

PO3/4 Kunnskapsinkubator

Bontelabo 2
5035 Bergen

Havbruksutvalget
c/o Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo

Bergen, 30. september 2022

Innsendt via innspillskjema på
<https://havbruksutvalget.no/gi-innspill/>

INNSPILL TIL HAVBRUKSUTVALGETS ARBEID MED FREMTIDENS TILLATELSESSYSTEM

1 INNLEDNING

PO3/4 Kunnskapsinkubator ("PO3/4 KI") er en forening som representerer alle havbruksaktører i produksjonsområde 3 og 4. Foreningen er et saksfokustert interessefellesskap for havbruksaktørene. PO3/4 KI arbeider blant annet med å innhente kunnskap om forholdet mellom villaks, sjøørret og havbruk i de to produksjonsområdene, med fokus på å belyse de faktiske forhold som ligger til grunn for trafikklyssystemet. Det kan for eksempel vises til forskningsprosjektet *SalmonTracking 2030*.

På denne bakgrunn har PO3/4 KI grunnleggende og god kjennskap til det såkalte trafikklyssystemet og dets virkninger for aktørene. I dette brevet vil PO3/4 KI gi noen innspill til Havbruksutvalgets utredning om fremtidens tillatelsessystem, basert på vår brede kunnskap og erfaring.

2 OVERSIKT

PO3/4 KI har forståelse for at Havbruksutvalget sannsynligvis ikke har kapasitet til å gjøre en fullstendig vurdering av trafikklyssystemet, og at om det skal være et trafikklyssystem eller ikke er i kjernen av utvalgets mandat. Samtidig er det gode grunner for at Havbruksutvalget bør se på grep som kan bidra til at trafikklyssystemet *forbedres*. Trafikklyssystemet er et helt sentralt element i hvordan tillatelsessystemet for akvakultur med laks, ørret og regnbueørret i praksis fungerer, og det vil være vanskelig å vurdere effektene av endringer i tillatelsessystemet uten å også vurdere hvordan trafikklyssystemet påvirker effektene av de samlede rammebetingelsene. Selv mindre justeringer i trafikklyssystemet kan potensielt styrke effekten av mer grunnleggende endringer Havbruksutvalget ønsker å foreslå i tillatelsessystemet. Det har allerede gått 7 år siden Havbruksmeldingen ble lagt frem for Stortinget i 2015. Det har også blitt høstet en rekke erfaringer ifm. bruken av trafikklyssystemet, og evalueringer har blitt gjennomført.

Dette innebærer at det er fornuftig at Stortinget igjen får anledning til å vurdere (elementer i) innretningen av trafikklyssystemet. For at Stortinget (og NFD) skal ha et solid grunnlag for sine vurderinger, bør Havbruksutvalget drøfte hvordan trafikklyssystemet kan forbedres og justeres.

Som kjent har samtlige oppdrettsselskaper i Produksjonsområde 4 gjennomført en rettssak mot Staten. Høyesteretts ankeutvalg kom i HR-2022-1602-U til at Gulatings dom 21-080234ASD-GULA/AVD ("Dommen") skulle bli stående. Det mest sentrale elementet i Dommen er at NFD's vedtak om fargelegging av det enkelte produksjonsområde anses som et fritt forvaltningskjønn som domstolene ikke kan overprøve. Dette fremstår som å være i strid med Stortingets intensjoner ved innføringen av trafikklyssystemet, og innebærer at havbruksaktørene i røde produksjonsområder ikke har den

rettssikkerhetsgaranti som en full domstolsprøving ville gitt dem.¹ Vi mener at Havbruksutvalget bør foreslå en presisering i produksjonsområdeforskriften om at vedtakene om fargelegging er rettsanvendelsesskjønn som domstolene kan prøve – og legge grunnlaget for at Stortinget kan vurdere spørsmålet.

I tillegg foreslår vi enkelte konkrete *nye forslag* som vil bedre trafikklyssystemet betraktelig. I korte trekk er våre forbedringsforslag:

- a) Muligheter for aktører i "røde" produksjonsområder til å benytte konsesjonskapasitet som ellers ville blitt nedjustert (6%) i akvakulturanlegg som bygger på teknologi som ikke medfører spredning av lus.
- b) Mulighet for aktører i "røde" produksjonsområder til å flytte nedtrukket konsesjonskapasitet til grønne produksjonsområder, og på denne måten stilles likt som aktører i andre produksjonsområder.
- c) At oppdrettere som klarer vilkårene for unntaksvekst ikke må betale for den vekst som fører dem tilbake til opprinnelig konsesjonskapasitet, dersom man tidligere har blitt rammet av kollektivt nedtrekk.
- d) Alternativt forslag om 12% nedtrekk i perioden for utvandrende laksesmolt, hvor aktørene får 6% økt MTB resten av året.
- e) Et annet alternativ er forslag om utslippskvote av lakselus for hver tillatelse til havbruk av laks, ørret og regnbueørret i et PO basert på vurderingen av miljøtilstanden i området.
- f) Et siste alternativt forslag er å endre unntaksregelen i produksjonsområdeforskriften § 9, tredje ledd, slik at havbruksselskap som driver iht. unntaksreglene får fullstendig unntak fra nedjustering istedenfor at deres nedjustering beror på utnyttet tillatelseskapasitet. Forslagene er egnet til å la dagens trafikklyssystem i vesentlig større grad harmonisere med Stortingets ambisjoner for havbruksnæringen, slik de går frem av St.meld. 16 (2014-2015) ("Havbruksmeldingen"). Forslagene er klart mer i tråd med intensjonen ifra Havbruksmeldingen om **vekst** i næringen som samtidig er **bærekraftig**.

Hovedutfordringen med trafikklyssystemet slik det i dag er innrettet er at det slår urimelig ut overfor oppdrettere i områder hvor trafikklyset havner på rødt. Havbruksaktører som faktisk kan og vil drive iht. unntaksreglene, bør få anledning til å opprettholde/øke sin produksjon så lenge de ikke har negativ påvirkning på de fastsatte miljøindikatorene. Det vil også bidra til å redusere negative effekter av den samlede miljøbelastningen at de oppdrettere som blir rammet av myndighetenes ønske om å redusere produksjon i disse områdene, har anledning til å flytte sin produksjon til andre områder hvor det beviselig er mindre risiko for at villaksen får lusepåslag. Positive incentiver til å drive mer bærekraftig bør rett og slett styrkes. Det vil skape vekst og grunnlag for økt verdiskaping og flere sikre og helårige arbeidsplasser i distriktene langs kysten. Samtidig vil den miljømessige bærekraften ivaretas på en minst like god måte.

I kapittel 2 nedenfor vil vi gjøre nærmere rede for betydningen av trafikklyssystemet, og i kapittel 3 tar vi opp enkelte sentrale elementer som må undergis en grundig vurdering og revisjon. I kapittel 4 greier vi ut om forslagene nevnt i a)-e) ovenfor, før vi oppsummerer våre forslag i punkt 5.

¹ Se punkt 3.1.

3 BETYDNINGEN AV TRAFIKKLYSSYSTEMET OG VIKTIGHETEN AV AT UTVALGET VURDERER ENDRINGER AV DETTE

3.1 Trafikklyssystemet er avgjørende for Norges nest største eksportnæring

Det såkalte trafikklyssystemet ("TLS") er nedfelt i produksjonsområdeforskriften (forskrift av 16. januar 2017 nr. 61), med hjemmel i akvakulturloven § 9 (3). TLS er i dag det helt grunnleggende regelverk med tildeling av kapasitetsøkning og kollektivt nedtrekk av konsesjonskapasitet igjennom myndighetenes fargelegging av produksjonsområdene (PO) basert på en vurdering av det enkelte PO's miljøpåvirkning. Påvirkning av lakselus på vill laksefisk er den eneste miljøindikatoren som regulerer hvilke havbrukselskaper som skal få vekst eller reduksjon.

Vi legger til grunn at utvalget er kjent med de trafikklys som er satt i hhv. 2017, 2020 og 2022.

Innføringen av TLS og gjennomføringen av dette er første gang (på 50 år) at lakse- og ørretnæringen har blitt undergitt pålegg om nedjustering av konsesjonskapasitet. Det har vært, og er, en diskusjon om hvilken rettslig karakter akvakulturtillatelsene har og hvilken beskyttelse aktørene har mot hel eller delvis tilbaketrekking av disse, men vi går ikke inn på den debatten i dette dokumentet. For oss er det imidlertid svært viktig å trekke frem det sentrale; TLS innebærer en kollektiv "avstraffelse" av samtlige aktører i et PO, uavhengig av hvor mye den enkelte aktør påvirker miljøtilstanden i området.² Når regelverket er lagt opp slik, er det etter vårt syn svært viktig at sentrale rettssikkerhetsgarantier opprettholdes for den enkelte aktør og næringen som sådan. Havbruksaktørene i PO3 og PO4 har ved innspill til lovgivende myndigheter og for domstolene påpekt enkelte viktige forhold i så måte, eksempelvis:

- Manglende bevis/dokumentasjon for helt sentrale elementer i myndighetenes beregninger av påvirkningen på villaks gjennom lakselus – hvor fastsettelsen av dødelighetsgrensen (hvor mange lus en utvandrende laksesmolt tåler) er det eklatante eksempelet. Det er et stort behov for at myndighetene prioriterer forskning og studier for å dokumentere de sentrale elementer i TLS betydelig bedre enn i dag.
- Manglende åpenhet og forutberegnelighet om de beslutningsprosesser som skjer, særlig hos den besluttende myndighet (Nærings- og fiskeridepartementet).
- Manglende dokumentasjon og bevis for at nedregulering av konsesjonskapasitet faktisk har en positiv effekt på utvandrende laksesmolt. Det er et grunnleggende prinsipp at inngripende forvaltningsvedtak skal være nødvendige, og i dette ligger det et krav om at vedtaket har den virkning/effekt som formålet med regelen og vedtaket skal ivareta.
- Manglende vilje til å vurdere mindre inngripende vedtak som er egnet til å oppnå samme formål.

Vi går ikke inn på dette i det videre, men viser til at mange av de samme elementene blir fremhevet av den internasjonale evalueringskomiteen som avla sin rapport om TLS den 17. desember 2021 til Norges forskningsråd.

Bilag 1: Rapport fra den internasjonale Evalueringskomiteen av 17. desember 2021.

² Eksempel: Quatro Laks AS har fått trukket ned sin konsesjon i PO4 to ganger, selv om selskapet ikke har hatt produksjon overhodet i denne perioden. Med andre ord blir konsesjonskapasitet trukket inn utelukkende fordi konsesjonen er hjemmehørende i PO4.

Vi antar at utvalget er kjent med denne rapporten, men ønsker likevel å fremheve enkelte sitater fra evalueringskomiteens rapport:

"The EvalComm has identified a number of threats that have the potential to undermine confidence in the TLS."

"This process which leads to the final impact assessment is neither fully transparent nor rigorously reported and as such leaves room for criticism and doubt"

"At various points within this report, we have highlighted the important role that uncertainty plays within the TLS"

"There is sometimes a danger in systems as complex as the TLS, where the scientific evidence base is being given prominence, to downplay the nature or importance of such expert judgement within the process. The EvalComm believes this to be a mistake and a number of the recommendations relate to methods by which the process of expert elicitation can be captured in a more formal and transparent manner."

"The EvalComm is of the view that a solid empirical basis for the thresholds has not been provided to date and that such is required to underwrite key assessments arising from the TLS." (dødelighetsgrenser)

"it should be possible to detect an effect associated with the TLS classification. Wild salmonid populations in areas consistently classified as red should show some evidence of decline."

Dette illustrerer viktigheten av at utvalget ser med et kritisk blikk på måten TLS er innrettet, og de sentrale rettssikkerhetsgarantier som må ivaretas med all den usikkerhet som ligger i fastsettelsen av trafikklys i det enkelte PO.

3.2 Virkninger for produksjonsområder som særlig rammes

Havbruksnæringen på Vestlandet har over tid vært en svært sentral bidragsyter til verdiskaping og arbeidsplasser i distriktene.

Det har blitt antatt at TLS fører til reduksjon i årlig verdiskapning på til sammen 1,1 milliarder kroner i PO3 og PO4.³ Dette utgjør ikke bare vesentlige innhogg i havbruksaktørens rettigheter, men får også alvorlige konsekvenser for investeringsevne og verdiskapning generelt på Vestlandet. Dette får igjen ringvirkninger for leverandørindustrien og sysselsettingen på Vestlandet. Det fører også til tapte skatteinntekter til stat og kommune.

Havbruksnæringen i PO3 og PO4 har det særpreg at det er mange små og store selskaper, med den lokale tilhørighet som dette gir for både ansatte og eiere. Summen av regelverksendringer de seneste årene har lagt et press på denne lokale forankringen. Modellene i TLS er lagt opp slik at påslaget av lus på utvandrende laksesmolt i stor grad påvirkes av lengden på den fjord som smolten skal svømme ut av, og påvirkningen i Hardangerfjorden og Sognefjorden vil da sannsynligvis over tid beregnes som høy utelukkende på grunn av fjordenes lengde. Det er et paradoks at nesten samtlige lokaliteter/aktører som oppnår de strenge unntaksvilkårene (jf. produksjonsområdeforskriften § 12) ligger i PO3/4 og disse fjordsystemene.

³ <https://www.fiskeribladet.no/meninger/-oppdrettere-i-vestland-fylke-gar-mot-et-krevende-ar/2-1-1146400>

3.3 Intensjonene i Havbruksmeldingen

Hovedformålet med TLS er ifølge Havbruksmeldingen *"økt verdiskaping basert på forutsigbar, bærekraftig vekst og bedre miljøtilpassing i oppdrettsnæringen. Meldingen vil kun omhandle kommersielle akvakulturtillatelser for matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret."*⁴

Videre heter det på s. 16 at

"Dersom veksten i verdiskapingen skal opprettholdes på lengre sikt, er det en forutsetning at produksjonsvolumet økes. Ved å legge til rette for vekst, legges det til rette for økt inntjening i næringen. Dette tillater igjen et større økonomisk handlingsrom til å drive målrettet produktutvikling, produksjonsutvikling og kompetansebygging, noe som på sikt også vil påvirke næringens evne til å bekjempe sykdom, rømming og andre miljømessige utfordringer. En miljømessig bærekraftig vekst vil sikre og skape nye arbeidsplasser i distriktene. Dette er god næringspolitikk og god distriktspolitikk. Vekst i oppdrettsnæringen vil ikke bare gi vekst i kjernevirksomheten, men også i annet norsk næringsliv."

Dette underbygger at den daværende regjeringens (og etter hvert Stortingets) ønske med det som skulle bli TLS var å skape muligheter for vekst. Når enkelte miljøforhold i praksis var begrensende faktorer for videre vekst, var det naturlig å knytte ordningen for tildeling av tillatelseskapasitet til miljøpåvirkning. Hvor terskelen for samfunnets aksept for miljøpåvirkning fra næringsvirksomhet går, er et politisk spørsmål.⁵ Hvordan terskelen overholdes bør være underordnet for forvaltningen, så lenge tiltakene virker, er forsvarlige overfor dem vedtak rammer og gir disse de rettssikkerhetsgarantier de har krav på. Dette innebærer at det bør være et betydelig rom for å videreutvikle og forbedre TLS. De oppfatter vi også at Nærings- og fiskeridepartementet i prinsippet er enig i.

Hovedhensikten med forslagene som ble fremmet i Havbruksmeldingen i 2015 var å få etablert en forutsigbar ordning som skaper rom for vekst og utvikling i norsk lakse- og ørretnæring. Hensikten var ikke at TLS i seg selv skulle være en miljøregulering (selv om bruken av ordningen kan ha effekt på miljøet) – det gjøres i hovedsak gjennom lokalitetsklareringsprosessen og gjennom akvakulturdriftsregelverket. Hensikten var heller ikke å ramme eller straffe enkeltaktører slik vi mener TLS gjør i områder som PO3/4, men å avbøte de kumulative effektene av havbruksvirksomhet samlet sett.⁶

4 VESENTLIGE MOMENTER SOM MÅ UNDERLEGGES LOVGIVERVURDERING

4.1 Mulighet for rettslig overprøving av forvaltningsskjønnet

Et av hovedspørsmålene i Dommen nevnt ovenfor, var om vedtak om nedjustering av produksjonskapasitet etter TLS var underlagt forvaltningsskjønn eller rettsanvendelsesskjønn. Retten kom til at skjønnet var utøvd på bakgrunn av forvaltningsskjønn, og vi skal ikke bestride den rettskraftige dommen her. Poenget er at det går frem av Dommens lange drøftelse av spørsmålet at det var uklart om det var meningen at vedtak skulle kunne prøves fullt ut av domstolene.

I forarbeidene gikk det frem flere steder at meningen var at havbruksaktørene kunne prøve vedtaket fullt ut. Det kan eksempelvis vises til Prop. 95 L (2018-2019) på s. 23 om at *"enhver oppdretter står fritt til å prøve for domstolen om forskriften er gyldig eller ikke"* og *"[d]epartementet mener at de*

⁴ Havbruksmeldingen s. 15.

⁵ Havbruksmeldingen s. 15 *"Skal oppdrettsnæringen være underlagt en forutsigbar vekstpolitikk må det fastsettes hvilken miljøpåvirkning samfunnet skal akseptere. Dette er et politisk spørsmål som vil adresseres i denne meldingen."*

⁶ Se eksempelvis Havbruksmeldingen s. 66 flg. og Prop. 95 L. (2018-2019) s. 26, jf. s. 12 flg.

ordinære rettssikkerhetsgarantiene som følger av lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), og adgangen til domstolsprøving er gode og dekkende."

Til tross for disse utsagnene kom Gulating i Dommen frem til at de ikke kunne overprøve skjønnsutøvelsen fullt ut. Vårt forslag er at det bør presiseres for fremtidige vedtak om reglene gir uttrykk for rettsanvendelsesskjønn eller forvaltningsskjønn. Ett av hovedpoengene med TLS var å sikre næringen forutberegnelighet, og det er da klart at det bør tydeliggjøres dersom lovgivers mening er at vedtakene (inkludert subsumpsjonen) skal kunne overprøves. Dersom det ikke er mulig å overprøve vedtakene fullt ut, er det klart at rettssikkerheten til aktørene i næringen må sikres på andre måter.

Det bør uansett tydeliggjøres i regelverket at forvaltningen plikter å gjøre en forholdsmessighetsvurdering ved hvert vedtak om nedtrekk. Dette følger av Prop. 95 L (2018-2019) s. 25:

"I vilkåret «nødvendig ut fra hensynet til miljøet» ligger det følgelig ikke en tradisjonell forholdsmessighetsvurdering, hvor byrde og gevinst skal vurderes opp mot hverandre. I vilkåret ligger at reguleringen er uhjemlet dersom det er vurdert at miljøhensynene kan ivaretas like godt og effektivt på en mindre byrdefull måte".

Når disse vilkårene er fastsatt i forarbeidene, må nødvendigvis domstolene kunne overprøve både om andre alternative tiltak finnes og om de er vurdert.

At rettslig overprøving var en forutsetning for Stortinget kommer også tydelig frem av Innst.350 L (2018-2019) s. 3, hvor følgende går frem:

"Det gis innsyn i det faglige grunnlaget som beslutningene om nedtrekk hviler på, og gyldigheten av forskriften kan prøves for domstolene"

Når det gjelder anledning til å gi innsyn, har vi også noen forbedringsforslag som vi kommenterer kort i neste punkt.

4.2 Åpenhet og kontradiksjon

Sitatet fra Stortingets innstilling ovenfor i punkt 3.1 viser at det var en forutsetning for TLS at man skulle kunne få innsyn i det faglige grunnlaget for vedtak om nedtrekk. Det har imidlertid for PO3/4 KI vist seg svært vanskelig å få grundig innsikt i hvilke konkrete vurderinger som ligger bak fargeleggingen.

Resultatene fra undersøkelsene presenteres i Ekspertgrupperapporter som er tilgjengelige, og det er offentlig tilgjengelig hva Styringsgruppen mener, men vi har ikke fått innsyn i de konkrete vurderingene som gjøres i NFD. Disse blir, i beste fall, oversendt i sladdet form dersom vi sender innsynsbegjæringer.

Det er behov for større grad av innsyn i forvaltningens konkrete vurderinger ved kapasitetsjusteringer, og aktørenes mulighet til å få innsyn i alle underlagsmaterialer for beslutningene. Vi mener det bør tydeliggjøres hva som ligger bak fargeleggingen, slik at havbruksselskapene har mulighet til kontradiksjon. Siden det ikke finnes klagemuligheter ved bruk av forskrifts form, er rettssikkerhetsgarantier knyttet til begrunnelse og klage ikke mulig. Da blir det desto mer sentralt, i alle fall for slike inngripende vedtak som nedjustering er, at regelverket sikrer åpenhet og kontradiksjon.

5 NYE ORDNINGER FOR Å FORBEDRE DAGENS TRAFIKKLYSSYSTEM

5.1 Betaling for unntaksvekst etter nedtrekk

Etter dagens TLS er det slik at dersom et område blir farget grønt etter nedtrekk, trenger ikke havbrukssekskapene betale for å bli tilbakestillt til konsesjonskapasiteten før nedtrekk, jf. produksjonsområdeforskriften § 11 tredje ledd siste setning. Den bakenforliggende begrunnelsen synes som ellers å være at grønt lys indikerer bærekraftig produksjon og at man da ikke skal betale for å få tilbake konsesjonskapasitet som man allerede har kjøpt tidligere.

Det er da et paradoks at bedrifter som ligger i røde områder, men som oppfyller alle miljøkrav etter unntaksbestemmelsen i § 12, må betale full pris for å få tilbake konsesjonskapasitet de hadde før nedtrekk. Det er slik NFD har praktisert regelverket.

Vi foreslår at det ikke skal betales for unntaksvekst før aktørene kommer over det MTB-nivået denne tidligere har hatt før nedtrekk. Forskjellen på vårt forslag og slik det i dag praktiseres er forklart i tabellen nedenfor.

PO3/4 KI sitt forslag	Slik det blir praktisert i dag
Har fått nedtrekk i forrige trafikklys-runde	Har fått nedtrekk i forrige trafikklys-runde
Oppfyller unntakskriterier i nåværende runde	Oppfyller unntakskriterier i nåværende runde
Betaler <i>ikke</i> vederlag for unntaksvekst opp til tidligere nivå	Betaler vederlag for unntaksvekst opp til opprinnelig nivå.
Betaler for senere vekst på vanlig måte	Slipper å betale senere når de igjen kommer over

Hensynene bak produksjonsområdeforskriften § 11 tredje ledd sett i sammenheng med formålet bak TLS for øvrig er at rødt lys ikke skal gå utover de som oppfyller kriteriene for unntak. Dersom kriteriene etter § 12 er oppfylt for alle lokaliteter i et produksjonsområde, innebærer det at aktørenes produksjon i sin helhet er ytterligere bærekraftig. Det er da urimelig dersom selskaper som oppfyller disse miljøkravene må betale for å få tilbake sin konsesjonskapasitet (Etter § 12), mens andre slipper å betale dersom produksjonsområdet senere blir satt til "akseptabel miljøtilstand".

Til dette kommer at hjemmelen i akvakulturloven § 9, tredje ledd sier at produksjonskapasitet bare kan nedjusteres "i forskrift" når dette er "nødvendig" ut ifra "hensynet til miljøet". I Havbruksmeldingen forutsettes det klart at det skal være rimelige unntaksregler i regelverket, slik at produksjon som har styrket sitt fotavtrykk unntas fra ulempene TLS medfører:

"På den annen side fremstår det som lite rimelig at en oppdretter skal måtte redusere sin produksjon, dersom denne reduksjonen ikke vil bidra til å redusere den eller de aktuelle miljøutfordringene. Et vedtak om reduksjon i produksjonskapasiteten vil i en slik sammenheng også kunne bli å anse som forvaltningsrettslig problematisk. Regjeringen har på denne bakgrunn kommet til at akvakulturmyndighetene bør kunne fatte enkeltvedtak som gjør unntak

fra handlingsregelen. Betingelsen må være at det kan dokumenteres at driften av den aktuelle tillatelsen ikke kan påvirke den miljøutfordringen som utløser en reduksjon i produksjonskapasiteten i området."⁷

Nærmere grenser for dette går frem av Prop. 95 L (2018-2019), hvor det går frem på side 37-38 at:

"Tillatelser som ikke påvirker miljøet med hensyn til forholdene som utløser begrensninger vil det ikke være «nødvendig» å regulere av hensyn til miljøet. Hva som ligger i å ikke påvirke miljøet er imidlertid ikke noen fast størrelse, og det vil også kunne være ønskelig å tillate noe påvirkning, for eksempel for å stimulere til mer miljøvennlig drift. Graden av miljøpåvirkning som kan aksepteres vil bero på en nærmere skjønnsmessig vurdering av relevante hensyn. De nærmere grensene for slike unntak må derfor fastsettes i forskrift, og effektueres gjennom enkeltvedtak"

Måten TLS praktiseres på, ved at havbruksselskapene som kvalifiserer for unntaksvekst må betale for å få tilbake sin opprinnelige konsesjonskapasitet, er dermed i strid med formålet om å skjerme slike aktører. Mye tyder på at myndighetene ikke har tenkt på den situasjonen at selskaper oppfyller vilkår for *unntaksvekst* (§ 12) for alle lokaliteter etter først å ha blitt trukket ned ved forrige trafikklyssetting.

Vi mener dagens rettstilstand er at § 12, siste ledd må leses i lys av § 11, 3. ledd og forstås slik at det ikke skal betales for unntaksvekst før man faktisk øker konsesjonskapasitet ut over det man opprinnelig hadde, dvs. ikke ved tilbakestilling til opprinnelig nivå. Dette bør imidlertid komme tydeligere frem i regelverket, ettersom NFD i dag forstår regelverket på en annen måte.

5.2 Lukket produksjon istedenfor nedtrekk og som mulighet for vekst

Hovedformålet med TLS er å øke bærekraften i norsk havbruksproduksjon samtidig som den skal være i vekst. Ved at et område farges rødt, skal havbruksaktørene i disse områdene legge om produksjonen slik at området kan bli grønt igjen. Til nå har dette formålet ikke slått til. Havbruksselskapene i PO3 og PO4 merker redusert verdiskaping og inntektstap med nedjusteringene, som igjen innebærer at de vanskelig kan investere i nyvinninger og teknologi som kan hindre utslipp. Dette gjelder særlig de mindre selskapene.

Vårt forslag er derfor å endre virkningen av nedtrekket slik at den produksjonen som blir nedjustert etter TLS i røde områder, tillates benyttet i teknologi som sikrer at det ikke slippes ut luselarver (typisk lukket merdteknologi). Denne produksjonskapasiteten vil dermed ikke ha innvirkning på miljøindikatoren etter trafikklyssystemet, jf. produksjonsområdeforskriften § 8.

Forslaget gir havbruksselskapene muligheten til å kunne benytte de 6 pst tillatelseskapasitet, som ellers nedjusteres, i lukkede merder uten utslipp av lus. I tillegg bør det vurderes om det ikke bør tilbys vekstmuligheter også i røde og gule produksjonsområder, med egne tildelinger som forutsettes bruk av slik teknologi. Begge forslagene vil avbøte på den konkurransevridning som TLS medfører i PO3/4's disfavør, og samtidig medføre en dreining mot produksjon med miljøteknologi som kan gjøre slike produksjonsområder "grønne" i stedet for røde og gule. Som kjent, er lukket teknologi vesentlig dyrere enn bruk av åpne merder, men forslaget utgjør et godt insentiv for dem som ønsker å investere i denne type vekst.

Slik produksjon vil ikke ha innvirkning på miljøindikatoren etter trafikklyssystemet. Det minnes om at det bare er hjemmel for inngrep i aktørenes rettigheter dersom slikt inngrep er "*nødvendig*" ut ifra

⁷ S. 68

"hensynet til miljøet". Dette innebærer at det ikke er hjemmel for nedtrekk av lukket produksjon etter dagens bestemmelse.

Det er bred støtte for et slikt forslag i Havbruksmeldingen, se punkt 14.2. Det var klart en intensjon om å utelukke denne typen produksjon fra trafikklyssystemets inngrep.

Det er på det rene at forslaget vil kunne innebære betydelige administrasjonskostnader. Samtidig er en slik løsning til det beste for både samfunn og aktører – ikke minst for at havbruksnæringen ytterligere skal kunne styrke sin bærekraft.

5.3 Tidsbegrenset flytting

En betydelig utfordring med TLS, og den måten tillatelser er bundet til et bestemt PO, er at aktørene blir "låst inne" i et produksjonsområde. Særlig i PO'er som har vært røde, og/eller det er stor sannsynlighet for at vil være røde fremover, vil innlåsing være et problem. Over tid vil nedtrekk kunne få betydelige negative konsekvenser for enkeltbedrifter – særlig mindre, lokalt forankrede havbruksselskap –, og samfunnsmessige konsekvenser i form av redusert sysselsetting og verdiskaping i rurale kystdistrikt.

Et mulig tiltak er da å gi mulighet til midlertidig allokering av produksjonskapasiteten dit den mest effektivt kan benyttes uten å innebære uakseptabel miljøpåvirkning (lakselusens effekt på vill laksefisk) fra akvakulturvirksomheten i det PO'et produksjonskapasitet allokteres til.

Vi mener derfor det bør være en mulighet for aktører i røde produksjonsområder å flytte nedtrukket konsesjonskapasitet til et grønt produksjonsområde – og få anledning til å benytte denne kapasiteten i dette grønne produksjonsområdet.

Muligheten til å utnytte tillatelseskapasitet i to tilgrensende produksjonsområder forhindrer ikke i tilstrekkelig grad de negative samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske konsekvensene som beskrives ovenfor fordi tillatelseskapasiteten likevel blir redusert for de tillatelser som er hjemhørende i et rødt PO. Heller ikke dagens svært begrensede muligheter til å flytte tillatelseskapasitet fra et PO til et annet gir (slik vi forstår akvakulturmyndighetene praktiserer reglene) mulighet for å unngå de effektene vi beskriver ovenfor, se laksetildelingsforskriften § 33 og produksjonsområdeforskriften § 7.

I Havbruksmeldingen ble spørsmålet om miljøbegrunnet flytting drøftet.⁸ Regjeringen konkluderte med at den ikke ønsket å legge til rette for slik flytting. I Havbruksmeldingen heter det om dette:

En slik adgang vil imidlertid innebære at selve systemet med handlingsregel undergraves, da flytting av tillatelser vil «spise av» det vekstpotensialet som finnes i produksjonsområdet tillatelsen flyttes til. Dermed vil også incentivene og forutsigbarheten som ligger i handlingsregelen reduseres eller forsvinne. Eksisterende rammebetingelser for flytting av tillatelser bør derfor opprettholdes.

Likevel skriver regjeringen i Havbruksmeldingen at

Det er relevante hensyn som kan begrunne en adgang til miljøbegrunnet flytting, og i tillegg til de hensyn arealutvalget påpeker, vil flytting av tillatelser kunne bidra til å opprettholde landbasert slakteri- og foredlingsvirksomhet i områder der produksjonen eventuelt må reduseres.

⁸ Havbruksmeldingen s. 68 flg.

Dette viser at regjeringen så utfordringen og argumentene for miljøbegrunnet flytting, men at potensielle konsekvenser kan være uheldige. Slik vi ser det er dette heller et sterkt argument for at det *i prinsippet* bør åpnes for miljøbegrunnet flytting, og så kan utilsiktede konsekvenser håndteres gjennom dosering av mulighetene til å flytte. Det vil også fra vårt ståsted være viktig å utvise forsiktighet med muligheten til å flytte, men en godt og fornuftig avgrenset mulighet som avverger de mest omfattende negative samfunnsmessige- og bedriftsøkonomiske konsekvenser bør innføres.

5.4 12/6 forslaget

Nedtrekk gjennom TLS gir store konsekvenser både for de enkeltbedrifter som rammes og for samfunnet i form av redusert verdiskaping og sysselsetting. Måten nedtrekket i TLS gjennomføres på mener vi ligger utenfor rammen av hva som er forholdsmessig. I den sammenheng er vårt poeng av miljøhensynene som skal ivaretas gjennom nedtrekket (lakselusens påvirkning på vill laksefisk) kan ivaretas på mindre inngripende måter enn det TLS nå i dag legger opp til.

I dag er ordningen at muligheten til å utnytte kapasiteten i tillatelsesbiomassen i et rødt PO reduseres med 6 % ifm. et nedtrekk. Altså f.eks. fra en utnyttelsesmulighet på 100 % til 94 %, eller fra 94 % til 88 % (dersom PO'et får blir rødt to ganger på rad). Slik kan muligheten til å utnytte tillatelseskapasiteten reduseres videre annet hvert år – uten noen form for "gulv". Det sier seg selv at de negative samfunnsmessige- og bedriftsøkonomiske konsekvensene ved slik(e) reduksjon(er) kan bli svært store.

Det er bakgrunnen for at vi har foreslått en alternativ måte å gjennomføre nedtrekk i TLS. Forslaget innebærer 12 % nedtrekk i perioden for utvandrende laksesmolt, men hvor oppdretterne får 6 % økt MTB resten av året ("12/6-forslaget"). Denne løsningen vil innebære at villaksen skånes, samtidig som aktørene får igjen nedjustert produksjonskapasitet som igjen fører til vekst i næringen.

Våre analyser, gjennomført og kvalitetssikret av meritede forskere og fagpersoner, viser at 12/6-forslaget faktisk vil kunne gi mer positive effekter for miljøet enn slik nedtrekket gjennomføres i dag, bl.a. fordi vårt forslag gir færre individ i sjøen om våren – når villakssmolten vandrer ut i.

5.5 Utslippskvote for lakselus

En annen ordning som vi mener vil ha bedre effekt enn dagen innretning av TLS, og som samtidig er mindre inngripende overfor havbruksselskapene, er et forslag om utslippskvote for lakselus basert på kunnskapsgrunnlaget fra TLS. Forslaget går ut på at Ekspertgruppen og Styringsgruppen annethvert år gjør sine vurderinger som før, men at TLS så munnar ut i en kvote for utslipp av lakselus per tillatelse. Havforskningsinstituttet har tidligere beskrevet og tatt til orde for en liknende ordning i forkant av fremleggelsen av Havbruksmeldingen. Stortinget fattet også vedtak om at dette skulle utredes nærmere:

Stortinget ber regjeringen utrede en utslippsmodell der hver enkelt aktørs tillatte miljøbelastning er definert.⁹

En slik utslippskvote-ordning må ta utgangspunkt i den totale lusepåvirkningen i PO'et og kan så være fordelt på totalt tillatt tillatelsesbiomasse i PO'et, oppgitt som et tall for lus pr. kg biomasse. Slik vi forstår det har Havforskningsinstituttet modellverktøy som i prinsippet gjør det mulig å beregne slike utslippskvoter, og vi mener da dette er en mer gunstig løsning enn dagens TLS.

⁹ Innst. 361 S (2014-2015), s. 19, Vedtak II.

En utslippskvote er mer gunstig enn dagens trafikklys fordi hver aktør får sin kvote å forholde seg til, enten ved å redusere lusenivået i anleggene sine eller ved å slakte ut fisk dersom selskapet nærmer seg taket.

Ordningen innebærer at hvert produksjonsområde holder seg innenfor grønt lys kontinuerlig, selv om miljøtilstanden er vurdert uakseptabel ved kvotesetting. Sånn sett er det heller ikke nødvendigvis behov for særskilte unntak fra TLS, jf. produksjonsområdeforskriften § 12. Løsningen vil stimulere til mer bruk av miljøvennlig drift og teknologi med akseptable utslipp av lus.

5.6 Reell unntaksregel for havbruksselskap som kvalifiserer for unntak

Dagens unntaksregel for nedjustering etter TLS i produksjonsområdeforskriften § 9, tredje ledd lyder slik:

"Nedjustering i eller i medhold av denne bestemmelsen gjelder ikke for tillatelseskapasiteten som gir grunnlag for tilbudet om kapasitetsøkning etter § 12"

Dette innebærer at det er produksjonen man har hatt på lokaliteter som kvalifiserer for unntak (herunder skjerming) som avgjør i *hvilken grad* man skal få unntak. Regelen er med dette ikke en reell unntaksregel fra inngrepet etter trafikklyssystemet, men kun en regel om at man får delvis skjerming.

Det vises til forarbeidsuttalelsene som går frem av punkt 5.1 ovenfor, som handler om at det ikke er hjemmel for å nedjustere produksjon som kvalifiserer for unntak. Etter dagens unntaksregel nedjusteres likevel aktørene som kvalifiserer sine lokaliteter for unntak, fordi nedtrekk blir bestemt ut ifra hvor mye tillatelseskapasitet som har blitt benyttet i kvalifikasjonsperioden. Dette gjelder uavhengig av om det passer for selskapet å ha full drift på de aktuelle lokalitetene.

Poenget understrekes også av at havbruksselskap som ikke har noen produksjon på lokaliteten, vil få fullstendig nedtrekk, selv om man ikke har hatt produksjon som på noen måte kan ha påvirket miljøindikatoren.

Da produksjonsområdeforskriften først ble vedtatt, hadde regelen et helt annet innhold. Frem til trafikklyset ble skrudd på for første gang den 4. februar 2020, lød produksjonsområdeforskriften § 9, tredje ledd slik:

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

Regelen innebar da at havbruksaktørens tillatelser ikke skulle nedjusteres i det hele tatt dersom de kvalifiserte for kapasitetsøkning etter de strenge kriteriene i produksjonsområdeforskriften § 12. Regelen ble endret etter at selskapene hadde innrettet seg på forrige regel under kvalifiseringsperioden før første nedjustering i 2020.

Det verserer nå et søksmål vedrørende brudd på Grunnloven § 97 mellom staten og aktørene som fikk nedjustert sine tillatelser til tross for at de hadde kvalifisert for unntak. Staten mente for tingretten at produksjonsområdeforskriften § 9, tredje ledd hadde samme innhold før og etter endringen, men ble ikke hørt med det i Hordaland tingretts dom (20-186459TVI-THOD/TBER). Tvisten handler ikke om forståelsen av dagens regel, men vi ønsker å understreke at den ikke sikrer en rimelig og gunstig unntaksregel for havbruksselskap som ytterligere styrker bærekraften. Dersom regelen endres tilbake slik den var, vil det gi selskapene større insentiv til å drive så bærekraftig som mulig selv om man ikke har full produksjon på alle lokaliteter.

6 AVSLUTNING

Dagens trafikklyssystem gir ikke havbruksselskapene incentiver til vekst eller drive mer bærekraftig, for eksempel ved å sette produksjonen i utslippsfri teknologi. Tvert imot gir TLS først og fremst aktørene signaler om å legge ned produksjon uavhengig av hvordan driften er innrettet. Dersom man istedenfor kunne ha skapt et system som oppfordret til vekst som ytterligere styrker bærekraften, ber vi Nøstbakken-utvalget gripe denne sjansen.

Det er ovenfor gitt konkrete innspill til hvordan trafikklyssystemet kan forbedres. Det understrekes at det er behov for slike forbedringer, fordi samtlige aktører i områdene som er mest utsatt for nedtrekk ser alvorlige konsekvenser av dagens ordning. På sikt vil TLS, slik det er innrettet i dag, kunne føre til at store deler av norsk produksjon (særlig på Vestlandet) får sterke konkurransevridende betingelser i sin disfavør og i verste fall at Norge utkonkurreres av andre sjømatnasjoner fordi vi ikke oppfyller intensjonene om vekst. Innspillene ovenfor viser at det finnes løsninger.

Vennlig hilsen

Even Søfteland
Sekretær

PO3/4 Kunnskapsinkubator