

Havbruksutvalget
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo

Kverva, 23. september 2022

Innspill til Havbruksutvalget

INNHOLD

| | |
|--|----------|
| SAMMENDRAG | 2 |
| 1 INNLEDNING | 4 |
| 1.1 HELHETLIG VIDEREUTVIKLING AV HAVBRUKSNÆRINGEN FORUTSETTER EN NASJONAL STRATEGI | 4 |
| 1.2 HAVBRUKSUTVALGETS ARBEID SOM GRUNNLAG FOR NASJONAL STRATEGI | 5 |
| 2 BEHOV FOR EN STERK OG BÆREKRAFTIG HAVBRUKSNÆRING | 5 |
| 2.1 GLOBALE HOVEDTRENDER – ØKT BEHOV FOR BÆREKRAFTIG PROTEIN FRA HAVET | 5 |
| 2.2 NASJONALE TRENDER – OPPRETTHOLDE NORGES POSISJON SOM LEDENDE HAVBRUKSNASJON | 6 |
| 3 VIRKEMIDLER FOR HELHETLIG VIDEREUTVIKLING AV NÆRINGEN | 7 |
| 3.1 VIDEREUTVIKLE LOKALITETSSTRUKTUREN INNENFOR PRODUKSJONSOMRÅDENE | 7 |
| 3.2 BIOSIKKERHETSHENSYN SOM VIRKEMIDDEL OG RAMMER FOR MER SAMORDNET REGULERING | 7 |
| 3.3 TILLATELSESYSTEMET - VIDEREFØRE MTB SOM AVGRENSING OG SKILLE MELLOM TILLATELSEN OG LOKALITETEN | 8 |
| 3.4 EGNE TILLATELSER FOR HAVBRUK I EKSPONERTE OMRÅDER..... | 9 |
| 3.5 EGNE TILLATELSER FOR LUKKEDE ANLEGG I SJØ..... | 10 |
| 3.6 EGET TILLATELSESGRAME FOR HAVBRUK TIL HAVS | 11 |
| 3.7 BEHOLDE OG EVALUERE ORDNING MED SÆRTILLATELSER JEVNLIG | 11 |
| 3.8 REFORMBEHOV OG MULIGHETER - REGULERINGSREGIME | 11 |
| 3.9 SIKRE VERDISKAPNING FOR SAMFUNNET: SKATTER, AVGIFTER OG ALLOKERINGSMEKANISMER..... | 12 |

SAMMENDRAG

Norsk havbruksnæring er i dag verdensledende og vår nest største eksportnæring. Både norske og internasjonale fagmiljøer peker på det globalt voksende behovet for marine proteinkilder. FNs Høynivåpanel angir at havet kan produsere opp til seks ganger så mye mat som i dag på en bærekraftig måte. Proteiner fra havbruk produseres med lavere klimagassutslipp enn proteiner fra dyr på landjorda og kan dermed bidra til å nå klimamålene. Havbruksnæringen vil være en sentral bidragsyter til grønn omstilling.

Utviklingen vil fortsatt være avhengig av næringens evne til å løse miljømessige og biologiske utfordringer som næringen står overfor i samarbeid med myndighetene. Næringen utvikler seg raskt, og det kan være krevende for myndighetene å holde tritt med regelverk og politikkutforming.

I utformingen av fremtidig regelverk er det viktig å ta utgangspunkt i erfaringene som er høstet gjennom den norske havbruksnæringens 50-årige historie. Arbeidet må skje langs to akser. Vi må (1) sikre at de deler av tillatelsesregimet som er velfungerende tas vare på, og at systemet videreutvikles for å håndtere dagens og fremtidens utfordringer på en god måte. Samtidig er det viktig at (2) myndighetene tilrettelegger og stimulerer til bruk av nye produksjonsområder (arealer) og ny teknologi.

SalMar vil i dette notat komme med noen vurderinger og innspill som vi håper havbruksutvalget vil ta i betraktning i sitt arbeid. Her følger et kort sammendrag av øvrige punkter som blir utdypet lenger ned i notatet:

1. **Dagens tillatelsessystem virker i hovedsak på en tilfredsstillende måte, og endringer bør søke å ivareta grunnprinsippene i dagens system**

Det er viktig at adgangen til å anvende tillatelser på tvers av produksjonsområder blir opprettholdt («interregionalt biomassetak»), også med utvidet geografiske avgrensning ved betydelig andel bearbeiding (ref. pkt. 3.1 Videreutvikle lokalitetsstrukturen innenfor produksjonsområdene). Det er viktig å opprettholde selskapers mulighet til å benytte tillatelses-MTB på tvers av ulike lokaliteter, da dette bl.a. muliggjør tiltak som opprettelse av brakkleggingssoner for en bedre håndtering av diverse agens og lus (ref. pkt. 3.2 Tillatelsessystemet - videreføre MTB som avgrensning og skille mellom tillatelsen og lokaliteten)

2. **Etablere egne tillatelser for eksponerte områder**

Vi anbefaler at det utformes et regulatorisk rammeverk for havbruk i eksponerte områder innenfor plan- og bygningslovens virkeområde. Det vil danne grunnlag for å kunne ta i bruk betydelige deler av sjøarealene innfor produksjonsområdene som er så værutsatte at de i dag ikke kan betjenes med tradisjonelt utstyr på en forsvarlig måte. Vi mener kommunene må være besluttsende myndighet for avsetning av areal til akvakultur i eksponerte områder. Det bør utarbeides statlige retningslinjer med nærmere kriterier så det gis god veiledning til kommunene. Dette nye rammeverket kan sameksistere med nåværende regelverk (ref. pkt. 3.6. Egne tillatelser for havbruk i eksponerte områder).

3. **Opprettholde fremdrift for etablering av tillatelsesregime for havbruk til havs**

Det er viktig å unngå at pågående utvikling av tillatelsesregime for havbruk til havs blir utsatt og at fremdriftsplanen skissert fra NFD med mål om å etablere et tillatelsesregime innen desember 2023 opprettholdes. Som varslet av Nærings- og fiskeridepartementet må dette regimet utvikles og prioriteres fra regjeringen parallelt med arbeidet i havbruksutvalget (ref. pkt. 3.8 Eget tillatelsesregime for havbruk til havs).

4. **Tillatelsesregime for lukkede anlegg i sjø**

Det bør etableres et tillatelsesregime for lukkede anlegg som også kan gi mulighet for å produsere postsmolt og matfisk. Dette er en forutsetning for at regjeringen på sikt skal kunne lykkes med å ta

i bruk nye areal i eksponerte områder og havbruk til havs. Dette kan skje ved at den planlagte ordningen med «miljøteknologitillatelse» får et tilstrekkelig volum og utformes slik at den kan betjene ulike deler av norsk havbruksnæring (ref. pkt. 3.7 Egne tillatelse for lukkede anlegg i sjø).. Referer til hørings svar fra Sjømat Norge, SalMar og SalMar Aker Ocean som bør hensyntas for at ordningen skal fungere etter formål.

5. **Opprettholde ordning med særtillatelse – jevnlig evaluering.**

SalMar og SalMar Aker Ocean er av den oppfatning at ordningene med særtillatelse bør videreføres, men det er viktig evaluere ordningene jevnlig for å se om de oppfyller sine formål. Vi mener spesielt det er ønskelig å foreta en evaluering av ordningen med stamfisktillatelse. Det er i dag en skjev fordeling mellom ulike aktører, men det er særlig problematisk at vi ikke har tilstrekkelig kapasitet til produksjon i Norge for å dekke vårt nasjonale behov. En prioritering av en ordning med tildeling av flere stamfisktillatelse er en viktig forutsetning for at vi skal lykkes med selvforsyning innenfor dette område som er en viktig del av norsk matsikkerhet (ref. pkt. 3.9 Beholde og evaluere ordning med særtillatelse jevnlig).

6. **Større grad av samordning mellom ulike myndighetsorganer**

I lys av næringens betydning er det uheldig at svært mye kapasitet i det øverste organet i sentrale havbruksforvaltningen (NFD) går med på enkeltsaksbehandling. Som et resultat av dette har Havbruksforvaltningen ikke i tilstrekkelig grad klart å løse sentrale, strukturelle utfordringer. En rekke forhold peker mot behov for en ny lov som gir mer treffende og oppdaterte lovgivningsfullmakter til forvaltningen. Det vil i sin tur og over tid gi grunnlag for mer helhetlig styring fra forvaltningen. Et alternativ, men helst et tillegg, vil være å styrke bemanningen i NFD (ref. pkt. 3.8 Reguleringsregime – reformbehov og muligheter). Reformbehovene i regelverket bør ivareta gjennom regler utformet som funksjonskrav. Slik vil næringen selv bidra til utvikling av gode løsninger basert på samarbeid og egen teknologiutvikling

7. **Sikre verdiskapning for samfunnet: skatter, avgifter og allokeringssystemer**

Gjeldende system for inndragning av skatter og avgifter i havbruksnæringen skjer i hovedsak i form av vederlag ved tildeling av selskapstillatelse, og den nylig innførte produksjonsavgiften. Produksjon i mer eksponerte arealer i og utenfor dagens produksjonsområder fordrer større investeringer og innebærer høyere kostnader og økt økonomisk og finansiell risiko. Dette må hensyntas når beskatning og vederlag skal fastsettes (ref. pkt. 3.11 Sikre verdiskapning for samfunnet: skatter, avgifter og allokeringssystemer)

Norsk havbruksnæring er fortsatt verdensledende, men Menons rapport «Ringvirkingsanalyse av havbruksnæringen»¹ viser at vi taper markedsandeler globalt og at veksten i næringen har stagnert de siste årene. Rapporten slår fast at regjeringen ikke er i rute for å nå ambisjonene for havbruksnæringen. For å opprettholde sin posisjon som toneangivende det viktig at regelverket for havbruk tilpasses så nye areal og ny teknologi kan tas i bruk. Overordnet mener vi at en helhetlig videreutvikling av næringen forutsetter en nasjonal strategi, men vi mener også at Havbruksutvalgets arbeid med en slik strategi ikke må forsinke utviklingen av allerede modne initiativer, som tillatelsesregimet for havbruk til havs. Arbeidet til Havbruksutvalget er en mulighet for å peke ut retningen for næringen videre. Vi er av den oppfatning at dette vil gi grunnlag for etablering av mer treffsikre styringsmekanismer for forvaltningen, de rettslige og politiske rammene for havbruksnæringen vil bli løftet opp på et nivå som samsvarer med næringens behov, og behovet for samspill med andre interesser fremover.

¹ MENON publikasjon av NR. 96 /20 22 «Ringvirkingsanalyse-av-havbruksnæringen»

1 INNLEDNING

Norsk havbruksnæringen er i dag verdensledende og vår nest største eksportnæring. Slik er den et betydelig bidrag til våre lange og sterke sjømattradisjoner. Næringen er særlig godt posisjonert i møte med hovedtrender og -utfordringer i Norge spesielt, og i verdenssamfunnet generelt.

Hovedårsaken til Norges gode posisjon er at både nasjonale og globalt tungtveiende hensyn peker mot behov for en sterk og bærekraftig havbruksnæring fremover: Havbruksnæringen vil være en sentral bidragsyter til omstillingsfasen i økonomien. Gjennom produksjon av mat med høy kvalitet, etterspurte næringsstoffer og lavt klimaavtrykk, forenes mulighetene for betydelig samfunnsøkonomisk verdiskapning og det grunnleggende behovet for å sikre en voksende verdensbefolkning tilgang til sunn sjømat.

Havbruksnæringen har store, positive ringvirkninger for annen industri, og skaper like mange arbeidsplasser hos leverandører av varer og tjenester til næringen som i selve lakseproduksjonen. En videreutvikling av næringen vil kunne bidra til store inntekter til samfunnet. Havbruksnæringen har gjennom flere år vært en av landets mest lønnsomme næringer, og stor bidragsyter i form av skatter og avgifter til stat og kommuner.

Utviklingen har vært, og vil fortsatt måtte være, hjulpet frem av næringens evne til å løse en lang rekke utfordringer bl.a. knyttet til teknologi, drift, sykdom, avl, fôr og marked i samarbeid med myndighetene.

Utviklingen i næringen – spesielt de siste 20 til 30 årene – har gått svært raskt, og det kan derfor til tider har vært utfordrende for regelverket og politikken å holde tritt. Produksjonsprosessen og ulike elementer i verdikjeden er eksempelvis langt mer kompleks i dag. I utviklingen fra «attåtnæring» for kystbønder og -fiskere til en milliardindustri med betydelige samfunnsmessige ringvirkninger, har konfliktflaten mot andre interesser vokst seg større og nye problemstillinger oppstått.

Det er ingen grunn til å tro at utviklingen vil bremse opp og kompleksiteten vil bli mindre i tiden som kommer. Dette vil ikke bare stille høyere krav til naturvitenskaplig, samfunns(økonomisk) og juridisk kompetanse i havbruksforvaltningen og næringen, men også til samordning av vurderinger fra ulike fag- og interesseområder. Det fører til et behov for å erstatte dagens fragmenterte forvaltningsstruktur med en struktur preget av samordning mellom ulike myndighetsorganer.

1.1 Helhetlig videreutvikling av havbruksnæringen forutsetter en nasjonal strategi

De uheldige utslagene av den fragmentariske forvaltningsstrukturen, forsterkes av at forvaltningseksterne styringsvirkemiddel har redusert sentralforvaltningens mulighet for helhetlige og langsiktige strategier.

Det omfanget næringen har fått, har ført til økt oppmerksomhet fra Stortinget, allmenheten, media mv. Erfaringen fra petroleumsforvaltningen viser at styringsmulighetene for forvaltningen da gjerne blir minst, når styringsbehovet er størst. Styringen av næringen blir enda mer fragmentert, og oppmerksomheten blir ikke i tilstrekkelig grad rettet mot de viktigste spørsmålene. Samtidig er noen av de forvaltningseksterne elementene utslag av utfordringene knyttet til nettopp en samordnet tilnærming til næringens utfordringer på forvaltningsnivå.

Disse utviklingstendensene motvirker grunnleggende forutsetninger bak akvakulturloven som erstatning for den tidligere oppdrettsloven spesielt, og bak konsesjonssystemer som styringsverktøy for myndighetene generelt.

Et sentralt poeng er derfor at samordningen av de kryssende interessene i myndighetsstyringen av næringsutviklingen langt på vei er et politisk prioritets spørsmål: Gjennomslagskraften til de ovennevnte hensynene som tilsier at det er behov for videreutvikling av næringen, avhenger av at den nødvendige teknologiske innovasjonen, ledsages av en tilsvarende politisk og rettslig innovasjon.

En slik regulatorisk innovasjon krever samkjørt og helhetlig tilnærming; en nasjonal strategi for myndighetsstyringen av næringen både på regel- og håndhevingsnivå. Slik unngås i større grad at regulatoriske virkemiddel motvirker hverandre.

1.2 Havbruksutvalgets arbeid som grunnlag for nasjonal strategi

På denne bakgrunn gir arbeidet til Havbruksutvalget en mulighet for å peke ut retningen for næringen videre. Det vil gi grunnlag for mer treffsikre styringsmekanismer for forvaltningen. Slik vil de rettslige og politiske rammene for havbruksnæringen bli løftet opp på et nivå som samsvarer med næringens behov, og behovet for samspill med andre interesser fremover.

2 BEHOV FOR EN STERK OG BÆREKRAFTIG HAVBRUKSNÆRING

I dette punktet presenteres visse relevante, overordnede globale og nasjonale trender som samfunnet generelt, og havbruksnæringen spesielt, på forskjellige måter må forholde seg til. Et hovedsyn er at disse trendene tilsier at havbruksnæringen er godt posisjonert for dagens og morgendagens utfordringer, fordi trendene innebærer et behov for en sterk og bærekraftig havbruksnæring.

2.1 Globale hovedtrender – økt behov for bærekraftig protein fra havet

Mattrygghet og matsikkerhet: Både norske og internasjonale (bl.a. FAO og FN) fagmiljøer peker på at en voksende verdensbefolkning gir *økt behov for sunne proteinkilder*. Med begrensede vekstmuligheter i det tradisjonelle fisket, vil det betydelige behovet for økt tilgang til sunne fiskeproteiner fremover måtte dekke gjennom akvakultur.

Klimamål: En sentral utfordring er spenningsforholdet mellom de økende behovene for produksjon av proteinkilder på den ene siden og klimamål på den andre. FNs Høynivåpanel angir at havet kan produsere opp til seks ganger så mye mat som i dag på en bærekraftig måte. Proteiner fra marin akvakultur kan produseres med lavere klimagassutslipp enn proteiner fra dyr på landjorda. Havbruk kan dermed bidra til å nå klimamålene i Paris-avtalen.

Globalisering: Myndighetene og næringens markedsarbeid har sammen med dette og våre naturgitte fortrinn for havbruk lykkes med å gjøre den atlantiske laksen til en attraktiv proteinkilde over hele verden, med Norge som verdens ledende produsent. Handelssamarbeid har historisk spilt en viktig rolle for mellomstatlig og overnasjonal relasjonsbygging og diplomati, og det blir enda viktigere med den uro i verden vi nå opplever og tendenser til økt proteksjonisme.

Betydelig nasjonalt handlingsrom: Regjeringen slår i Hurdalsplattformen fast at Norge skal lede an i utviklingen av verdens mest produktive og miljøvennlige havbruksnæring med produksjon av matressurser til et voksende verdensmarked. EU-reguleringer og EØS-avtalen forhindrer ikke at norske myndigheter har betydelig nasjonalt handlingsrom til i samarbeid med næringen å utvikle en selvstendig og helhetlig havbruksforvaltning.

2.2 Nasjonale trender – opprettholde Norges posisjon som ledende havbruksnasjon

Havbruksnæringen en sentral bidragsyter til grønn omstilling

Havbruksnæringen har alle forutsetninger til å være en sentral bidragsyter i en grønn omstilling av økonomien. Det skyldes en kombinasjon av betydelige bidrag mht. økonomi, lavt klimaavtrykk og sysselsetting, spesielt i distriktene. Slik bidrar næringen til stor samfunnsmessig verdiskaping, både direkte og indirekte.

Som vår nest største eksportnæring med lavere klimautslipp enn annen matproduksjon, er næringen bidragsyter til, på et miljømessig bærekraftig grunnlag å oppfylle, bredere politiske mål om lokale arbeidsplasser i både privat og offentlig virksomhet.² Den har også store næringsmessige ringvirkninger i form av verdiskaping og sysselsetting direkte i leverandørnæringene, men også gjennom vekst i annen norsk industri. Brønnbåt og servicebåt-næringen er eksempelvis en betydelig bidragsyter til opprettholdelsen av den tradisjonstunge norske verftsindustrien, som har blitt vesentlig svekket de siste tiårene.³ Det samme er forholdet mellom fiskeri og havbruksutviklingen i enkelte områder.⁴

Bredt politiske ønske om styrking av handelsbalansen – produksjon og teknologi

Kombinasjonen av reduserte inntekter fra petroleumsutvinning, og behovet for å erstatte bortfall av eksportinntekter fra denne næringen, gjør at havbruksnæringen vil få en stadig viktigere rolle fremover. Havbruksnæringen og det industrielle økosystemet næringen stimulerer – f.eks. norsk utviklet havbruksteknologi – må nødvendigvis få en nøkkelrolle i å realisere regjeringens eksportreform, med mål om å øke norsk eksport utenom olje og gass med 50 prosent innen 2030.

Dette forsterker behovet for at myndighetene gjennomfører en strategi som gjør det mulig å realisere havbruk til havs og i eksponerte deler av nåværende produksjonsområder. Veksten i havbruksnæringen har i likhet med olje- og gassindustrien vært en sterk kraft i utviklingen av norsk levevareindustri i et internasjonalt marked. Utviklingen av offshore havbruksnæring vil forene norsk havbruks- og offshore kompetanse og vil kunne gi nye store eksportmuligheter for norske teknologibaserte eksportbedrifter.

Omstilling av tradisjonell (maritim)industri

Det blir sentralt å utnytte og videreutvikle infrastruktur, teknologi og kompetanse fra petroleumsnæringen, slik at denne kan komme til nytte for andre maritime næringer som bidrar til grønn omstilling av økonomien. Utviklingstillatelsene og havbruk til havs illustrerer at det allerede er godt samarbeid mellom offshore- og havbruksnæringene.

Matsikkerhet (selvforsyning)

Norsk havbruksnæring bidrar gjennom sin eksport i betydelig grad til global matforsyning. Samtidig er den en viktig del av den nasjonale selvforsyning av mat. Når Norge står for så vidt stor andel av den samlede produksjonen av atlantisk laks i verden, og samtidig har en stor tradisjonell fiskerinæring, vil sjømatnæringene kunne spille en svært viktig rolle om behovet for selvforsyning skulle bli mer prekært. Det vises i denne sammenheng til diskusjonene omkring nasjonale kornlagre.

² NOU 2020: 15 Distriktsnæringsutvalget, og offentlig forvaltning, jf. Forvaltningsreformen med bakgrunn i St.meld nr. 12 (2006–2007)

³ Menon, Verftindustrien 2021

⁴ Se Alf Albrigsten, «Forholdet mellom fiskeri og havbruk – utfordringer og muligheter», Intrafish 29. april 2021.

3 VIRKEMIDLER FOR HELHETLIG VIDEREUTVIKLING AV NÆRINGEN

Når tillatelsesregimet skal vurderes helhetlig er det viktig å ta utgangspunkt i hensynet til sikker produksjon, og utnyttelse av ressursene til det beste for samfunnet. SalMar og SalMar Aker Ocean vil i denne forbindelse spille inn følgende viktige vurderinger og anbefalinger til havbruksutvalget:

1. Videreutvikle lokalitetsstrukturen innenfor produksjonsområdene.
2. Videreføre og videreutvikle "trafikklyssystemet" innenfor dagens produksjonsområder.
3. MTB som en avgrensning av både selskaps- og lokalitetstillatelse bør videreføres.
4. Åpne for egne tillatelser for produksjon i mer eksponerte områder i sjø innenfor plan- og bygningslovens virkeområde.
5. Åpne for egne tillatelser for lukkede anlegg i sjø som ikke påvirker trafikklysene.
6. Etablere et tillatelsesregime for havbruk til havs.
7. Videreføre ordningene med tillatelse til særlig formål som nå, men med jevnlig evaluering.
8. Utvide og forsterke ordningen med tillatelse til stamfisk, slik at Norge kan bli selvforsynt med rogn, og ikke være avhengig av import fra andre land.
9. Strømlinjeforming av forvaltningsregimet

Ovenstående vurderinger og anbefalinger blir nærmere gjort rede for i det følgende.

3.1 Videreutvikle lokalitetsstrukturen innenfor produksjonsområdene

Infrastrukturen i havbruksnæringen er en del av en større verdikjede som må sees i sammenheng når fremtidig arealstruktur og forvaltningsregime skal utvikles.

For å ivareta god lokalitetsstruktur fremover må nasjonal myndighet ved tilpassing av plan- og bygningslov, sørge for at kommunene spesifikt forpliktes til å sette av egnete areal også for eksponert havbruk innenfor plan- og bygningslovens virkeområde, og at dette også ivaretas på tvers av kommunegrensene. Dette kan eventuelt skje med mer utdypende retningslinjer i statlig veiledere. Det må forutsettes at kommunene som et minimum ruller disse planene hvert fjerde år, innenfor hver valgperiode.

3.2 Biosikkerhetshensyn som virkemiddel og rammer for mer samordnet regulering

For å ivareta biosikkerhet og miljø må myndighetene og næringen fortsatt i et samspill bidra til den nødvendige restrukturering av lokaliteter og bruken av disse bl.a. ved brakklegging, samtidig som miljømessig ugunstige lokaliteter avvikles.

Det er viktig at samarbeidet mellom myndighetene og næringen videreføres, bl.a. med å finne løsninger som sikrer fleksibilitet i utnyttelsen av biomassen, tilpasset nye behov og utfordringer. En videreutvikling av samspillet for å sikre biosikkerhet bør bl.a. baseres på:

- Fortsatt skille mellom lokalitets- og selskapstillatelsen.
- Legge til rette for at nærmere oppfølging og konkret utforming kan skje i et samspill mellom næringens aktører og myndighetene. En slik reguleringsteknikk vil kunne utformes som funksjonskrav, noe som generelt har vist seg fordelaktig på andre områder. Næringsaktørene vil selv stå nærmest til å vurdere hvordan driften hos aktørene seg imellom best kan samordnes på *konkret plan* gjennom samarbeidsavtaler. Men det er samtidig viktig at myndighetene har virkemidler til å kunne gripe inn med veiledning og om nødvendig vedtak for å sikre at biosikkerhet ivaretas både på lokalitetsnivå og på tvers av lokaliteter og selskaper.

Å videreutvikle soneplaner med felles krav til eks. brakklegging vil være et godt tiltak for å bidra til gode planer rundt biosikkerhet.

Vi viser også til FHF prosjekt – Smittesikring og biosikkerhet i norsk lakseproduksjon, bl.a. med følgende anbefalinger

- Styrke næringens felles gjennomføringsevne; Næringsaktørene bør organisere seg på en måte der de tar større ansvar for å ivareta næringens felles biosikkerhetsinteresser, styrke dialogen med myndighetene og sikre gjennomføringsevne på biosikkerhetspraksis.
- Styrke samhandling med myndighetene; Næringen og myndighetene bør samhandle tettere rundt biosikkerhetsspørsmål. En organisering der næringen øker sin kollektive gjennomføringsevne vil kunne bedre forutsetningene for dialog og samhandling.
- Forsterke områdeorganisering; Det bør etableres en grunnleggende struktur som gir faste rammer for områdesamarbeid. Alle lokaliteter i sjø bør inngå i en områdeorganisering med klart definerte generasjonssoner, branngater og forpliktende kjøreregler for utveksling av biologisk materiale, båter og annet utstyr.

3.3 Tillatelsessystemet - videreføre MTB som avgrensning og skille mellom tillatelsen og lokaliteten

Kapasitetsutviklingen for selskapstillatelsene (tillatelses-MTB) er etter dagens system basert på sammenheng mellom lus i havbruk og dødelighet på villaks i et produksjonsområde. Det er modeller utviklet for dette formål som avgjør om et område skal bli rødt med nedtrekk, gult med uendret status, eller grønt med vekst. I det sistnevnte tilfellet tildeles kapasitetsvekst høystbydende ved auksjon. Lokalitetstillatelse baseres på sin side ved et spekter av kriterier knyttet til bærekraft, miljøpåvirkning og arealkonflikter. Mens den første kategori tillatelse, selskapstillatelsen (tillatelses-MTB) gis av nasjonal fiskerimyndighet, er en rekke statlige myndighetsorganer, inkludert Kystverket og alle tre forvaltningsnivåer (stat, fylkeskommune og primærkommune) involvert i lokalitetsklareringen (tildeling av lokalitets-MTB).

SalMar/SalMar Aker Ocean er av den oppfatning at gjeldende tillatelsessystem i hovedsak har fungert på en tilfredsstillende måte. En svakhet er den faglige uenigheten knyttet til modellene for lakselusens effekt på villaks som benyttes når trafikklysene skal fastsettes hvert andre år. For oppdrettere i «røde» områder, med seks prosent nedtrekk i tillatelses-MTB uten vederlag, er dette utfordrende for deres virksomhet. En kunnskapsbasert videreutvikling av modellene – i samarbeid med næringen – er nødvendig for å oppnå en bredere aksept for det faglige grunnlaget modellen baseres på.

Sammenhengen mellom selskapstillatelser og trafikklyssystemet

MTB-systemet ble innført i januar 2005, til erstatning for det gamle system med førkvoter, og har senere blitt videreført gjennom ulike faser og utredninger. MTB-systemet ble også lagt til grunn ved innføringen av trafikklyssystemet i 2017. Dette skjedde som ledd i en omfattende utredningsprosess fra myndighetenes side – i nært samarbeid med næringen. Videreføring av MTB-systemet kombinert med de nye «trafikklysene» fikk bred støtte i Stortinget ved behandlingen av Meld. St. 16 (2014-2015) om Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett.

Adgang til å anvende tillatelsene på tvers av to til fire produksjonsområder sikrer nødvendig fleksibilitet og bør opprettholdes. Dette var en viktig forutsetning fra Stortingets side da systemet ble innført, bl.a. for å sikre at det tidligere systemets stimulering av videreforedling av laks i Norge blir opprettholdt.

Det er vanskelig å se at det for tiden foreligger noen egnet alternativ modell for tildeling av selskapstillatelser, som på en bedre måte kan ivareta avveiningen mellom kapasitetsjustering og luseutfordring. De analyser og undersøkelser som er foretatt av Havforskningsinstituttet og andre forskningsmiljøer legger til grunn at det er det samlede antall av fisk i et produksjonsområde som, til tross for modelleringens faglige svakheter, er det mest relevante grunnlag for å justere tillatelseskapasiteten.

Fordi den samlede tillatelses-MTB tilsvarer summen av alle selskapstillatelser i et område, oppfylder MTB for selskapstillatelser på en god måte myndighetenes formål med trafikklysene. Slik vi leser mandatet til havbruksutvalget er det åpnet for vurdering av om det er hensiktsmessig å inkludere andre miljøindikatorer i modellen. En vesentlig utfordring vil være at produksjonsområdenes geografiske avgrensning vil ha mindre relevans for andre miljø- og biologiske utfordringer enn lakselus. Dermed vil andre utfordringer, måtte håndteres med andre virkemidler enn justering av tillatelseskapasitet. Vi viser her bl.a. til den skisse til soneavdeling som er beskrevet i rapporten "Sjømat Norge og 2030».

Sammenhengen mellom lokalitetstillatelser og trafikklyssystemet

For lokalitetstillatelser er imidlertid situasjonen en annen. Selv om også denne del av tillatelsen etter dagens system er basert på maksimalt tildelt biomasse (lokalitets-MTB), er det en rekke kriterier som må oppfylles for å oppnå en slik tillatelse. Miljø, biosikkerhet, utslipp og andre arealinteresser blir vurdert i vedtaksprosessen som omfatter ulike statlige myndigheter, kommune og fylkeskommune. Hvis hensynet til miljø og andre fastsatte kriterier ikke blir oppfylt, vil søknaden blir avslått, eller det blir tildelt mindre MTB på lokaliteten enn omsøkt. Lokalitetstillatelse kan også trekkes tilbake. Det som til syvende og sist er viktigst av hensyn til miljø og biosikkerhet er hvordan lokaliteten driftes, fisk transporteres og brakklegging gjennomføres. Alt dette kan skje selv om lokalitetstillatelsen har en øvre MTB-avgrensning.

Koblingen mellom lokalitetstillatelser og selskapetillatelser

For å bli tildelt akvakulturtillatelse kreves lokalitetstillatelse som selskapstillatelsen tilknyttes. Men fordi en selskapstillatelse kan tilknyttes flere lokaliteter gir den norske modellen betydelige muligheter for å tilpasse produksjonen mellom ulike lokaliteter - og foreta brakklegging - uten at dette nødvendigvis påvirker den samlede produksjonen. Dette har hatt positivt effekt med hensyn til miljø og biosikkerhet.

Dagens todelte modell betyr i praksis at de fleste selskapene har vesentlig større lokalitets-MTB enn tillatelses-MTB. Dette bidrar til betydelig fleksibilitet for både myndigheter og for næringen. Det gjør det mulig å flytte produksjon mellom lokaliteter, foreta brakklegging i perioder, og avvikle lokaliteter som har dårlige miljøkvaliteter. Denne fleksibiliteten gir også myndighetene betydelige muligheter til å ivareta strenge krav til miljø og biosikkerhet, bl.a. gjennom driftsregelverk og vilkår ved tildeling av lokalitet.

3.4 Egne tillatelser for havbruk i eksponerte områder

Dagens arealstruktur i havbruksnæringen er tilpasset oppdrett på mer skjermede lokaliteter. Næringen har utviklet seg i takt med teknologisk utvikling, og suksessivt beveget seg lenger fra land. Dette har imidlertid hovedsakelig skjedd ved videreutvikling av tradisjonelt produksjonsutstyr.

Dette innebærer at betydelige deler av sjøarealene innenfor produksjonsområdene består av arealer som er så værutsatte at de ikke, på en forsvarlig måte, kan betjenes med tradisjonelt utstyr, slik vi kjenner det i dag. For å ta i bruk de mest eksponerte delene av produksjonsområdene vil det kreves særskilt utviklet offshore anleggsutstyr.



Figur 1 Illustrasjon av lukkede anlegg i sjø, åpne anlegg på skjermede lokalitet, eksponert lokalitet og havbruk til havs.

Det foregår nå en teknologiutvikling som muliggjør akvakultur i disse nevnte eksponerte arealene innenfor produksjonsområdene. Dersom myndighetene legger til rette for havbruk i slike eksponerte områder, vil det kunne utløse et større potensial for bærekraftig vekst i norsk havbruk.

Det vil kunne gi muligheter for en miljømessig bærekraftig produksjonsøkning fordi nye og mer egnede arealer blir tatt i bruk til havbruksvirksomhet. Det vil gi mulighet for økt bærekraftig vekst og for å utvikle videre norsk offshore utstyrsteknologi og tilhørende industri – hvor Norge er i front internasjonalt – som viktig ledd i det grønne industrielle skifte. Videre vil en ordning for eksponert havbruk kunne bli et viktig supplement til Regjeringens havstrategi (jfr. Hurdal-plattformen) og bidra til å styrke denne gjennom nyttig erfaringsoverføring.

Det er derfor sterkt ønskelig at myndighetene gir retningslinjer som gjør det mulig å ta i bruk også eksponerte arealer innenfor produksjonsområdene til havbruk. Dette bør prioriteres av Havbruksutvalget.

De mest eksponerte arealene både innenfor og utenfor produksjonsområdene reiser langt på vei sammenfallende utfordringer for havbruksnæringen, men dels også for myndighetene. I begge tilfeller er det bl.a. nødvendig å utvikle og anvende offshoreutstyr som har ganske like egenskaper.

Innenfor plan- og bygningslovens geografiske virkeområde bør areal settes av etter det regelverk som denne loven gir mulighet til. Slik vi ser det, er det viktig for godt forankret arealbruk at den (eller de) aktuelle kommune(r) også er besluttsende myndighet. Det bør utarbeides statlige retningslinjer med nærmere kriterier for avsetning av areal til akvakultur i eksponerte områder, slik at det gis god veiledning til kommunene. Det er viktig at det raskt kommer på plass en permanent ordning for tildeling av tillatelser i eksponerte områder.

3.5 Egne tillatelser for lukkede anlegg i sjø

Havbruk i lukkede anlegg for både matfisk og postsmolt i kombinasjon med åpne anlegg vil være svært gunstig for næringen. Det gjelder både produksjonskapasitet og biosikkerhet som nevnt i 3.2. Så lenge tillatelsesordningen ikke påvirker kriteriene for trafikklyssystemet – spredning av lus – vil egne

miljøteknologiordninger med lukkede sjøanlegg kunne gi grunnlag for en miljømessig bærekraftig vekst i norsk havbruksnæring i tillegg til trafikklssystemet. For at denne ordningen skal fungere etter formål bør høringsvar fra Sjømat Norge, SalMar og SalMar Aker Ocean hensyntas i utformingen av regelverket.

3.6 Eget tillatelsesregime for havbruk til havs

Det vises til Nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat av 2.2.2022 om etablering av et eget tillatelsesregime for havbruk til havs og høringsvar fra SalMar Aker Ocean 2. mai 2022. Dette er en prosess som prioriteres høyt av Regjeringen, og som foregår parallelt med, og uavhengig av arbeidet i havbruksutvalget. Det er viktig at disse to prosessene skjer parallelt, for å unngå at utviklingen av regelverk for havbruk til havs bremser opp. Vi vil samtidig understreke viktigheten av at fremdriftsplanen skissert fra NFD med mål om å etablere et tillatelsesregime innen desember 2023 opprettholdes.

3.7 Beholde og evaluere ordning med særtillatelser jevnlig

SalMar og SalMar Aker Ocean foreslår å videreføre ordningene med særtillatelser, men det er viktig med jevne mellomrom å evaluere ordningene for å se om de oppfyller sine formål.

Etter vårt syn er det ønskelig raskt å foreta en evaluering av ordningen med stamfisktillatelser. Det er i dag en skjev fordeling mellom ulike aktører, men det er særlig problematisk at vi ikke har tilstrekkelig kapasitet med produksjon i Norge til å dekke vårt nasjonale behov. Hvert år må det importeres store mengder lakserogn for å dekke det norske behovet. Import og lang transport kan også ha uheldige effekter med hensyn til sykdom og kvalitet.

Det er dessuten ønskelig at Norge prioriterer utviklingene av våre laksestammer på norsk grunn. En prioritering av en ordning med tildeling av flere og tilpassete stamfisktillatelser er en viktig forutsetning for at vi skal lykkes med selvforsyning innenfor dette område som er en viktig del av norsk matsikkerhet. Parallelt bør det utarbeides egne retningslinjer for slik tildeling, for å sikre at både formål, utvikling av genetikk og biosikkerhet blir ivaretatt på en best mulig måte.

3.8 Reformbehov og muligheter - reguleringsregime

Dagens fragmenterte ansvarsfordeling i myndighetsstyringen gir uttrykk for reformbehov

I lys av næringens betydning er det uheldig at svært mye kapasitet i det øverste organet i sentrale havbruksforvaltningen (NFD) går med på enkeltsaksbehandling. Som et resultat av dette har havbruksforvaltningen ikke i tilstrekkelig grad klart å løse sentrale, strukturelle utfordringer. Det har blant annet sammenheng med flere forvaltningsinterne forhold på både *overordnede* og *lavere* nivå, som forsterker de uheldige utslagene som nevnt foran. Kapasitetsproblemet i NFD står i et spenningsforhold til følgende utviklingstrekk i de *øverste delene* av (havbruks)forvaltningen:⁵

- Siden 70-tallet har det vært fokus på å skjerme departementsnivået i norsk forvaltning fra for mye enkeltsaksbehandling, samtidig som vi i nyere tid ser
- økt bruk av generelle handleplaner fra regjeringer motvirker politikken på enkeltområdene departementene har ansvaret for, som i sum undergraver

⁵ Se nærmere Mestad og Wold Sund mfl., *Framtidens havbruksforvaltning* (2021) punkt 6.5). En bør dessuten merke seg forholdet til Forvaltningslovutvalgets forslag i NOU 2019: 5 om å bringe saksbehandlingsreglene for forskrift i større grad på linje med enkeltvedtak, som kan tenkes å forsterke spenningsforholdet mellom reguleringsteknikk og myndighetsorganisering

- utviklingstrekkene i reguleringsteknikken i havbruksforvaltningen som i stadig større grad baseres på generelle regler gjennom forskrift til erstatning for enkeltsaksstyring i enkeltvedtak.

De uheldige utslagene av dette forsterkes av *fragmenterte ansvarsfordelingen på lavere nivåer* i havbruksforvaltningen:

- Mange etater på forskjellig forvaltningsnivå regulerer ulike, men ofte overlappende, hensyn, basert på ulike kulturer, noe som gir
- en tidkrevende og lite forutsigbar forvaltning, bl.a. fordi forskning viser at kulturen er svært viktig i utøvelsen av politisk handlefrihet innenfor rammene av rettsreglene,⁶ som nettopp står så sentralt i norske konsesjonssystemer.

I sum peker disse forholdene mot behov for en ny lov, som gir mer treffende og oppdaterte lovgivningsfullmakter til forvaltningen. Det vil gi grunnlag for mer helhetlig styring fra forvaltningen over tid. Et alternativ, men helst et tillegg, vil være å styrke bemanningen i NFD.

Reformbehov for samordning av regler for tildelings- og driftsfasen

I tråd med utviklingstendensene i havbruksreguleringene spesielt, og ressursforvaltningen spesielt, bør reformbehovene i regelverket ivaretas gjennom regler utformet som *funksjonskrav*. Slik vil næringen selv bidra til utvikling av gode løsninger basert på samarbeid og egen teknologiutvikling. Regler utformet som funksjonskrav forutsetter imidlertid kompetent forvaltningsmiljø som håndhever funksjonskravene i regelverket etter formålet.

Vi vil også anbefale at det utarbeides føringer og retningslinjer om å tilrettelegge for områder/lokaliteter for havbruk i særlig eksponerte områder i en oppdatert veileder til kommunene in arealplanlegging i sjøområdene.

3.9 Sikre verdiskapning for samfunnet: skatter, avgifter og allokeringssystemer

Gjeldende system for inndragning av skatter og avgifter i havbruksnæringen skjer i hovedsak i form i havbruksnæringen skjer i form av vederlag ved tildeling av selskapstillatelser, og den nylig innførte produksjonsavgiften. Vederlaget fastsettes dels ved fastpris, og dels ved auksjon i «grønne» områder. Ved nedtrekk i «røde» områder inndras selskapstillatelser uten at innehaverne mottar noe vederlag.

Det er noe usikkert om skatter, avgifter og allokeringssystemer er del av mandatet til Havbruksutvalget, men vi har valgt å komme med noen mulige forslag til vederlagsprinsipper for ny ordning for eksponert havbruk.

For å ta i bruk de store og mer eksponerte arealene i resten av produksjonsområdene vil det være nødvendig å ta i bruk utstyr og driftsformer som krever langt større investeringer og utgifter. Dette vil ha sin parallell i havbruk til havs, utenfor dagens produksjonsområder. Dette bør reflekteres i fastsettelsen av allokeringssystemer for eksponerte havbruk. Det bør også hensyntas at anlegg som krever langt større investeringer vil kunne bidra med vesentlige inntekter til samfunnet i form av eiendomsskatt.

Trafikklyssystemet bør også legges til grunn for vekst i eksponerte områder, men den bør komme som ett tillegg til den ordinære veksten på 6%.

⁶ Forvaltning av dyrevelferd i Norge: hvordan få lovverk til å virke? (2022)

Utfordringen blir å definere en «markedspris» for eksponert havbruk. En mulighet er at denne fastsettes etter liknende prinsipper som for tildeling av tillatelser i åpent hav. Næringen og SalMar Aker Ocean har i innspill til NFD til høringsnotatet «Havbruk til havs» anbefalt at vederlaget fastsettes til en moderat fastpris som gjenspeiler kostnader og risiko. En nærliggende modell for eksponert havbruk innenfor produksjonsområdene kan være en kombinasjon av prekvalifisering og en egen auksjonsrunde for søkere som blir kvalifisert for denne. For å bli prekvalifisert må søker dokumentere at både utstyr og driftskonsept vil kunne betjene eksponerte lokaliteter. Disse tillatelsene bør ikke ha mulighet for konvertering til ordinær drift kystnært.

Egne tillatelser for eksponerte området *innenfor «trafikklysene»* krever nærmere avgrensning av hva som skal anses som «eksponert område», og hvor stor denne veksten kan være i forhold til trafikklystveksten, samt allokeringmekanismene, vederlag mm. Et slikt rammeverk er nødvendig for å utvikle bærekraftig vekst hvor næringen tar i bruk de mest egnete lokalitetene i hele produksjonsområdene.

Skal Norge lykkes med å videreutvikle og øke verdiskapningen er det SalMar og SAO sin vurdering at trafikklyssystemet alene ikke vil kunne bidra til dette. Myndighetene må i sammen med næringen i større grad evne å se verdikjeden under ett; Gjennom å videreutvikle lokalitetsstrukturen, legge til rette for lukkede anlegg i sjø, havbruk i eksponerte områder og i åpent hav, har vi alle forutsetninger for å lykkes med dette i Norge.

Dersom det er spørsmål til innspillene, er SalMar tilgjengelig. Vi stiller også mer enn gjerne i møter med utvalget eller andre relevante myndigheter for å drøfte problemstillinger knyttet til vurdering av målsettingene for tillatelsesreguleringene, helheten i systemet og hvordan det kan tilpasses eksisterende og nye utfordringer.

Med vennlig hilsen

SALMAR



Linda Litlekalsøy Aase
Administrerende direktør