.54' Ø 5° 02.22' til Vindeneskvarven N 60° 27.36' Ø 4° 59.28'
5. Solsviksundet ved Solsviksundet bro, N 60° 26.46' Ø 4° 57.96'
6. Svelgen ved Svelgen bro, N 60° 27.42' Ø 4° 57.30'
7. Søndagsholmen ved Turøy N 60° 26.76' Ø 4° 54.24' til åpen sjø N 60° 27.00' Ø 4° 30.00'.

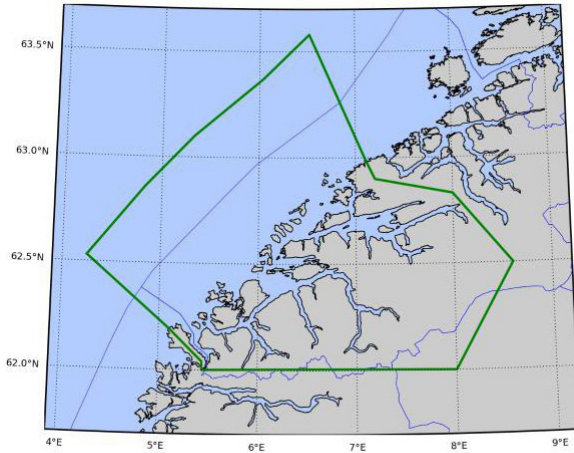
Område 4: Nordhordland til Stadt



Produksjonsområde 4 avgrenses ved 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Søndagsholmen ved Turøy N $60^{\circ} 26.76'$ Ø $4^{\circ} 54.24'$ til åpen sjø N $60^{\circ} 27.00'$ Ø $4^{\circ} 30.00'$
2. Svelgen ved Svelgen bro, N $60^{\circ} 27.42'$ Ø $4^{\circ} 57.30'$
3. Solsviksundet ved Solsviksundet bro, N $60^{\circ} 26.46'$ Ø $4^{\circ} 57.96'$
4. Hjeltefjorden, fra Kalvsøyna N $60^{\circ} 27.54'$ Ø $5^{\circ} 02.22'$ til Vindeneskvarven N $60^{\circ} 27.36'$ Ø $4^{\circ} 59.28'$
5. Herdlefjorden, fra Tertnes N $60^{\circ} 27.60'$ Ø $5^{\circ} 16.32'$ til Strømnes N $60^{\circ} 27.54'$ Ø $5^{\circ} 14.10'$
6. Nobba (Stadt) N $62^{\circ} 11.64'$ Ø $5^{\circ} 06.06'$ til åpen sjø N $62^{\circ} 31.80'$ Ø $4^{\circ} 15.00'$.

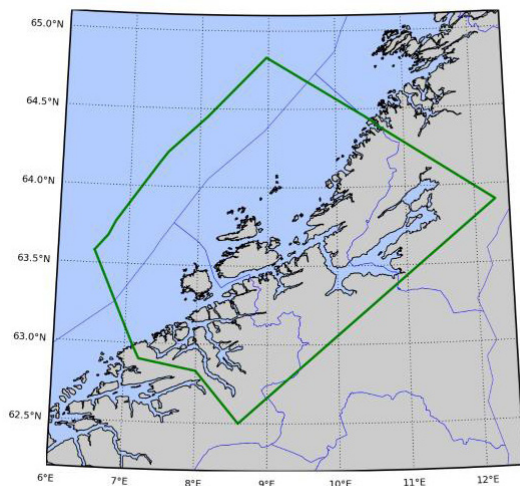
Område 5: Stadt til Hustadvika



Produksjonsområde 5 avgrenses ved 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Nobba (Stadt) N 62° 11.64' Ø 5° 06.06' til åpen sjø N 62° 31.80' Ø 4° 15.00'
2. Taskneset (Fræna) N 62° 59.28' Ø 7° 06.30' til åpen sjø N 63° 34.80' Ø 6° 31.20'.

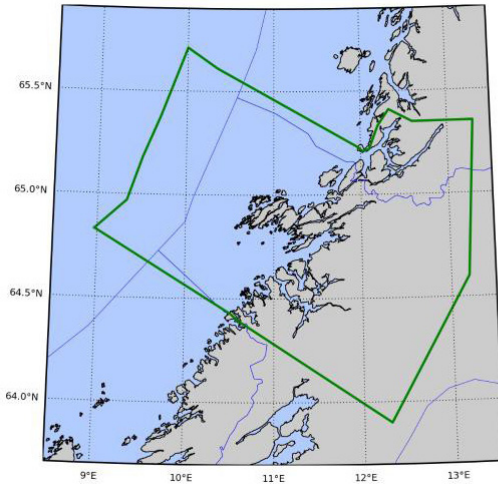
Område 6: Nordmøre og Sør-Trøndelag



Produksjonsområde 6 avgrenses ved 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Taskneset (Fræna) N 62° 59.28' Ø 7° 06.30' til åpen sjø N 63° 34.80' Ø 6° 31.20'
2. Fylkesgrense ved Skjemta, Flatanger, N 64° 25.74' Ø 10° 30.60' til åpen sjø N 64° 49.80' Ø 8° 58.20'.

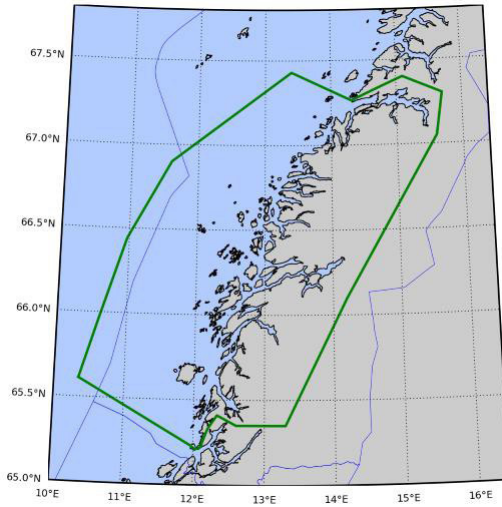
Område 7: Nord-Trøndelag og Bindal



Produksjonsområde 7 avgrenses ved 30 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Fylkesgrense ved Skjemta, Flatanger, N 64° 25.74' Ø 10° 30.60' til åpen sjø N 64° 49.80' Ø 8° 58.20'
2. Langøya ved Kvaløya (Sømna) N 65° 13.86' Ø 11° 57.78' til åpen sjø N 65° 36.60' Ø 10° 21.00'.

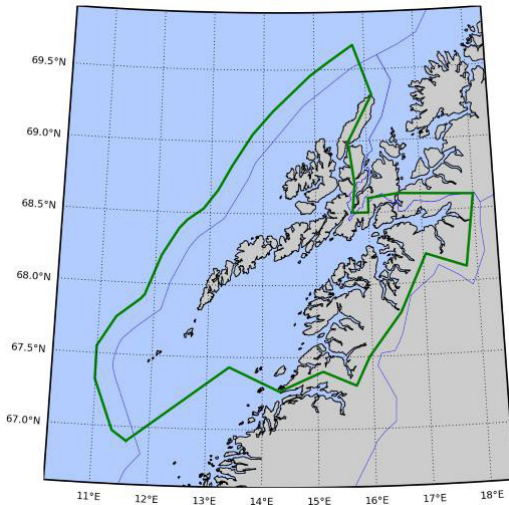
Område 8: Helgeland til Bodø



Produksjonsområde 8 avgrenses ved 20 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Langøya ved Kvaløya (Sømna) N 65° 13.86' Ø 11° 57.78' til åpen sjø N 65° 36.60' Ø 10° 21.00'
2. Ytre Hernesskagen ved Bodø lufthavn N 67° 15.84' Ø 14° 18.60' til knutepunkt i Vest-fjorden N 67° 25.80' Ø 13° 24.00'.

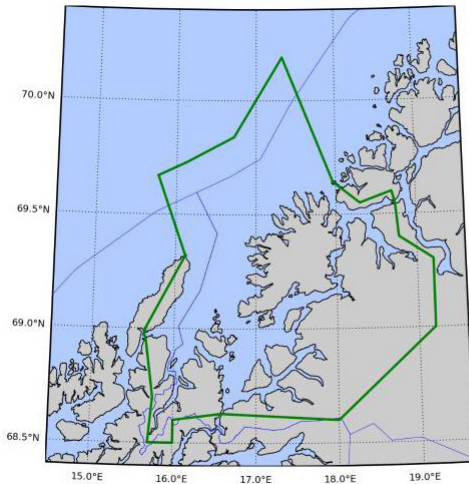
Område 9: Vestfjorden og Vesterålen



Produksjonsområde 9 avgrenses ved 20 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Ytre Hernesskagen ved Bodø lufthavn N 67° 15.84' Ø 14° 18.60' til knutepunkt i Vestfjorden N 67° 25.80' Ø 13° 24.00'
2. Tjeldsundbrua N 68° 37.68' Ø 16° 34.68'
3. Risøysundet fra Litle Risøya N 68° 57.66' Ø 15° 39.18' til N 68° 58.02' Ø 15° 38.04'
4. Andenes N 69° 19.20' Ø 16° 07.32' til åpen sjø N 69° 40.20' Ø 15° 46.20'.

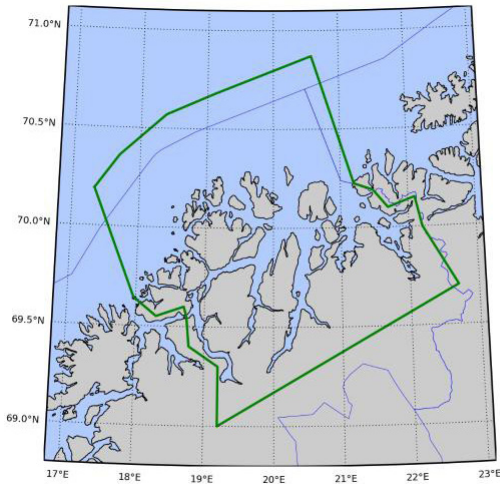
Område 10: Andøya til Senja



Produksjonsområde 10 avgrenses ved 20 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Andenes N 69° 19.20' Ø 16° 07.32' til åpen sjø N 69° 40.20' Ø 15° 46.20'
2. Risøysundet fra Litle Risøya N 68° 57.66' Ø 15° 39.18' til N 68° 58.02' Ø 15° 38.04'
3. Tjelsundbrua N 68° 37.68' Ø 16° 34.68'
4. Straumfjorden fra Andstraumneset N 69° 32.64' Ø 18° 44.52' til Hella N 69° 33.48' Ø 18° 44.04'
5. Hillesøya N 69° 38.58' Ø 17° 57.96' til åpen sjø N 70° 11.40' Ø 17° 19.80'.

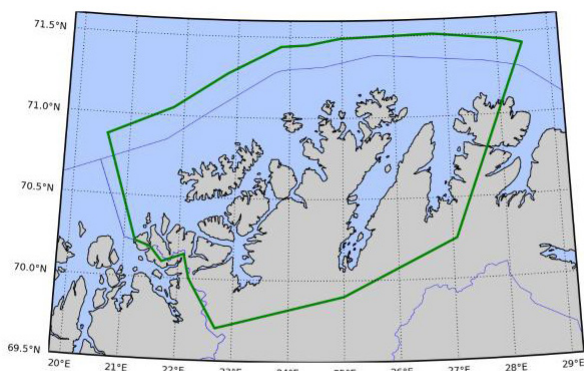
Område 11: Kvaløya til Loppa



Produksjonsområde 11 avgrenses ved 20 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Hillesøya N 69° 38.58' Ø 17° 57.96' til åpen sjø N 70° 11.40' Ø 17° 19.80'
2. Straumfjorden fra Andstraumneset N 69° 32.64' Ø 18° 44.52' til Hella N 69° 33.48' Ø 18° 44.04'
3. Fylkesgrense sør for Andsnes, N 70° 13.38' Ø 21° 12.00' til åpen sjø N 70° 52.20' Ø 20° 34.80'.

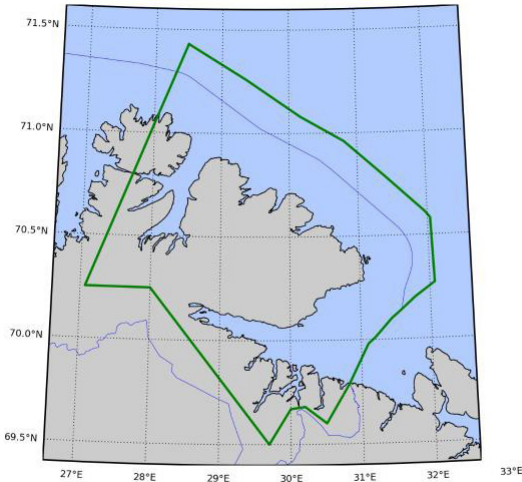
Område 12: Vest-Finnmark



Produksjonsområde 12 avgrenses ved 20 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Fylkesgrense sør for Andsnes, N 70° 13.38' Ø 21° 12.00' til åpen sjø N 70° 52.20' Ø 20° 34.80'
2. Bispen ved Gamvik, N 71° 05.28' Ø 28° 03.36' til åpen sjø N 71° 25.80' Ø 28° 29.40'.

Område 13: Øst-Finnmark



Produksjonsområde 13 avgrenses av norsk økonomisk sone inntil 20 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Bispen ved Gamvik, N 71° 05.28' Ø 28° 03.36' til åpen sjø N 71° 25.80' Ø 28° 29.40'
2. Grense mot Russland, sørøst for Sjærgårdsneset, N 69° 47.22' Ø 30° 49.20' til åpen sjø N 69° 58.80' Ø 31° 06.00'.

Vedlegg II Kart over produksjonsområdene



Kilde: Regjeringen.no, Kart over produksjonsområder, tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f7e4ce6a71c44fd5965f64e0913dae35/kart-over-produksjonsomrader.pdf>

Vedlegg III Kart over Fiskeridirektoratets regioner



Kilde: Fiskeridirektoratet.no, Geografisk kart over regionene, tilgjengelig på <http://www.fiskeridir.no/Om-oss/Organisering/Geografisk-kart-over-regionene>

THE SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW is a part of the University of Oslo and hosts the faculty's Centre for European Law. It is also a part of the cooperation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden through the Nordic Council of Ministers. The Institute offers one master programme and several graduate courses.

The core research areas of the Institute are maritime and other transport law as well as petroleum and energy law, but the members of the Institute also engage in teaching and research in general commercial law.

In MARIUS, issued at irregular intervals, articles are published in the Nordic languages or English.

ISSN: 0332-7868

