



# Innst. 361 S

(2014–2015)

## Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

Meld. St. 16 (2014–2015)

### Innstilling fra næringskomiteen om forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett

Til Stortinget

#### 1. Sammendrag

Regjeringen vil føre en fremtidsrettet næringspolitikk som bidrar til størst mulig samlet verdiskaping. Dette innebærer også å tilrettelegge for de næringene hvor vi allerede er gode, og hvor vi har stort potensial for verdiskaping. Regjeringen ønsker derfor vekst i oppdrettsnæringen. Sentralt i denne meldingen er hvordan regjeringens mål om forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst skal nås.

Hovedmålet med meldingen er å drøfte hvordan Norge kan øke verdiskapingen basert på forutsigbar bærekraftig vekst og bedre miljøtilpasning i oppdrettsnæringen. Meldingen vil kun omhandle kommersielle akvakulturtillatelser for matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret. Et viktig premiss er at det overordnede tillatelsessystemet for matfisktillatelser i sjø skal ligge fast. Et unntak fra antallsbegrensning for landbasert oppdrett blir samtidig drøftet.

Med dagens produksjonsteknologi vil naturen sette premissene for hvordan oppdrettsnæringen kan drive. Myndighetenes forvaltning av næringen skal sikre miljøet på en slik måte at det legger grunnlag for langsiktig næringsutvikling. Skal oppdrettsnæringen være underlagt en forutsigbar vekstpolitikk må det derfor fastsettes hvilken miljøpåvirkning samfunnet skal akseptere. Regjeringen mener at miljømessig

bærekraft må benyttes som den viktigste forutsetningen for å regulere videre vekst i oppdrettsnæringen.

#### 1.1 Forutsigbart system for kapasitetsendring

Som et forarbeid til meldingen sendte Nærings- og fiskeridepartementet i november 2014 ut et høringsnotat der tre ulike alternativer for vekst ble drøftet: 1) fortsatte tildelingsrunder med objektive kriterier fastsatt fra gang til gang; 2) en fast årlig vekstrate; eller 3) et system med en handlingsregel basert på produksjonsområder og miljøindikatorer.

Regjeringen legger til grunn at det er miljøhensyn som skal være det klart viktigste vurderingskriteriet myndighetene skal vektlegge for om vekst skal tilbys eller ikke. Det vil si at markedshensyn eller andre hensyn som hovedregel ikke skal tillegges vekt i myndighetenes vurdering. Det synes også å være relativt bred enighet blant høringsinstansene om dette.

Sintef fiskeri og havbruk har på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet gjort en vurdering av samfunnsøkonomiske konsekvenser av de tre alternativene for vekst som var ute på høring. Det er knyttet betydelig usikkerhet til alle fremskrivninger av kapasitet, produksjon og verdiskaping som er gjort i rapporten. Når det gjelder systemet basert på handlingsregel, foreligger det ikke et endelig forslag til hvor konkrete grenser for produksjonsområdene skal gå, samtidig med at valg av risikoprofil vil ha stor betydning for utviklingen. Verdien av forutsigbarhet, incentiveffekter og miljø er i tillegg vanskelig å pris-sette.

Konklusjonene fra rapporten viser at det kan bli utfordrende å oppnå høy vekst med dagens miljøstatus, uavhengig av hvilket alternativ som velges. For en gitt miljøsituasjon er det ikke grunnlag for å vente store forskjeller i veksten mellom de ulike alternati-

vene, så lenge det forutsettes at veksten skal være miljømessig bærekraftig. Unntaket er dersom valg av alternativ i seg selv kan bidra til en bedre miljøstatus, og slik gi et bedre grunnlag for fremtidig vekst og verdiskaping. Uavhengig av hvilket alternativ som velges, kreves det at de underliggende utfordringene som er begrensende for veksten, håndteres eller løses.

Dagens system med ad-hoc-tildelinger gir ikke næringen tilstrekkelig forutsigbarhet, selv om tilde-ling av økt kapasitet skjer på objektive vilkår. Jevn årlig vekst vil ikke kunne ivareta miljømessig bærekraft på en hensiktsmessig måte.

Et system basert på en handlingsregel gir næringen forutsigbarhet ved at den vil vite hvilke kriterier som må være oppfylt for å kunne få vekst, hvor ofte vekst skal vurderes, og hva som skjer når miljøeffekten er akseptabel, moderat eller uakseptabel. Et system med fastsatte miljøindikatorer gir sterke incentiver til å drive miljømessig bærekraftig og til å investere i produksjonsteknologi og driftsformer som bidrar til at næringens miljømessige fotavtrykk ikke øker proporsjonalt med produksjonen. Ordningen vil gi næringen stor innflytelse på hvordan den skal utvikle seg. Regjeringen vil derfor gi oppdrettsnæringen forutsigbare rammebetingelser gjennom at kapasitetsendringer knyttes til en handlingsregel basert på et modulbasert system med miljøindikatorer og produksjonsområder.

## 1.2 Utforming av handlingsregel

Med dagens produksjonsteknologi, vil alle lokaliteter i et gitt område påvirke hverandre. Selv om hver enkelt lokalitet drives innenfor akseptable rammer isolert sett, kan likevel den samlede miljøbelastningen i området bli så stor at miljøets bæreevne overskrides. Med andre ord kan oppdrettsnæringen ikke forvaltes bare på lokalitetsnivå, men det må – særlig i lys av den betydelige produksjonsøkningen næringen har hatt – i fremtiden i større grad drives en forvaltning basert på hva som kan aksepteres av miljøpåvirkning i et definert område.

Innføring av en handlingsregel for endringer av oppdrettsnæringens produksjonskapasitet, innebærer at resultater fra modellering og/eller miljøovervåking settes i system og viser når det er miljømessig grunnlag for kapasitetsjustering i et område på objektivt grunnlag og ut ifra forhåndsbestemte kriterier. Ut fra forutsetningen om at regjeringen ønsker forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst, innebærer systemet at næringens produksjonskapasitet bør øke i områder med liten påvirkning på miljøet, mens kapasiteten i områder med uakseptabel påvirkning bør reduseres. I områder med moderat påvirkning bør kapasiteten fryses. Næringen vil vite hvilke kriterier som må være oppfylt for at vekst skal kunne vurde-

res, og hvor ofte vekst vurderes. Det gir forutsigbarhet. Miljømessig bærekraft sikres ved at det er miljøindikatorer som styrer vekstvurderingene. Usikkerheten for næringen ligger i om et område klarer å oppfylle kriteriene som legges til grunn. En koordinert innsats blant aktørene som driver i samme område vil bidra til at de klarer å oppfylle miljøkravene og dermed vil kunne få vekst.

I et system med en handlingsregel må det vurderes hvor ofte kapasiteten i et produksjonsområde skal justeres og hvor stor justeringen skal være hver gang. Frekvens og størrelse på justeringene vil være med på å bestemme risikoprofilen for et slikt system, både når det gjelder miljøhensyn og næringshensyn. Jo hyppigere og høyere en eventuell vekst er, jo hyppigere og større vil også en eventuell reduksjon måtte bli. Det er viktig at det er så lang tid mellom vurderingene at virkningene av tidligere justeringer kan måles. Men ikke så lang tid at utviklingen i næringen bremses unødige.

Regjeringen mener at en moderat risikoprofil, der disse hensynene balanseres, er riktig. Regjeringen vil derfor legge opp til at næringens produksjonskapasitet skal justeres med seks prosent i hvert intervall, og at intervallet for vurdering settes til hvert andre år. Dette gir mulighet til å måle effekten av foregående beslutning om kapasitetsjustering, før ny beslutning tas. I tillegg vil næringen kunne vokse ved å ta i bruk produksjonsteknologi og driftsmetoder som innebærer at driften ikke påvirker den eller de miljøindikatorer som begrenser veksten. Kapasitetsjusteringene vil skje på tillatelsesnivå, og i den grad innehaveren av tillatelsen ikke har tilstrekkelig kapasitet på lokalitetsnivå til å ta i bruk den økte kapasiteten, må det søkes om utvidet kapasitet på en eller flere eksisterende lokaliteter eller om ny lokalitet (slik ordningen også er i dag). En handlingsregel vil tilpasses dagens miljøutfordringer, men skal systemet ligge fast over tid må det også kunne tilpasses fremtidige utfordringer. Derfor vil systemet være modulbasert, slik at indikatorer for ulike miljøpåvirkninger kan tas inn og ut av systemet avhengig av om miljøpåvirkningen er relevant. For å sikre forutsigbarhet, må imidlertid indikatorene ligge fast i noen tid. Ved endring i «modulene» vil det være naturlig at også risikoprofilen vurderes.

Regjeringen ønsker forutsigbar og bærekraftig vekst i oppdrettsnæringen

## 1.3 Produksjonsområder

Vi har en langstrakt og variert kyst. En forutsetning for å kunne innføre et indikatorbasert system er derfor at det finnes et geografisk område der miljøpåvirkningene kan måles, omtalt som produksjonsområder. Valg av indikator vil påvirke hva som er en hensiktsmessig størrelse og avgrensning av produk-

sjonsområdene. Inndelingen av landet i produksjonsområder vil bidra til at forvaltningen av handlingsregelen gir rimelige utslag for den enkelte oppdretter.

Videreutvikling av lokalitetsstrukturen i oppdrettsnæringen vil være et langsiktig arbeid som krever både økt kunnskapsinnhenting og økt grad av arealplanlegging på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Havforskningsinstituttet (HI) har utarbeidet et forslag til områdeinndeling ved hjelp av ulike modeller og analyser av oppdrettsanlegg langs hele kysten. Ut ifra dette mener HI at det er mulig å dele opp kysten i 11–13 produksjonsområder som i begrenset grad påvirker hverandre.

Regjeringen vil med basis i disse analysene starte en prosess for å dele kysten inn i et egnet antall produksjonsområder og innføre en handlingsregel der miljøstatusen i produksjonsområdene avgjør om næringens produksjonskapasitet skal endres eller ikke. For å oppnå en god prosess og et godt resultat vil relevante interesser, blant annet faginstuttt, oppdrettsnæringen og ulike myndighetsnivåer involveres så tidlig som mulig.

#### 1.4 Miljøindikatorer

Regjeringen vil velge indikatorer som har god korrelasjon med produksjonskapasiteten innenfor et produksjonsområde. Dette innebærer at endringer i produksjonskapasitet/biomasse i sjøen henger sammen med miljøpåvirkningen i området, både ved økninger og reduksjoner i produksjonskapasiteten. Dette innebærer at ikke alle næringens miljøutfordringer vil kunne fungere som indikatorer. De for tiden største miljøutfordringene til oppdrettsnæringen er lakselus og genetisk påvirkning av ville laksebestander fra rømt oppdrettsfisk. Andre viktige miljøpåvirkninger er utslipp av næringssalter og organisk materiale, sykdommer og bruk av fôrressurser.

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. Lusenivåene vil imidlertid variere også etter faktorer som næringen ikke kan påvirke, som for eksempel sjøtemperatur og saltinnhold i vannet. Vurderingene som må gjøres, og modellene som benyttes, vil derfor måtte ta høyde for slike variasjoner.

Når det gjelder rømming, er det ikke en så nær sammenheng mellom oppdrettsnæringens produksjonskapasitet og antall rømt fisk. Den geografiske spredningen av rømt oppdrettsfisk er i tillegg stor, med til dels tilfeldig vandringmønster. I et system som skal virke innenfor produksjonsområder er det derfor vanskelig å bruke rømming som en indikator. Regjeringen tar likevel utfordringene med rømt opp-

drettsfisk alvorlig, og vurderer løpende behov for tiltak for å forebygge rømming og redusere konsekvenser av rømming. Det ble i januar 2015 fastsatt en forskrift som implementerer forurenser-betaler-prinsippet i oppdrettsnæringen. Gjennom forskrift og forpliktende avtaler med næringen, sørger oppdrettsnæringen for finansiering, planlegging og gjennomføring av tiltak for å redusere innslag av rømt oppdrettsfisk i elver.

Utslipp av næringssalter regnes ikke som et vesentlig miljøproblem i dag. En utfordring med bruk av utslipp som indikator er dels at det vil være flere kilder til utslipp enn oppdrett, og dels at det meste av næringssaltene på norskekysten kommer med havstrømmer fra andre land. Det er derfor ikke gitt at miljøtilstanden bedres selv om oppdrettsproduksjonen reduseres. Utslipp kan likevel bli et vesentlig problem i fremtiden dersom produksjonen flerdobles med gjeldende driftsteknologiske løsninger og lokalitetsstruktur. Det bør derfor startes et arbeid med å utvikle en indikator for utslipp innenfor produksjonsområder, som et supplement til dagens indikatorsystem som virker på lokalitetsnivå. På sikt må det vurderes om en slik indikator skal innføres. Sykdommer og andre parasitter enn lakselus, anses i første rekke å være et produksjonsproblem og ikke et problem for miljøet rundt anleggene eller for viltlevende bestander. Videre er det ikke en tilstrekkelig sammenheng mellom produksjonskapasitet i et produksjonsområde og utbredelse av sykdommer til at sykdom er egnet som indikator, ut ifra den kunnskapen som foreligger i dag. Dette gjelder også for produksjonstap eller svinn. Tapene varierer mye mellom lokaliteter innenfor samme område. Nyere studier viser også at en stor del av svinnet skyldes dårlig smoltkvalitet og driftsmessige forhold ved den enkelte lokalitet.

Tilgangen på fôrressurser vil kunne begrense veksten i norsk oppdrettsnæring. Fôrressurser er en global ressurs. Det er ingen direkte sammenheng mellom produksjonskapasiteten i norsk oppdrettsnæring og høsting av bærekraftige fôrressurser globalt. Det er derfor ikke hensiktsmessig at fôrressurser inngår i norske myndigheters vurdering av vekst.

Ut ifra vurderingene av de ulike miljøpåvirkningene, mener regjeringen at lakselus vil være den riktige indikatoren å benytte på kort og mellomlang sikt i en handlingsregel for kapasitetsjustering på tillatelsesnivå innenfor avgrensede produksjonsområder. På lengre sikt kan utslipp også være en aktuell indikator. Dersom andre miljøpåvirkninger i fremtiden skulle bli en utfordring som kan knyttes til kapasitetsvekst i et produksjonsområde, kan indikatorer for dette utvikles og tas inn i et modulbasert system.

### 1.5 Innføring og gjennomføring av et nytt system

Innføring av et nytt system for regulering av produksjonskapasitet vil ta noe tid, og er avhengig av at kysten er inndelt i produksjonsområder før det kan tas i bruk. I tillegg må tillatelser som i dag er knyttet til en av Fiskeridirektoratets regioner, knyttes til et produksjonsområde, og modellering og overvåking av valgt indikator må komme på plass. Den første vurderingen av om produksjonskapasiteten i næringen skal endres basert på et system med en handlingsregel, kan tidligst foretas høsten 2016, men mer sannsynlig i 2017.

Regjeringen vil åpne for at vekst kan skje både som tildelinger av nye tillatelser eller som økt maksimalt tillatt biomasse (MTB) på eksisterende tillatelser. Staten tar i dag vederlag ved tildeling av økt produksjonskapasitet, og regjeringen vil fortsette med dette. Økt kapasitet (MTB) på eksisterende tillatelser bør normalt tilbys gjennom auksjon, men kan også tilbys til fastpris. Regjeringen vil også legge opp til at nye tillatelser fortrinnsvis bør tildeles gjennom auksjon. Dette gir mulighet til å gå bort fra krevende skjønnsmessige vurderinger og over til tildelinger basert på objektive kriterier (pris).

Akvakulturloven gir hjemmel til å endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelsen dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til miljøet, slik det vil være når indikatorsystemet viser uakseptabel miljøpåvirkning. Reduksjon av produksjonskapasitet er et strengt, men nødvendig virkemiddel for å bringe produksjonen i et område innenfor miljømessig bærekraftige rammer. En slik reduksjon er ikke på langt nær like inngripende som full tilbaketrekking av en tillatelse, da en redusert produksjonskapasitet kan tilbakeføres – uten at det må betales nytt vederlag – når tiltak er gjennomført og miljøtilstanden er bedret. Det legges også opp til unntak fra handlingsregelen der det kan dokumenteres at driften av den aktuelle tillatelsen ikke kan påvirke den miljøutfordringen som utløser en reduksjon i produksjonskapasiteten.

Å innføre en handlingsregel innebærer i utgangspunktet ingen vesentlige endringer på lokalitetsnivå. MTB på lokalitetsnivå vil fremdeles fastsettes på bakgrunn av lokalitetens bæreevne, i tråd med gjeldende prosedyrer og sektoransvar. Videre vil de reglene som gjelder for drift av den enkelte lokalitet ligge fast, for eksempel regler om kontroll og bekjempelse av lakselus og andre sykdommer, rapportering, rømmingssikring og utslipp.

Ordningen med interregionalt biomassetak (IRBT) muliggjør utnyttelse av en tillatelse i en annen region enn der tillatelsen er hjemmehørende. Dette skal stimulere til videreforedling, og gir økt fleksibilitet til de det gjelder. I et nytt system vil hver tillatelse være knyttet til et enkelt produksjonsområde. Incentivene i det nye systemet til å opprettholde

og forbedre sin miljøstatus i eget område vil kunne reduseres med IRBT. Regjeringen vil derfor evaluere denne ordningen frem mot innføringen av systemet med handlingsregel.

### 1.6 Landbasert oppdrett

Landbasert oppdrett er i dag omfattet av kravet om akvakulturtillatelse på lik linje med de som driver tradisjonelt merdoppdrett i sjø. Det foregår nå en omfattende utvikling av teknologi for produksjon av laks i landbaserte anlegg, både i Norge og i andre land. En arbeidsgruppe har på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet sett nærmere på rammebetingelsene for landbasert lakseoppdrett. Et sentralt spørsmål har vært om tillatelser til landbasert drift skal være antallsbegrenset slik som andre kommersielle lakse- og ørrettiltelser, og om det skal betales vederlag for tillatelsene.

Arbeidsgruppen konkluderer med at landbasert oppdrett tilbys dårligere rammebetingelser enn tradisjonelt oppdrett i sjø, fordi virksomheter som ønsker å drive på land både må betale for eiendommen der driften skal foregå og for en tillatelse til å drive lakse- og ørretoppdrett. Utviklingen av landbasert oppdrett vil skje uavhengig av norske myndigheters reguleringer, og vederlag vurderes å være til hinder for god lønnsomhet og konkurransekraft. Utvikling av landbasert oppdrett vil videre kunne gi norsk leverandørindustri fortrinn, mens manglende tilrettelegging vil innebære en tapt mulighet for norsk næringsliv.

Gruppen foreslår på den bakgrunn at tillatelser til landbasert oppdrett skal tildeles løpende uten antallsbegrensning og vederlag. Regjeringen vil følge opp arbeidsgruppens anbefaling og vil sette i gang en prosess for å gjennomføre nødvendige endringer i tillatelsessystemet.

### 1.7 Arealavgift

Kommunen er lokal planmyndighet, og er innenfor visse rammer gitt betydelig frihet til å velge hvordan egne arealer skal disponeres, samtidig som oppdrettsnæringen er avhengig av tilstrekkelig og egnede arealer for å kunne vokse videre. En rapport fra Nofima viser at kommunene generelt har et godt og profesjonelt forhold til oppdrettsnæringen, men at velviljen i større grad enn tidligere er betinget. Tilbakeholdenheten skyldes primært at kommunene ikke opplever tilstrekkelige lokale ringvirkninger; de ønsker mer for å tilrettelegge.

Regjeringen Stoltenberg II utredet i 2008 en arealavgift, men konkluderte med at det ville være vanskelig å fastsette en avgift, og at en avgift heller ikke kunne løse direkte interessekonflikter i kystsonen, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009). I stedet for en arealavgift la regjeringen Stoltenberg II frem forslag om å innføre adgang til å utskrive eiendomsskatt på frittflytende

oppdrettsanlegg i sjø. Adgangen er innført. Takseringsgrunnlaget omfatter verdien av anlegget som sådan, men ikke verdien av oppdrettsfisken.

Regjeringen arbeider med å utrede arealavgift, og tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med saken i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2015.

Det følger av regjeringens politiske plattform at «Kommuner som stiller arealer til disposisjon for næringen bør oppleve større positive ringvirkninger fra aktiviteten. Regjeringen vil derfor la store deler av vederlaget for tildeling av nye konsesjoner tilfalle berørte kommuner». Også vekst på eksisterende tillatelser kan innrettes slik at stat og kommuner får inntekter.

### 1.8 Kunnskap, kompetanse og ny teknologi

Kunnskap er en grunnleggende innsatsfaktor for bærekraftig vekst i oppdrettsnæringen. Forskning og utvikling har vært, og vil fortsatt være, grunnleggende for videre utvikling av en bærekraftig havbruksnæring. Hav21-rapporten peker på at kunnskapsstatusen innen havbruk i dag ikke er tilstrekkelig. For å løse utfordringer knyttet til rømming og genetisk påvirkning, fiskehelse og lakselus, og på områder som teknologiutvikling og fiskefôr, er det et stort behov for å bygge opp kunnskapsgrunnlaget for bærekraftig forvaltning og videre utvikling og vekst. Det er derfor nødvendig å øke både den offentlige og den private FoU-innsatsen.

En kontinuerlig utvikling av kompetanse og teknologi vil sette rammene for hvordan næringen kan vokse. Et viktig virkemiddel for å sikre næringsfinansiert FoU er Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF), som finansieres gjennom en avgift på 0,3 prosent av eksportverdien av fisk.

Marine FoU-ressurser beløp seg til vel 3,6 mrd. kroner i 2013. Det betyr at nær 7 pst. av de totale FoU-utgiftene i Norge ble anvendt på det marine området. De rapporterte FoU-ressursene med relevans for havbruk utgjorde nærmere 1,6 mrd. kroner i 2013. 47 pst. av FoU-utgiftene ble rapportert fra næringslivet, 40 pst. i instituttsektoren, mens 13 pst. av havbruksforskningen i 2013 ble utført i universitets- og høyskolesektoren.

Næringens behov for formell kompetanse er en av konklusjonene i SINTEF-rapporten Kartlegging av behov for kompetanse og arbeidskraft i sjømatnæringen – i dag og frem mot 2020, som ble fremlagt sommeren 2014. Dagens søkertall til fagskole og akvakulturutdanningen i den videregående skolen er for lave til å kunne dekke det utdanningsbehovet som vekst i oppdrettsnæringen vil innebære.

Oppdrettsnæringen har vært og er gjenstand for en stadig teknologiutvikling. I tillegg til innovasjon i tilknytning til åpne merdsystemer er det stor interesse for også andre driftskonsepter. Semi-lukkede anlegg

i sjø, havmerder lenger ut til havs og landbaserte oppdrettsanlegg kan bidra til vekst både ved at nye, tidligere uegnede, arealer kan nyttes til oppdrett, samt at slik produksjon kan gi mindre spredning av sykdommer og parasitter og lavere utslipp per produsert mengde fisk.

Et forvaltningssystem som bygger på handlingsregel og produksjonsområder vil i seg selv stimulere til teknologiutvikling fordi manglende oppnåelse av miljøkriterier vil kunne medføre stagnasjon eller reduksjon i produksjonen. Den direkte koblingen mellom oppdrettsnæringens miljøstatus og muligheter for vekst vil gi et kraftig incentiv til videre teknologiutvikling. For ytterligere å legge til rette for teknologiutvikling og videreutvikling av driftsformer, vil regjeringen i større grad enn for dagens forskningstillatelser, åpne for tildeling til utviklingsformål.

### 1.9 Regjeringen vil

- Legge til rette for forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i lakse- og ørretoppdrettsnæringen.
- Benytte miljømessig bærekraft som den viktigste forutsetningen for å regulere videre vekst i oppdrettsnæringen.
- Knytte kapasitetsendring til et modulbasert system basert på handlingsregel med produksjonsområder.
- Bidra til forutsigbarhet ved at hva som skal legges til grunn for kapasitetsendring og hvor ofte vurderinger skal gjøres, skal ligge fast over tid.
- Vurdere en kapasitetsjustering på seks prosent i lakse- og ørretoppdrettsnæringen annet hvert år (moderat risikoprofil).
- Vurdere risikoprofilen ved endringer i modulene til handlingsregelen.
- Starte en prosess for å dele kysten inn i produksjonsområder, og innføre en handlingsregel der miljøstatusen i produksjonsområdene avgjør om næringens produksjonskapasitet skal endres eller ikke.
- Involvere relevante interesser, herunder lokale og regionale myndigheter, tidlig i prosessen med å etablere produksjonsområder.
- Benytte en indikator for lakselus i en handlingsregel for kapasitetsendringer.
- Starte arbeidet med å utvikle en indikator for utslipp, og på sikt vurdere om en slik indikator skal innføres.
- Knytte hver enkelt tillatelse til et fast produksjonsområde.
- Tildele økt kapasitet både gjennom nye tillatelser og økt MTB på eksisterende tillatelser.
- Tildele nye tillatelser primært gjennom auksjon, subsidiært etter fast pris og loddtrekning. Tilde-

ling av økt kapasitet på eksisterende tillatelser skjer hovedsakelig gjennom auksjon, men kan tildeles til fastpris.

- Åpne for unntak fra handlingsregelen der det kan dokumenteres at driftsformen ikke kan påvirke den miljøutfordringen som utløser en reduksjon i produksjonskapasiteten i området.
- Evaluere ordningen med interregionalt biomassetak.
- Åpne for at tillatelser til landbasert matfiskoppdrett av laks og ørret kan tildeles løpende og uten vederlag.
- Sette i gang en prosess for å gjennomføre nødvendige endringer i tillatelsessystemet for landbasert oppdrett.
- La store deler av vederlaget ved tildeling av økt kapasitet tilfalle kommunene.

### **1.10 Økonomiske og administrative konsekvenser, herunder distriktsmessige konsekvenser**

En miljømessig bærekraftig vekst i oppdrettsnæringen vil gi positive konsekvenser for samfunnet i form av

- økt omsetning og inntjening for oppdrettselskapene,
- tilsvarende effekter for leverandørindustrien og annet tilknyttet næringsliv,
- økt aktivitet og sysselsetting i lokalsamfunn og kystkommuner med oppdrett eller oppdrettsrelatert virksomhet, og
- økt skatteinngang og økt proveny fra kapasitetstildelinger for stat og kommune.

Den miljømessige utviklingen vil, uavhengig av hvordan kapasitet tildeles, være bestemmende for hvilken fremtidig vekst som kan oppnås. Regjeringen mener at et system med en handlingsregel basert på produksjonsområder og miljøindikatorer for justering av kapasitet både gir det beste grunnlaget for en god miljøstatus og den største graden av forutsigbarhet for næringen, og at dette systemet dermed også legger best til rette for vekst og verdiskaping. Regjeringen foreslår videre en moderat risikoprofil, som innebærer en mulig kapasitetsjustering på 6 pst. i lakse- og ørretnæringen annet hvert år.

#### **1.10.1 Konsekvenser for oppdrettsnæringen**

Økt forutsigbarhet omkring hva som utløser vekst, gir større incentiv til å investere i teknologi som reduserer miljøpåvirkningen, og gir et bedre grunnlag for å fatte langsiktige investeringsbeslutninger. Tildeling av kapasitet basert på objektive kriterier gir næringen større grad av forutsigbarhet enn ved tildeling basert på skjønnsmessig grunnlag. Det

er også grunn til å tro at antallet kostbare og ressurskrevende rettsprosesser i forbindelse med tildelingsprosessene vil synke.

Etablering av produksjonsområder innebærer en stor endring i forvaltningen av oppdrettsnæringen. Grensene for produksjonsområdene må fastsettes primært på et naturfaglig grunnlag, samtidig som produksjonsområdene har en størrelse som legger til rette for en hensiktsmessig drift. Det understrekes fra departementets side at etablering av utsettssoner ikke vil skje i denne omgang. Det vil først være mulig å gjøre vurderinger av hvordan konkrete områdegrenser kan slå ut for enkeltaktører når det foreligger et endelig forslag til produksjonsområder.

Sintef fiskeri og havbruk påpeker at det på generelt grunnlag kan forventes økte produksjonskostnader ved tilpasning til et nytt forvaltningsregime. På den annen side vil opprettelsen av produksjonsområder kunne bidra til en mer effektiv og koordinert bekjempelse av lakselus, som – dersom det lykkes – vil gi lavere kostnader til forebygging og behandling. Det er derfor vanskelig å anslå netto kostnadseffekt.

Regjeringen vil evaluere særordningen med interregionalt biomassetak.

Innføring av en handlingsregel innebærer at kapasiteten kan bli redusert i produksjonsområder hvor miljøpåvirkningen vurderes til å være for høy. En reduksjon av tildelt MTB på seks prosent, i tråd med regjeringens foreslåtte valg av risikoprofil, vil kunne ha vesentlige negative konsekvenser for næringen i det aktuelle produksjonsområdet. Hvor store konsekvensene blir i praksis, vil blant annet avhenge av utnyttelsesgraden av tildelt MTB og pris- og kostnadsforhold. Som omtalt i meldingen legges det også opp til å tillate unntak fra handlingsregelen.

En reduksjon i MTB på seks prosent gir ikke nødvendigvis en tilsvarende reduksjon i produksjonen, ettersom tildelt kapasitet i varierende grad er utnyttet. På sikt er det ventet at produksjonskapasiteten vil bli utnyttet tilnærmet fullt ut, og at en reduksjon i MTB på seks prosent vil måtte gi en omtrent tilsvarende reduksjon i produksjonen. Et redusert produksjonsvolum kan medføre lavere innkjøp av tjenester fra leverandørindustrien. Det kan videre antas at konsekvensene av redusert kapasitet i et produksjonsområde blir størst for små aktører som har hele sin produksjon tilknyttet ett produksjonsområde.

Redusert MTB vil kunne gi en viss reduksjon i verdien på tillatelsene i produksjonsområdet. Ettersom tillatelsene pantsettes og brukes som sikkerhet for finansiering, kan dette gi noe høyere kapitalkostnader. Gevinsten ved et eventuelt videresalg av tillatelsen vil også reduseres. Redusert MTB på seks prosent i ett år vil også gi lavere produksjon i alle fremtidige år. På den annen side er det rimelig å anta at kostnadene til forebygging og behandling av lakselus

vil være høye i et område som vurderes til å ha en så høy miljøpåvirkning at det blir nødvendig å redusere kapasiteten.

### **1.10.2 Konsekvenser for forvaltningen**

Innføringen av et system med en handlingsregel forutsetter at miljøpåvirkningen overvåkes i tilstrekkelig grad for at myndighetene får et godt beslutningsgrunnlag. Målet er at en over tid utvikler modeller og ressurseffektive overvåkingssystemer. Kostnadene med overvåkingen vil være avhengig av antall og størrelsen på produksjonsområder, samt valg av indikator. Eventuelle økte offentlige utgifter vil måtte finansieres via økte bevilgninger over statsbudsjettet og/eller helt eller delvis via en miljøavgift hjemlet i akvakulturloven § 11. Den nærmere finansieringen vil bli behandlet gjennom de årlige budsjettprosessene.

Tildeling av kapasitet til objektive kriterier vil representere en stor forenkling og kostnadsbesparelse for forvaltningen.

Vekst i oppdrettsnæringen vil generere betydelig økte skatteinntekter og proveny fra salg av nye tillatelser og økt MTB. Regjeringen foreslår at nye tillatelser og økt kapasitet på eksisterende tillatelser fortrinnsvis tildeles gjennom auksjon. Regjeringen vil at store deler av provenyet fra nytildelinger av kapasitet skal tilfalle kommunene. Sintef fiskeri og havbruk har beregnet proveny fra beskatning og tillatelsessalg med utgangspunkt i en årlig vekst i tildelt MTB på 2,7 pst. og et gjennomsnittlig vederlag på nye tillatelser på 40 mill. kroner. Med forutsetningene i rapporten beløper det samlede provenyet over tiårsperioden seg til totalt 12,7 mrd. kroner.

### **1.10.3 Administrative og distriktmessige konsekvenser**

Den foreslåtte løsningen med handlingsregel skiller seg ikke ut verken positivt eller negativt når det gjelder krav til administrative forvaltningsressurser. Felles er at når næringens størrelse, kompleksitet, og diversitet øker, må forvaltningen tilpasses næringen for ikke å virke hemmende på næringsutviklingen.

For oppdrettsnæringen er god næringspolitikk ensbetydende med god distriktpolitikk. Oppdrettsnæringen befinner seg i all hovedsak langs kysten, og veksten som kommer her vil komme lokalsamfunnene til gode. Reduksjon av biomassen av oppdrettsfisk i et område vil være positivt for villaksbestandene og for sjølaksefisket. Gevinsten for villaksnæringen blir i kroner og øre likevel liten sammenlignet med oppdrettsnæringens kostnader ved å redusere biomassen. Imidlertid kan et større høstbart overskudd for villaksnæringen gi positiv effekt for sysselsetting og bosetting i distriktene.

## **2. Komiteens merknader**

### **2.1 Generelt**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Else-May Botten, Ingrid Heggø, Odd Omland og Knut Storberget, fra Høyre, Frank Bakke-Jensen, Ingunn Foss, Gunnar Gundersen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Morten Ørsal Johansen, Øyvind Korsberg og Jørund Rytman, fra Kristelig Folkeparti, Line Henriette Hjemdal, fra Senterpartiet, lederen Geir Pollestad, og fra Venstre, Pål Farstad, ser oppdrettsnæringen som en av næringene som skal bidra med nye bedrifter og arbeidsplasser for å sikre kommende generasjoner god velferd.

Komiteen viser til at denne meldingen skal legge grunnlaget for en forutsigbar og bærekraftig vekst i oppdrettsnæringen.

Komiteen viser til at meldingen dreier seg om å etablere et nytt vekstregime for næringen, men den går ikke nærmere inn på reguleringen av næringens daglige drift. Denne vil være underlagt de samme reguleringer og krav som i dag, og Mattilsynet vil ha ansvar for å føre tilsyn med og kontrollere aktørenes virksomhet som i dag.

Komiteen viser til at norsk oppdrettsnæring har store naturgitte fortrinn ved gode strømforhold og riktige temperaturer. I tillegg har vi en godt tilrettelagt infrastruktur langs kysten, relevant kompetanse og egnet teknologi.

Komiteen viser til at oppdrettsnæringen er en stor bidragsyter til norsk verdiskaping. SINTEFs verdiskapningsanalyse for 2012 viser at verdikjeden havbruk sysselsatte 9 621 personer og stod for et bidrag til BNP på cirka 8,41 mrd. kroner. I tillegg kommer ringvirkningene blant annet fra leverandørindustrien.

Komiteen viser til at tall fra SSB viser at akvakultur i 2013 produserte ca. 1,25 millioner tonn matfisk til en førstehåndsverdi på 40,5 mrd. kroner. Dette er en matproduksjon som tilsvarer 14 millioner måltider laks hver dag.

Komiteen understreker den avgjørende rollen norsk havbruksnæring har for sysselsetting og bosetting i lokalsamfunn langs kysten.

Komiteen understreker også at havbruksnæringen er en konkurranseutsatt næring. Næringen har hatt en god inntjening de siste årene, men historisk sett har næringen opplevd perioder med negativ inntjening som følge av sterkt prispress. Næringen er blitt mer sårbar for denne type svingninger som følge av den økningen som har vært i produksjonskostnadene de siste årene.

## 2.2 Forutsigbarhet

Komiteen mener det også for havbruksnæringen er avgjørende med forutsigbare rammevilkår. Komiteen viser til at det i lakseoppdrett går over to år fra planlegging til ferdig slaktet fisk, ofte lenger. En konkurransedyktig og levedyktig norsk havbruksnæring fordrer derfor at rammebetingelsene ligger fast over tid. Det gjelder blant annet områder som skatt, avgift, regelverk for drift, kontrollrutiner, innrapporteringsrutiner, vekstkriterier og størrelse og hyppighet på tildeling av vekst.

Komiteen deler regjeringens forutsetninger om at veksten i oppdrettsnæringen må være forutsigbar, og at det fordrer at politikken må ligge fast over tid. Komiteen er derfor opptatt av at rammebetingelsene for oppdrettsnæringen har en bred forankring i Stortinget, for å sikre langsiktighet og forutsigbarhet i forvaltningen av en av Norges viktigste vekstnæringer.

## 2.3 Miljømessig bærekraft

Komiteen understreker at dersom det skal tilates vekst i produksjonen i oppdrettsnæringen, er det avgjørende at veksten er miljømessig bærekraftig.

Komiteen viser til Innst. 418 S (2012–2013), der en samlet komité uttrykte følgende:

«Komiteen er kjent med at på lang sikt vil utfordringer relatert til arealdisponering trolig vil være den største utfordringen for havbruksnæringen. Komiteen viser til at regjeringen mener det bør legges til grunn et prinsipp om å utvikle en sonebasert arealstruktur i havbruksnæringen. Deretter kan man utarbeide forslag til konkrete soner og branngater. Dette vil være en omfattende prosess som krever kunnskapsinnhenting, utredningsarbeid og politiske avklaringer. Kommunene som planmyndighet bør involveres på et tidlig tidspunkt.

Komiteen merker seg at regjeringen med dette vil legge til rette for en fremtidig arealstruktur som bidrar til lavt konfliktnivå og sameksistens med ulike interesser, og som ivaretar hensynet til små og mellomstore aktører og tar opp i seg de erfaringene som allerede finnes lokalt, og frivillig samarbeid.

For at soner skal få best mulig effekt bør avgrensningen av disse gjøres bl.a. på bakgrunn av strøm og topografi. Dette innebærer at slike soner vil gå på tvers av både kommune- og fylkesgrenser.

Komiteen viser til at en sonebasert forvaltning representerer en modernisering av havbruksnæringen som tar inn over seg dagens utfordringer samtidig som det er fremoverskuende. Synkronisert utsett og brakklegging i soner kan bidra til å redusere risiko for sykdomsutbrudd/parasitter og spredning av disse. En slik fornying vil legge bedre til rette for videre vekst i havbruksnæringen, enn dagens ordning.»

Komiteen viser til at havbruk er energi-, fôr- og arealmessig effektiv matproduksjon. Klimasporene fra den norske laksenæringen er små, og lakse- og ørretproduksjon har en effektiv utnyttelse av fôr.

Dette skyldes ikke minst at lakse- og ørretproduksjon nyttiggjør seg naturgitte fortrinn som gjør Norge til den globalt ledende lakseproduserende nasjon. Golfstrømmen gir passe temperert vann og god gjennomstrømming, noe som gjør at lakse- og ørretproduksjonen er uavhengig av kunstig oppvarming og kunstig pumping av vann. Dette er komparative fortrinn som har bidratt til norsk konkurransekraft og som samtidig har gitt en svært klimavennlig matproduksjon. Komiteen er opptatt av at norsk havbrukspolitikk fortsatt skal baseres på de naturgitte fortrinn som norskekysten gir.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i Dokument 3:9 (2011–2012) Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen hadde en omfattende gjennomgang av havbruksforvaltningen. I sin rapport uttalte Riksrevisjonen at «de miljømessige utfordringene i havbruksnæringen er blitt så omfattende at næringen ikke kan sies å ha hatt en tilstrekkelig miljøtilpasset vekst, slik Stortinget har forutsatt».

Komiteen viser til at Riksrevisjonen påpekte at det ville være svært viktig med en snarlig utarbeidelse og etablering av indikatorer og grenseverdier for akseptable nivåer av tap, sykdom, lakselus og genetisk innblanding.

Komiteen mener regjeringen, gjennom etablering av indikator og grenseverdier for lakselus og oppstart av arbeid med indikatorer også for utslipp, følger opp deler av Riksrevisjonens anbefaling.

Komiteen er enig med regjeringen i at svinn og sykdom er driftsmessige problemstillinger som ikke fanges opp av et indikatorsystem for regulering av produksjon i et produksjonsområde, og som best håndteres via dagens regelverk på lokalitetsnivå og via Mattilsynet som myndighet. Komiteen er også enig med regjeringen i at genetisk innblanding/rømming ikke er egnet som indikator, og viser til at regjeringen i 2015 har besluttet å innføre «forurenser betaler»-prinsippet når det gjelder rømming. Dette gjøres ved at det etableres rutiner for utfiskingstiltak, og at utfisking finansieres av næringen via en obligatorisk miljøavgift som bedrifter kun blir fritatt for ved innføring av sporingsløsninger.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener det må utredes indikatorer for svinn og sykdom.

Flertallet viser til «Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring» (Bærekraftstrategien) som kom ut april 2009. Bærekraftstrategien hadde følgende mål:

1. Genetisk påvirkning og rømming  
Havbruk bidrar ikke til varige endringer i de genetiske egenskapene til villfiskbestandene



2. Forurensning og utslipp  
Alle oppdrettslokaliteter som er i bruk holder seg innenfor en akseptabel miljøtilstand, og har ikke større utslipp av næringssalter og organisk materiale enn det resipienten tåler
3. Sykdom, medregnet parasitter  
Sykdom i oppdrett har ikke bestandsregulerende effekt på villfisk, og mest mulig av oppdrettsfisken vokser opp til slaktning med minimal medisinbruk
4. Arealbruk  
Havbruksnæringen har en lokalitetsstruktur og arealbruk som reduserer miljøpåvirkning og smitterisiko
5. Fôrressurser  
Havbruksnæringens behov for fôrråstoff dekkes uten overbeskatning av de viltlevende marine ressursene

Flertallet legger til grunn at visjonene i bærekraftstrategien fremdeles ligger fast, og at videre forvaltning tar utgangspunkt i å ivareta disse målene.

## 2.4 Risikoprofiler

Komiteen viser til at regjeringen har vurdert tre risikoprofiler; høy risikoprofil, moderat risikoprofil og lav risikoprofil, med henholdsvis mulighet for ti, seks og tre pst. vekst annethvert år. Ved uakseptabel miljøpåvirkning i produksjonsområder kuttes kapasiteten tilsvarende.

Komiteen merker seg at regjeringen har foreslått en moderat risikoprofil. Det innebærer at det vil gis anledning til seks pst. vekst, dersom miljøsituasjonen i et produksjonsområde tillater det.

Komiteen merker seg at det er utfordringer og fordeler med alle de tre forskjellige risikoprofilene.

Ved høy risikoprofil vil næringens potensial utløses fullt ut, dersom næringen driver med lav miljøpåvirkning. Samtidig øker risikoen for at en så omfattende vekst kan føre til så stor miljøpåvirkning i produksjonsområdet at det kan bli produksjonsnedtrekk i området ved neste tildeling. Det medfører en uheldig «jojo-forvaltning» som aktørene trolig ikke er tjent med.

Ved lav risikoprofil vil sannsynligheten for uakseptabel miljøbelastning bli mindre, og trolig vil det føre til et betydelig lavere miljøavtrykk fra næringen. Samtidig øker risikoen for at næringens potensial ikke fullt ut utløses, selv dersom alle produksjonsområdene kvalifiserer til produksjonsvekst.

Komiteen peker på at også tidsintervallet mellom beslutningene må bli lange nok til at effekten på miljøet av tidligere beslutninger kan måles. Samtidig må det ikke gå så lang tid mellom beslutningene at utviklingen av næringen bremses unødig. Komiteen merker seg at det er årsaken til at regjeringen

har foreslått vurdering av kapasitetsendring annethvert år.

Komiteen slutter seg til at det bør være en moderat risikoprofil der hensyn til utløsning av produksjonsvekstpotensial og hensyn til miljøavtrykk avveies. Komiteen slutter seg også til at det er viktig at tidsintervallet både sikrer målbarhet av miljøavtrykket av tidligere tildelinger og at det sikres stabil vekst i næringen.

Komiteen viser til at økt produksjon kan medføre økt miljøavtrykk.

En fast prosentvis vekst annethvert år vil medføre en økende vekst i produksjonen. Komiteen er oppmerksom på at det vil kunne medføre en tilsvarende vekst i miljøavtrykket. Komiteen mener det på sikt derfor kan være nødvendig å justere vekstraten.

Komiteen understreker derfor viktigheten av at risikoprofilen evalueres fortløpende, slik at en eventuell implementering av indikatorer, og eventuelle nye nivåer av miljøavtrykk, hensynstas.

## 2.5 Produksjonsområdene

Komiteen mener det er avgjørende at næringen opererer innenfor det som er miljømessig bærekraftig.

Komiteen viser til at naturmangfoldloven slår fast at en påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for. Inndelingen i produksjonsområder er et godt verktøy i så måte.

Komiteen viser til at det under behandlingen av meldingen har fremkommet en uenighet både i fagmiljøene og i næringen om hvorvidt en modell med produksjonsområder og handlingsregel for havbruksnæringens vekst på en miljømessig bærekraftig måte, kan utformes.

Komiteen viser til at det også er sådd tvil om hvorvidt Havforskningsinstituttets modell, som skal predikere risiko for dødelighet på villfisk på bakgrunn av lusenivå i oppdrettsanleggene, er klar for bruk på det nåværende tidspunkt.

Komiteen er 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.

Komiteen mener at «føre var»-prinsippet må ligge til grunn for forvaltningen av havbruksnæringen.

Komiteen mener det er behov for å øke kompetansenivået knyttet til havbruksnæringens påvirkning på villfiskbestandene, og i særdeleshet enkeltanleggs påvirkning på villfisken i området rundt.

I tillegg til dette mener komiteen at en må få mer kunnskap om hvordan lusenivå på villaksen påvirkes av naturlige variasjoner som for eksempel temperatur, snøsmelting osv. Komiteen viser til at

det pr. i dag ikke finnes historiske data som fastslår de naturlige svingningene for lusepåslag på villfisk. Disse dataene må innhentes, og lagres i en «kunnskapsbank». Da vil en få et register med faktabaserte opplysninger om naturlig lusenivå på villfisk under forskjellige årstider og forskjellige år. Denne kunnskapsbanken vil også gi kunnskap om hvordan lusenivået på villaksen påvirkes av temperatur, snøsmelting og vannføring etc. og også om forskjellene i naturlig lusepåslag i områdene der det ikke er oppdrett.

Antall fisk som blir undersøkt må være vesentlig høyere enn i dag, og alle områder skal undersøkes. Metodene som brukes for å telle må være slik at det ikke blir stilt spørsmål i etterkant om hvorvidt de er representative.

Komiteen viser til at regjeringen i denne innstillingen blir bedt om å legge til rette for at flere kompetansemiljøer kan levere modell og overvåking av produksjonsområder.

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.

Komiteens medlemmer fra Høyre slutter seg til at det utarbeides forslag til produksjonsområder der aktører innenfor området blir ansvarliggjort for produksjonsområdets samlede miljøbelastning, og viser til at regjeringen i meldingen sier at det gjenstår arbeid før modellen kan iverksettes.

Komiteen støtter tanken om at kysten skal deles inn i produksjonsområder, der produksjonskapasiteten skal reguleres på bakgrunn av risiko for uakseptabel påvirkning på villfisk på bakgrunn av lakselus.

Komiteen ønsker også at forslaget om en utslippsmodell, der hver enkelt aktørs tillatte miljøbelastning er definert, utredes ytterligere.

Komiteen viser til at det legges til grunn at grensene for produksjonsområdene skal fastsettes på bakgrunn av hvor anlegg bidrar til å smitte hverandre, smitte villfisk med lus og hvor det er naturlige smittebarrierer. Komiteen understreker at det som er indikert i meldingen er en foreløpig vurdering av produksjonsområdene basert på dette, noe som betyr at det ikke er fastsatt noen grense for produksjonsområdenes utstrekning.

Komiteen mener det er flere miljøer med god kunnskap om lakselus som bør inkluderes i arbeidet med ferdigstilling og forvaltning av luseovervåk-

ningsmodellen. Ulike kompetansemiljøer har ulik kunnskap om lakselus og påvirkning på ville bestander og på oppdrettsfisken som det er viktig å ha med i det videre arbeidet.

Komiteen er opptatt av at prosessen med forslag til endelig fastsettelse av produksjonsområdene gjøres i tett samarbeid med næringen, berørte aktører og relevante myndigheter. Komiteen mener at det i den videre prosessen med å fastsette produksjonsområdenes avgrensning, må vurderes hvor langt ut fra kysten det enkelte produksjonsområde skal strekke seg. Det må også vurderes om det er avgrensede områder som på grunn av naturgitte forhold ikke bør omfattes av et produksjonsområde. Komiteen viser videre til at utviklingen av anlegg og lokaliteter kan utløse behov for å se dette i et fjord/kyst/offshore-perspektiv.

Komiteen forutsetter at regjeringen legger frem for Stortinget det endelige forslaget på en egnet måte.

Komiteen merker seg, og er positiv til, at Nærings- og fiskeridepartementet har gitt Mattilsynet i oppdrag å etablere et dialogforum, der berørte parter kan gi innspill til overvåkningsprogrammet for lakselus på villfisk. Det har i høringene vært fremmet kritikk mot at man gir Havforskningsinstituttet monopol på utarbeidelse og forvaltning av dette programmet. Komiteen påpeker også at bildet kompliseres av at Havforskningsinstituttet både opptre som forvalter og forsker i denne sammenheng.

Komiteen påpeker at når kravspesifikasjonene for overvåkningsprogrammet er klare, finnes det flere kompetente fagmiljøer, både offentlige og private, som er i stand til å delta i utarbeidelsen av en slik modell og overvåking av områdene.

Komiteen mener at eksisterende tildelingsregime, der regjeringen fastsetter kriterier for tildeling av vekst innenfor bærekraftige rammer, må fortsette frem til en ny modell er på plass. Komiteen mener det må legges opp til mulighet for å oppnå vekst, under strenge kriterier for bærekraft.

Komiteen mener Mattilsynets rolle må styrkes, slik at det gis økt kapasitet til å gjennomføre kontroller også der lusenivået er under grenseverdiene, justere produksjonen, samt følge opp pålegg på anlegg som ikke oppfyller driftskravene.

Komiteen merker seg at noen av utfordringene med for store produksjonsområder kan være manglende følelse av tilhørighet i et område, og manglende følelse av eierskap til de utfordringene som finnes i området. Samtidig merker komiteen seg at også små områder kan by på utfordringer. Blant annet kan små områder gi mindre fleksibilitet til oppdretterne og gi mindre muligheter til brakklegging av arealer og til å finne egnede arealer som ivaretar ulike utsett. I tillegg vil små områder øke risikoen for at

lusetransport kan føre til at påvirkningen fra ett område fører til produksjonsfrys eller produksjonsnedtrekk i et annet, og at det ikke er direkte sammenheng mellom miljøavtrykket og produksjonen i området, noe som vil fjerne hele hensikten med inndelingen i produksjonsområder.

Komiteen merker seg at flere av aktørene i næringen har tatt til orde for en mer finmasket inndeling av produksjonsområdene.

Komiteen merker seg at det legges opp til kollektiv produksjonsjustering for alle aktørene i et område.

Komiteen merker seg at det fra regjeringen forutsettes at en gitt tillatelse vil bindes til ett produksjonsområde, på samme måte som tillatelsene i dag er bundet til Fiskeridirektoratets regioner. Det må utredes hvordan tillatelser skal knyttes til produksjonsområder slik at en får optimal arealutnyttelse av kysten.

I tråd med merknadene og etter at kunnskapsinnhenting er foretatt, ber komiteen om at regjeringen på egnet måte legger frem for Stortinget det endelige forslaget til produksjonsområder.

Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

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

Komiteen fremmer følgende forslag:

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

## 2.6 Interregionalt biomassetak

Komiteen viser til at regjeringen vil evaluere det interregionale biomassetaket. Regjeringen viser til at det vil kunne få negative konsekvenser for foredlingsvirksomheten i Norge om ordningen oppheves, Komiteen er enig i dette. Komiteen mener at målet med evalueringen av interregional biomassetak må være å tilpasse ordningen til et nytt system, og understreker at den fleksibiliteten næringen har i dag skal opprettholdes.

Komiteen mener dagens bearbeidingskrav skal ligge fast.

## 2.7 Handlingsregelen

Komiteen merker seg at regjeringen vil gi oppdrettsnæringen forutsigbare rammebetingelser gjennom at kapasitetsendringer knyttes til en handlingsregel basert på et modulbasert system med miljøindikatorer og produksjonsområder.

Komiteen merker seg videre at regjeringen vil legge opp til at næringens produksjonskapasitet skal

justeres med seks pst. i hvert intervall, og at intervallet for vurderinger settes til annenhvert år.

Komiteen viser til at regjeringen ønsker å innføre en handlingsregel for endringer av oppdrettsnæringens produksjonskapasitet, og at dette innebærer at resultater fra modellering og miljøovervåking settes i system og viser når det er miljømessig grunnlag for kapasitetsjustering i et område på objektivt grunnlag og ut ifra forhåndsbestemte kriterier.

Komiteen viser til at det i meldingen fremgår at akvakulturmyndighetene bør kunne fatte enkeltvedtak som gjør unntak fra handlingsregelen. Betingelsen for unntak er at det kan dokumenteres at driften av den aktuelle tillatelsen ikke kan påvirke den miljøutfordringen som utløser en reduksjon i produksjonskapasiteten i området.

Komiteen viser til at det i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 22 (2012–2013) (Sjømatmeldingen) var tverrpolitisk enighet om å ha en teknologinøytral tilnærming til den videre utviklingen innen havbruk.

Komiteen støtter dette.

Komiteen viser videre til at systemet regjeringen har foreslått gir sterke incentiver til å drive miljømessig bærekraftig og til å investere i produksjonsteknologi og driftsformer som bidrar til at næringens miljømessige fotavtrykk ikke øker proporsjonalt med produksjonen. Komiteen mener at betingelsene som skisseres for å kunne fatte vedtak om unntak fra regelen er strenge, og det er mulig å se for seg at enkeltaktører også bør kunne få unntak dersom denne aktøren i vesentlig mindre grad enn andre aktører bidrar til å påvirke den aktuelle miljøutfordringen. Komiteen mener en slik ordning vil kunne bidra til ytterligere å stimulere til miljøvennlig drift.

Komiteen viser samtidig til at en ulempe med å gjøre det lettere å få unntak er at unntaksregelen vil kunne føre til økt ressursbruk hos forvaltning og domstoler for å håndtere saksbehandling og tvister. For å redusere ulempene mener komiteen at kriteriene for unntak så langt som mulig bør være objektive.

Komiteen mener videre at det bør vurderes om selskaper som i vesentlig mindre grad enn andre aktører bidrar til å påvirke den aktuelle miljøutfordringen, inntil videre lakselus, også skal kunne søke om unntak fra handlingsregelen. Komiteen understreker at slikt unntak så langt som mulig bør være basert på objektive kriterier.

## 2.8 Indikatorer

Komiteen merker seg at regjeringen mener lus er den mest anvendelige indikatoren på oppdrettsnæringens miljøavtrykk, og at regjeringen i meldingen mener det er godt samsvar mellom mengden oppdrettsfisk i sjøen, nivå av lakselus på oppdrettsfisken

og hvor stor påvirkning lakselus har på ville laksebestander, særlig sjørret.

Komiteen merker seg at regjeringen mener rømming ikke er en god indikator på oppdrettsnæringens miljøavtrykk, da det ikke er en så nær sammenheng mellom oppdrettsnæringens produksjonskapasitet og antall rømt fisk.

Komiteen viser til at regjeringen mener at næringssalter ikke regnes som et vesentlig miljøproblem i dag, og at utslipp som indikator ikke er egnet for å regulere produksjonskapasitet. Samtidig peker regjeringen på at utslipp på sikt kan bli et vesentlig problem dersom produksjonen flerdobles med gjeldende driftsteknologiske løsninger og lokalitetsstruktur.

Komiteen viser til at regjeringen har foreslått å starte arbeidet med å utarbeide utslipp som en miljøindikator. Komiteen støtter dette.

Komiteen merker seg at regjeringen ikke tenker å innføre indikatorer for rømming, svinn og dyrehelse som verktøy for å beslutte om det er rom for bærekraftig vekst.

Komiteen viser til at Norske Lakseelver har tatt til orde for at både lus og utslipp skal være indikatorer på produksjonsområdenivå, og at rømming, svinn og fôrressursbruk skal være indikatorer på konsesjonsnivå.

Komiteen merker seg videre at Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF) ønsker at også rømming/svinn, utslipp, utarming av fôr-fisk-ressurser, annen sykdom, og utarming av rensefisk-populasjoner skal være bærekraftsmål som bør legges til grunn i tillegg til lakselus.

Komiteen støtter at det i første omgang er lusenivået som er miljøindikator for vekst.

## 2.9 Grenseverdier

Komiteen merker seg at Havforskningsinstituttet har hatt til hensikt å utvikle en modell der det kan predikeres risiko for dødelighet på vill laksefisk blant annet basert på innrapporterte lusetall fra anlegg, saltinnhold i vannet (salinitet), strømminger og temperatur.

Komiteen merker seg at regjeringen legger opp til et «trafikklys»-system der risiko for dødelighet blant vill laksefisk skal indikere om det er rom for vekst, frys eller nedtrekk i produksjonen. Regjeringen legger opp til grenseverdier der grønt lys, som indikerer vekst, gis til et produksjonsområde der det er risiko for at mindre enn 10 pst. av vill laksefisk dør pga. lakselus. Tilsvarende vil gult lys, som indikerer frys, gis til et område der mellom 10 og 30 pst. av vill laksefisk dør pga. lus. Dersom det er risiko for at mer enn 30 pst. av vill laksefisk dør som følge av lus, vil det gis rødt lys og nedtrekk i produksjonen.

Komiteen merker seg at blant annet NJFF har tatt til orde for alternative verdier, der produksjonsvekst gis ved dødelighet blant vill laksefisk under 5 pst., produksjonsfrys gis ved dødelighet mellom 5 og 10 pst., og produksjonsnedtrekk gis ved dødelighet over 10 pst.

Komiteen merker seg at grenseverdiene følger av Kongelig resolusjon om kvalitetsnorm for villaks. Kvalitetsnormen er hjemlet i naturmangfoldloven § 13 – jf. Ot.prp.nr. 52 (2008–2009).

Komiteen støtter dette.

## 2.10 Gjennomgang av lakselusregelverket

Komiteen viser til at dagens lakselusregelverk er rettet inn mot den enkelte lokalitet, og at handlingsregelen for vekst som presenteres i meldingen skal rettes inn mot alle tillatelser innenfor et produksjonsområde.

Komiteen mener at med innføringen av handlingsregel med tilhørende produksjonsområder hvor lusebelastning skal benyttes som en miljøindikator, vil det være nødvendig med en gjennomgang av dagens lakselusregelverk. Gjennomgangen bør ta sikte på å få et regelverk som sikrer helse og velferd hos oppdrettsfisken, både med tanke på lakselusnivåer på den enkelte fisk og på den belastning fisken utsettes for som følge av hyppige behandlinger.

Komiteen mener videre at det bør vurderes om regelverket kan innrettes slik at det kan være til hjelp for næringen i å nå mål om at de enkelte produksjonsområdene som beskrives i meldingen skal havne i kategorien akseptabel miljøbelastning («grønt»). Komiteen ber om at det settes i gang et arbeid med sikte på å gjennomgå gjeldende lakselusregelverk for å tilpasse regelverket til næringens nye rammebetingelser, der hensynet til fiskehelse og fiskevelferd på den enkelte lokalitet, samt samlet belastning innenfor produksjonsområder, ivaretas.

## 2.11 Prisfastsettelse

Komiteen viser til at regjeringen mener at både tildeling av nye tillatelser og økt kapasitet på eksisterende tillatelser normalt bør tilbys gjennom auksjon, men også kan tilbys til fastpris.

Komiteen merker seg at regjeringen, på spørsmål fra komiteen om i hvilke tilfeller fastpris vil kunne bli brukt, svarer følgende:

«Vi har foreslått at både tildeling av nye tillatelser og økt kapasitet på eksisterende hovedsakelig skal skje ved auksjon, men at det kan skje ved bruk av fastpris. Det er opp til den til enhver tid sittende regjering å vurdere form for vederlagsfastsettelse – auksjon eller fastpris. Tildeling av økt kapasitet (nye tillatelser og/eller økt kapasitet på eksisterende) mot vederlag har budsjettmessige konsekvenser, og disse

legges frem for Stortinget i forbindelse med budsjettprosessen.»

Komiteen viser til at dette svaret ikke skisserer i hvilke tilfeller det kan være aktuelt å bruke fastpris, og forutsetter dermed at regjeringen vil legge auksjon til grunn for tildeling av nye tillatelser og økt kapasitet på eksisterende tillatelser.

Komiteen merker seg at regjeringen begrunner sitt ønske om at tildeling skal skje ved auksjon med at det sikrer at det er de mest effektive aktørene i produksjonsområdet som får den økte kapasiteten. Regjeringen argumenterer videre med at tildeling ved auksjon også vil innebære at hele veksten realiseres, noe som ikke nødvendigvis gjelder ved tildeling til fastpris, med mindre alle aktører ser seg tjent med vekst til det vederlaget som er fastsatt.

Komiteen merker seg også at auksjon vil gi høyere vederlag, som igjen vil gi kommunene større inntjening ved å stille områder til disposisjon for havbruksnæringen.

Komiteen merker seg at regjeringen også ser ulemper med tildeling ved auksjon. En av disse ulempene er at det blir mindre forutsigbart for aktørene i produksjonsområdet, ettersom færre får ta del i veksten. Mindre effektive aktører som vet at de har små muligheter til å nå opp i en auksjon, vil heller ikke ha like sterke incentiver til å bidra til en lav miljøpåvirkning i produksjonsområdet.

Komiteen viser til at blant annet Salmon Group AS påpekte dette under næringskomiteens høring. De skisserte et paradoks som gikk ut på at aktører som har brukt store beløp på lusebekjempelse risikerer å ikke å ha råd til å vinne auksjonen når produksjonsområdets vekst skal tildeles. Paradokset blir at aktører som har bidratt til å sikre vekst i sonen ved å bekjempe lakselus, kan ende med ikke å ha råd til å kjøpe vekst, mens aktører som har latt være å bekjempe lakselus har råd til å delta i veksten.

Komiteen mener det er en risiko for at auksjonsprinsippet kan føre til at kapital som aktører kunne brukt på forskning og innovasjon for å utvikle næringen i en mer miljømessig bærekraftig retning, blir brukt til å utkonkurrere andre aktører i en pris-krig.

Samtidig ser komiteen at det er en risiko for at en fastprismodell kan gi økt kapasitet til en lavere pris enn den reelle markedsprisen, og at aktører kan selge økningen videre med en solid fortjeneste, en fortjeneste som med fordel heller kunne tilfalt kommune og stat som kompensasjon for å stille havareal til disposisjon.

Komiteen ser også at en ved fastpris for vederlag kan stimulere til økte investeringer for å håndtere lakselus og at et fastprissystem er med på å belønne disse.

Komiteen viser til statsrådets svar av 11. mai 2015, der det går frem at 16 av 60 alminnelige tillatelser som ble tildelt i 2009 hadde skiftet eier allerede innen 2013.

Komiteen mener derfor at dersom det blir brukt fastpris ved tildeling av vekst, må det være en sikkerhet for at økt kapasitet ikke omsettes til høyere verdier kort tid etter tildeling.

Komiteen mener at både auksjon og fastpris kan benyttes ved nye konsesjoner, men ber om at det innføres et aktivitetskrav på nye konsesjoner for å hindre omsetting kort tid etter tildeling.

Komiteen merker seg at regjeringen mener at økt kapasitet i næringen bør fordeles mellom nye tillatelser og økt MTB, og at regjeringen mener det vil være mest formålstjenlig å forholde seg til én tildelingsmetode om gangen.

Komiteen deler ikke dette synet, og mener det kan legges opp til en kombinasjon av økt MTB og nye tillatelser i samme tildelingsrunde.

Komiteen mener økt MTB skal tildeles til fastpris.

Komiteen mener nye konsesjoner bør tildeles ev. ved en kombinasjon av auksjon og fastpris.

Komiteen vil peke på at regjeringen også kan vurdere en auksjon i kombinasjon med fastpris der fastprisen betales som et årlig beløp i en gitt periode. Dette vil redusere kapitalkravet for å delta i auksjonen og kunne gjøre det enklere for nye aktører og mindre aktører å delta i auksjonen. Dette prinsippet ble blant annet brukt da nye frekvenser for tele og bredbånd ble auksjonert ut i 2013.

Komiteen mener det er viktig, ved konsesjonstildeling, å unngå spekulative videresalg kort tid etter tildeling. Komiteen ber regjeringen vurdere tiltak som kan hindre dette.

## 2.12 Resistens

Komiteen viser til at tall fra Folkehelseinstituttet viser en markant vekst i medikamentbruk mot lakselus. Komiteen er redd for at den utstrakte legemiddelbruken kan forårsake resistens mot medikamentene som brukes. Komiteen peker på at resistensproblemer kan medføre både økt bruk av medikamenter og at bruken endres til medikamenter som er mindre gunstige for miljøet. Komiteen mener derfor at den stadige økningen i medikamentelle behandlinger og legemiddelresistens derfor er en utfordring med tanke på miljømessig bærekraftig produksjon.

Komiteen peker på at både næringen og myndighetene har et felles mål om at medikamentelle behandlinger skal begrenses, og at det i dag pågår stor FoU-aktivitet knyttet til utvikling av ikke-medikamentelle metoder mot lakselus.

Komiteen mener slik FOU-aktivitet må stimuleres ytterligere, for å sikre at krav om vedvarende lave lusetall ikke skal medføre økte utfordringer knyttet til resistens.

Komiteen merker seg at enkelte legemidler mot lakselus kan ha negativ påvirkning på det omkringliggende miljø. Dette gjelder særlig produkter som inneholder flubenzuroner, da dette virkestoffet hindrer skalldannelsen til krepsdyr.

Komiteen mener det derfor er nødvendig med strenge restriksjoner for bruk av medisiner med produkter som inneholder flubenzuroner.

Komiteen ber regjeringen legge frem tiltak for å sikre at medikamentell behandling mot lakselus får minst mulig negativ effekt på det marine miljøet.

Komiteen merker seg at regjeringen ikke ser det som naturlig at det utvikles en egen indikator for medikamentbruk.

Komiteen mener det er behov for en nullvisjon for resistens, og er redd for at en ensidig oppmerksomhet om lusebekjempelse kan innebære økte resistensutfordringer.

Komiteen mener det derfor er avgjørende med strenge krav og tydelige tiltak knyttet til resistens. Ingen oppdrettere bør ha så omfattende medisiner, med samme medikament så mange ganger, at det utvikles resistens for de medikamentene som brukes.

Komiteen understreker viktigheten av at oppdrettere tar i bruk ikke-medikamentelle metoder i så stort omfang som mulig.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en handlingsplan mot resistens.»

### 2.13 Rømming

Komiteen viser til at tiltak mot rømming førte, i perioden 2006–2010, til reduksjon både i antall rømmingshendelser og i andel rømt fisk i elvene, men at trenden har snudd de siste tre årene.

Komiteen viser til at Havforskningsinstituttets risikovurdering av norsk fiskeoppdrett i 2013 konkluderte med at det er svært sannsynlig at rømmingsforekomstene har vært langt høyere enn det som er blitt rapportert, og at smoltrømminger utgjør en større andel av rømt laks enn det som framkommer i rømmingsstatistikken.

Komiteen merker seg at Miljødirektoratet peker på at det er en sammenheng mellom produksjonsstørrelse og mengden rømt fisk.

Samtidig merker komiteen seg at både Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet mener at rømming er lite egnet som en miljøfaktor som skal inngå i en handlingsregel.

Komiteen merker seg at regjeringen mener rømming ikke skal være en egen indikator som skal definere hvorvidt miljøbelastningen i et område kan tillate produksjonsvekst. Komiteen merker seg at regjeringen peker på at forskrift om fellesansvar for utfisking mv. av rømt oppdrettsfisk, sammen med forpliktende avtaler med næringen, vil være et viktig virkemiddel for å få kontroll på utfordringene knyttet til rømming.

Komiteen vil signalisere at det er svært viktig at havbruksnæringen har full oppmerksomhet på nullvisjon når det gjelder rømming. Komiteen viser til at det fremdeles er en utfordring knyttet til omfanget av rømt laksefisk. Komiteen ønsker også å understreke at den enkelte havbruksbedrift har ansvar for til enhver tid å ha oversikt over statusen og tilstanden på eget anlegg og ha tilstrekkelig overvåking. Komiteen viser til at det er hjemmel i Akvakulturloven for å påby sporing av oppdrettslaks. Komiteen mener ordningen med fellesansvar for utfisking av rømt oppdrettslaks er et riktig verktøy. At det i forskriften er et insitament til at bedriftene skal finne frem til god løsning på sporing av rømt laks, støttes av komiteen.

Komiteen mener det er viktig at Fiskeridirektoratet foretar en gjennomgang av rømmningshendelser for å finne årsaken til rømming og få denne informasjonen ut til relevante aktører for å unngå tilsvarende hendelser. Den nye Rømmingskommisjonen for akvakultur (RKA), etablert høsten 2012, anses som et godt organ til å hente læring og videreformidle kunnskap i denne sammenheng. Det har fra næringens organisasjoner vært reist kritikk som går på kommisjonens hastighet og evne til å kommunisere erfaring ned gjennom forvaltningen og ut til næringsaktørene. Komiteen mener regjeringen bør ta en gjennomgang av disse signalene.

Komiteen er bekymret for at store rømminger kan ha negativ påvirkning på villfisk. Komiteen ser derfor positivt på at innslaget av rømt laks i vassdragene har gått ned over en lengre periode. Komiteen mener det likevel er behov for økt oppmerksomhet og nye tiltak for å motvirke rømming. På denne bakgrunn fremmer komiteen følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide en strategi mot rømming som tar utgangspunkt i en nullvisjon»

Komiteen er oppmerksom på at rømming kan tilskrives hendelser oppdrettere ikke er ansvarlig for.

### 2.14 Landbasert oppdrett

Komiteen viser til at Nærings- og fiskeridepartementet 21. oktober 2014 oppnevnte en ekstern

arbeidsgruppe som skulle se på rammebetingelsene for landbasert oppdrett. Komiteen viser til at arbeidsgruppen leverte sin innstilling 14. januar 2015.

Komiteen merker seg at arbeidsgruppen foreslår at det åpnes for en egen tillatelsestype for landbasert oppdrett av laks, ørret og regnbueørret som tildeles løpende og uten at det tas vederlag.

Komiteen merker seg at regjeringen mener det bør legges til rette for at det kan bli enklere å etablere landbaserte oppdrettsanlegg i Norge, og derfor vil gå inn for at det etableres en egen tillatelsesklasse for landbasert oppdrett og at det ikke skal tas vederlag for slik tillatelse. Komiteen viser til at disse tillatelsene vil kunne omfatte hele produksjonssyklusen på land, herunder være en løsning for produksjon av «stor smolt» som i dag produseres med utgangspunkt i settefisktillatelser på land.

Komiteen mener det er positivt at det legges til rette for nye driftsformer som et supplement til sjøbasert drift. Komiteen viser til at landbasert produksjon skjer på privat grunn og er enig i at det således ikke er naturlig å ta vederlag slik som man gjør for anlegg som produserer på allmenningen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at norsk oppdrettsnæring har store naturgitte fortrinn med en lang kyst, gode strømforhold og riktige temperaturer. I tillegg har vi godt tilrettelagt infrastruktur langs kysten, relevant kompetanse og egnet teknologi. Disse medlemmer ønsker ikke å gi et konkurransefortrinn for landbasert oppdrett, men ønsker å legge til rette for like vilkår. Disse medlemmer viser til at regjeringen foreslår at tillatelser til landbasert oppdrett kan tildeles løpende og uten vederlag. Samtidig foreslår Stortingets flertallet at det innføres en arealavgift for bruk av sjøområder til oppdrett, og at man i gjennomsnitt betaler 50 mill. kroner pr konsesjon for matfiskproduksjon. Disse medlemmer stiller derfor spørsmål ved om det vil kunne bli en konkurransevridning mot å produsere på land, og er opptatt av å finne den riktige balansen som kan bidra til at vi både utnytter fortrinnet vår lange kyst gir oss, og at leverandøriindustrien i framtiden får ta del i teknologiutvikling både til sjøs og til vanns. Disse medlemmer støtter at det etableres en egen tillatelsesklasse for landbasert oppdrett, men ber om at det blir hensyntatt at tildelinger ikke må skje på en sånn måte at det gir konkurransefortrinn til de aktører som velger å satse på landbasert oppdrett.

### 2.15 Postsmolt

Komiteen viser til at settefisk av laks, ørret og regnbueørret i utgangspunktet ikke skal ha en individvekt som overstiger 250 gram. Komiteen viser

til at det i 2011 ble innført en ordning hvor det kan søkes om dispensasjon til produksjon av stor smolt opp til 1 kg.

Komiteen peker på at et hovedargument for åpningen for forlenget landfase er at rømmingsfaren blir redusert som følge av kortere tid i sjøen. Ordningen kan potensielt også gi mulighet for økt produksjon og kan gi muligheter for en mer optimal utnyttelse og mer hensiktsmessig områdeorganisering for tilgjengelige matfisklokaliteter i sjø.

Komiteen avventer en vurdering fra regjeringen om hvordan ordningen med postsmolt på land skal håndteres opp mot et nytt system for landbasert oppdrett.

Komiteen mener det ikke lenger skal være behov for å søke om dispensasjon til produksjon av stor smolt opp til 1 kg.

Komiteen deler regjeringens syn på at postsmoltproduksjon i sjø behandles på lik linje med kommersielle matfisktillatelser.

### 2.16 Arealavgift

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at det både i Innst. 8 S (2013–2014), Innst. 8 S (2014–2015) og i Innst. 16 S (2014–2015) har vært et flertall som har pekt på at regjeringen må utrede en modell for arealavgift til kommuner som legger til rette for havbruksnæring.

Flertallet viser til følgende merknad i Innst. 16 S (2014–2015):

«Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til merknad i statsbudsjettet for 2014 om at kommunar som stiller areal til rådvelde for havbruk skal sitte att med større del av verdiskapinga lokalt. Fleirtalet er nøgd med at regjeringa alt har styrka kommunane sin andel av konsesjonsavgifta. Det er positivt, men hjelper fyrst og fremst dei kommunane som tildeler nye areal no og kommunar som har vært positiv til oppdrett over mange år og dermed disponert masse areal nyter ikkje godt av den ordninga. Fleirtalet er difor positiv til at regjeringa også vil sjå på dette og vurdere ytterlegare stimulans til kommunar til å sette av areal gjennom årlege andel av verdiskapinga.»

Flertallet viser til at regjeringen verken i denne meldingen eller i revidert nasjonalbudsjett for 2015 (Meld. St. 2 (2014–2015)) legger frem en utredning om arealavgift. Flertallet viser til at regjeringen i revidert nasjonalbudsjett for 2015 legger bort innføring av arealavgift med den begrunnelse at fremtidig vekst i havbruksnæringen kombinert med at kommunene får større andel av vederlaget vil gjøre at kommunene vil få større inntjening ved å legge til rette for havbruksnæringen. Videre peker regjeringen

på at kommunene også på sikt vil kunne få en større andel av selskapsskatten.

Flertallet viser til at Nettverk for fjord- og kystkommuner (NFKK) la frem et forslag til en arealavgiftsmodell i høringen til næringskomiteen.

Flertallet viser til at NFKK ønsker å innføre en kommunal avgift for oppdrettsanlegg, slik at kommuner får mer igjen for sin innsats som tilrettelegger for havbruksvirksomhet. For å gi insentiver til å tilrettelegge for havbruksvirksomhet foreslår NFKK en ny avgift for matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret. Flertallet viser til at modellen legger opp til at avgiften kan gjøres fradragsberettiget krone for krone i utlignet inntektsskatt, på samme måte som for naturressursskatten på vannkraft.

Flertallet viser til at avgiften på den måten ikke vil utgjøre en økonomisk belastning for oppdrettsnæringen. Flertallet viser til at avgiften, etter NFKKs syn, vil gi kommunene deres rettmessige andel av verdiskapingen som skjer ved bruk av de lokale ressurser i de kystnære sjøområdene – på samme måte som naturressursskatten på vannkraftproduksjon, jf. betenkning fra NFKK 21. mars 2013, som ble delt ut til næringskomiteen i sammenheng med høringen.

Flertallet peker på at regjeringen har utredet dette forslaget til arealavgift, og har konkludert med ikke å innføre arealavgift.

Flertallet viser til at man primært ønsket en modell for arealavgift som er uavhengig av vekst. Flertallet mener likevel at det fremlagte forslaget ivaretar kommuner og fylkeskommuner med oppdrett på en god måte.

Komiteen har også vektlagt forutsigbarheten med et bredt politisk flertall bak ordningen.

Komiteen mener en større andel av inntektene fra vederlag for nye konsesjoner og vekst på eksisterende skal tilfalle kommunene og fylkeskommunene som har oppdrettsvirksomhet. Komiteen peker på at dette er viktig for å stimulere kommunene til å stille egnede arealer til rådighet for oppdrettsnæringen.

Komiteen mener det er rett at også staten får en andel av vederlaget. En stor vekst i oppdrettsnæringen kan gi behov for at staten gjennomfører både miljøtiltak og tiltak for å styrke villaksens situasjon i elvene og i sjøen.

Komiteen mener kommuner og fylkeskommuner med oppdrettsvirksomhet skal få 80 pst. av inntektene fra både vederlag for nye konsesjoner og vekst på eksisterende. De resterende 20 pst. tilfaller staten. Dette hjemles i akvakulturloven som et nytt ledd i bestemmelsen som i dag hjemler vederlag for tildeling av konsesjoner.

Komiteen mener inntektene som skal tilfalle oppdrettskommunene skal fordeles gjennom et havbruksfond, og ber regjeringen, i forbindelse med statsbudsjettet for 2016, legge frem forslag om innretningen på et slikt fond.

Komiteen ber videre regjeringen legge frem en drøftelse av ulike fordelingsnøkler, og legge frem den fordelingsnøkkelen den finner mest tjenlig for å sikre rimelig fordeling av fondet til alle kommuner og fylkeskommuner som har oppdrettsvirksomhet.

Komiteen ber regjeringen involvere relevante aktører på området, i utarbeidelse av lovendring og forskrift(er).

Komiteen ber regjeringen innarbeide ovenstående forslag til innføring av et havbruksfond for oppdrettsvirksomhet i forslag til statsbudsjett for 2016.

Komiteen peker på at dette skal innføres fra 1. januar 2016.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen, i forbindelse med statsbudsjettet for 2016, legge frem forslag om et havbruksfond som skal fordele kommunenes og fylkeskommunenes inntekter fra vederlagene fra nye konsesjoner og vekst på eksisterende, samt legge frem en vurdering av de mest tjenlige fordelingsnøklerne for å sikre en rimelig fordeling av inntektene til alle kommuner og fylkeskommuner med oppdrettsvirksomhet.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet er tilfredse med at regjeringen har imøtekommet Stortinget ved å ha utredet arealavgift. Disse medlemmer er enige i at andre land som har innført arealavgift ikke har vederlag for konsesjoner eller vekst i konsesjonsvolum. Dette gjør at en modell hvor det både innføres arealavgift og hvor ordningen med vederlag videreføres, vil kunne gi den norske næringen konkurransemessige ulemper målt mot andre produksjonsland.

Disse medlemmer viser til at havbruksnæringen for mange kystkommuner er en betydelig del av verdiskapingen, og at det rundt næringen er bygd en betydelig leverandørindustri som også er lokalisert til kystsamfunnene. For kystsamfunnene er det å utvikle næringslivet av betydning, og er i praksis svært god distriktpolitikk. Disse medlemmer mener at det er viktig å sikre den norske næringen globalt konkurransedyktige vilkår. Disse medlemmer vil derfor advare mot at det innføres arealavgift som medfører en dobbeltbeskatning av næringen.

Disse medlemmer er enige med regjeringen i at kommunene ved å få økte inntekter fra hav-



bruksnæringen også lettere legger til rette for god arealbruk og økt næringsutvikling.

Disse medlemmer viser til at regjeringen fra den siste konsesjonsrunden allerede har tildelt nesten 150 mill. kroner til kommunene. Totalt vil kommunene få over 400 mill. kroner etter den grønne konsesjonsrunden. Markedsprisen etter denne runden ligger på ca. 50 mill. kroner per konsesjon.

Disse medlemmer merker seg innspillene om hvordan disse inntektene bør innhentes og fordeles. Auksjonsprinsippet ved konsesjonstildeling gir den ønskede objektivitet i tildelingskriteriene og tar bort muligheten for at man kan spekulere med fellesskapets verdier ved «pyntede» søknader og hastig videresalg.

Disse medlemmer er av den oppfatning at prosentvis vekst bør selges til fastpris. Mye av den forutsigbarheten regjeringen og disse medlemmer ønsker, avhenger av at aktørene ved å holde seg innenfor vedtatte bærekraftsmål kan se frem til planlagt og ønsket vekst. Da er det disse medlemmers oppfatning at auksjonsprinsippet også for tildeling av vekst gir den enkelte aktør så stor usikkerhet at motivasjonen for å sette inn ressurser i forskning og utvikling kan bli for lav.

Regjeringens anslag viser at hvis et snitt på 40 pst. av konsesjonene tildeles en vekst på 6 pst. annethvert år, vil kommune og stat dele et vederlag for vekst på ca. 400 mill. kroner annethvert år. En økning i antallet konsesjoner som kjøper vekst på 10 pst. vil øke denne summen med ca. 100 mill. kroner.

Disse medlemmer merker seg også at regjeringen vil endre regimet for selskapskatten og la en større del av denne tilfalle kommuner hvor det kommer nye arbeidsplasser. I regjeringens anslag vil man ved å sette av 1 pst. av selskapskatten til dette formålet, ha ca. 1 mrd. kroner årlig til fordeling mellom kommuner med økning i antall arbeidsplasser.

Disse medlemmer er av den oppfatning at fordeling av konsesjonsvederlag, vederlag for vekst og selskapskatten til kommunene er en bedre ordning enn arealavgift. Når det kommer til kommunenes ønske om en årlig forutsigbar utbetaling, kan dette ordnes med fondsavsetning og årlige utbetalinger. Dette vil også være et godt verktøy for fordeling mellom berørte kommuner i de tilfeller et selskap har lokaliteter og slakteri i forskjellige kommuner.

### 2.17 Mangfoldig aktørbilde

Komiteen viser til at havbruksnæringen er en svært viktig næring for en rekke lokalsamfunn langs kysten. I flere lokalsamfunn er oppdrett og virksomheter knyttet til oppdrett avgjørende for verdiskapingen. Både forskning og utvikling, tjenestelevandører, utstyrsleverandører, videreforedling og transport er virksomheter som ofte løses lokalt, og dermed gjør

oppdrettsnæringen til et avgjørende bidrag for sysselsetting og bosetting i enkelte kommuner og lokalsamfunn.

Komiteen ønsker å opprettholde en variert struktur i havbruksnæringen, der det både legges til rette for små, mellomstore, store og nye aktører. Komiteen mener dette vil bidra til å sikre videre lokal forankring og videreutvikling i lokalsamfunn langs kysten.

Komiteen mener det derfor er viktig at rammevilkårene legger til rette for at også små aktører i næringen har anledning til å konkurrere med de større aktørene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at Stoltenberg-regjeringen økte det øvre taket for kontroll med produksjonskapasitet fra 25 til 40 pst., og innførte samtidig krav til aktør som erverver mer enn 15 pst. av produksjonskapasiteten.

Dette er spesifikke krav til bearbeidingsgrad, FoU og tilbud om lærlinger og traineeplasser når et foretak eier 15 pst. eller mer av den totale produksjonskapasiteten i Norge. Kravene blir gradvis høyere jo større andel et foretak eier. Disse medlemmer har merket seg at Solberg-regjeringen har sendt på høring et forslag om å oppheve disse kravene. Disse medlemmer vil understreke betydningen av at når et selskap legger beslag på store arealer, må storsamfunnet kunne stille visse krav til virksomheten. Disse medlemmer er også bekymret over at konsekvensen kan bli redusert verdiskaping i Norge, ved at videreforedling, bearbeiding og FoU kan bli flyttet ut av landet. Disse medlemmer understreker derfor viktigheten av at kravene opprettholdes.

### 2.18 Bærekraftig fôr

Komiteen viser til at oppmerksomhet om bærekraftig fiske og økte priser på fiskemel og fiskeolje har stimulert til stor FoU-aktivitet innenfor bl.a. førsammensetning og nye føringredienser.

Komiteen peker på at tilgangen til fôrressurser kan komme til å bestemme utviklingspotensialet og strukturen i global akvakultur.

Komiteen viser til at knapphet på marint basert fôr til oppdrettsfisk medfører at nye råvarer tas i bruk. Økt bruk av vegetabiliske råvarer, høsting på et lavere nivå, og arbeid for å utvikle alternative marine føringredienser ved blant annet dyrking av alger, gjør at havbruksproduksjonen fremover kan økes betydelig uten at det blir mangel på fôr, men det vil kreve en betydelig forskning for eksempel for å ta i bruk alger eller andre alternative fôrstoff.

Komiteen viser til at økt bearbeiding i Norge bidrar slik positivt også med tanke på tilførsel av marine ingredienser til fiskefôrindustrien.

Komiteen mener det er positivt at næringen har et sterkt fokus på bærekraftig høsting og produksjon av fôringrediensene. Komiteen viser til at restråstoff etter hvitfisk og pelagisk sektor også kan utnyttes bedre, og at økt andel foredling i Norge vil gi en økning i restråstoff som kan brukes til fiskefôr.

Komiteen mener det er viktig å fokusere på ressursmessig bærekraft i fangst til fiskefôr og på den totale ressursbalansen i produksjonskjeden.

Komiteen merker seg at det globalt fortsatt er store utfordringer innenfor fiskeriforvaltningen. Gjennom bedret fiskeriforvaltning i mange land, forbud mot utkast og redusert UUU-fiske (ulovlig, urapportert og uregulert) ville man fått en enda større tilførsel av marine fôringredienser.

Komiteen viser til at om alt utkast fra de globale fiskeriene og restråstoff fra ulike bearbeiding kunne anvendes til fôr i akvakultur, ville dette kunne bidra til en dobling av tilgjengelige marine fôrressurser og en potensiell dobling av produksjonen.

Komiteen er derfor opptatt av at Norge fortsatt arbeider aktivt internasjonalt for å bidra til bedret forvaltning av fiskeriene.

Komiteen mener det er viktig at man løser utfordringen med fôr på en bærekraftig måte.

## 2.19 FoU

Komiteen viser til at det er omfattende forskning og utvikling innen havbruksnæringen. Komiteen viser til at Norge er den syvende største forskningsnasjonen i fiskeri- og havbruksforskning, og den nest største forskningsnasjonen når det gjelder atlantisk laks.

Komiteen viser til at de rapporterte FoU-ressursene med relevans for havbruk utgjorde nærmere 1,6 mrd. kroner i 2013.

I 2013 ble 47 pst. av FoU-utgiftene rapportert fra næringslivet, 40 pst. i instituttsektoren, mens 13 pst. ble utført i universitets- og høgskolesektoren. Størstedelen av forskningsinnsatsen skjer på Vestlandet og er rettet inn mot laksefisk.

Komiteen peker på at innovasjon kan bidra til omfattende vekst gjennom at det gir lavere lusestrykk og at det kan benyttes til nå uegnede arealer. Nye teknologier for avlusing og luseskjold sikrer lavere lusestrykk og dermed bedre overlevelse for villfisk og større rom for vekst i havbruksnæringen. I tillegg vil ikke-medikamentelle metoder for avlusing motvirke resistens. Utvikling av anlegg for postsmolt vil kunne gi lavere rømmingstall og bedre utnyttelse av eksisterende anlegg.

Komiteen peker på det store arbeidet som er utført for å utvikle teknologi for å begrense miljøavtrykket i oppdrettsnæringen. For eksempel er lukkede merder i stor grad rømmings-, utslipps-, og lakselus-

sikre, og svarer derfor på de største utfordringene næringen står overfor.

Komiteen mener dette er en suksesshistorie som ikke hadde vært mulig uten klare miljøkrav fra myndighetene, økonomiske incentiver til å satse på miljøteknologi, og oppbyggingen av et sterkt marint kompetansemiljø i Norge.

Komiteen viser til at en viktig faktor for suksessen i havbruksnæringen har vært store synergieffekter som følge av en sterk marin klynge i Norge.

Komiteen viser til at Nofima i sin Rapport 32/2013 blant annet peker på at naturgitte fortrinn i fremtiden kanskje kan bli mindre viktige, men at andre fortrinn vil kunne ha stor betydning for akvakulturnæringen i Norge. De trekker blant annet frem sterke kunnskapsmiljøer, en ledende leverandørindustri, god infrastruktur, nærhet til viktige markeder, god forvaltning og ikke minst den vanskelig kopierbare klyngeeffekten som oppstår mellom disse fortrinnene, som eksempler på fortrinn som vil ha stor betydning for akvakulturnæringen i Norge.

Komiteen viser til at sjømatnæringen har blitt fremhevet som ett av Norges tre globale kunnskapsnav, eller «superklynger», i boken «Et kunnskapsbasert Norge» skrevet av Torgeir Reve og Amir Sasson.

Komiteen mener en styrking av den marine klyngen, og sterkere klyngeeffekter som følge av det, er avgjørende for å opprettholde Norge som en verdensledende sjømatnasjon.

Komiteen deler regjeringens oppfatning om at det er nødvendig å øke både den offentlige og den private FoU-innsatsen.

Komiteen merker seg videre at regjeringen i større grad enn for dagens forskningstillatelse åpner for tildeling til utviklingsformål. Komiteen støtter dette.

Komiteen mener at flere tildelinger av FoU-konsesjoner må bidra til teknologiløftene i næringen, og at disse bør få et tidsperspektiv som bedre kan forsvare store investeringer.

## 2.20 Multitrofisk akvakultur

Komiteen viser til at multitrofisk akvakultur er produksjon av ulike arter i tilknytning til hverandre med det formål at artene oppnår gjensidige fordeler. Et eksempel er produksjon av laksefisk i tilknytning til produksjon av skjell og tare.

Komiteen viser til at multitrofisk akvakultur har den fordelen at avfallet fra fiskeoppdrett utnyttes som en ressurs i produksjonen av andre arter. Målsettingen er å redusere miljøbelastningen fra fiskeoppdrettet, samtidig som det kan gi en lønnsom tilleggsproduksjon av andre arter.

Komiteen mener det må stimuleres til økt omfang av multitrofisk akvakultur, og ber regjeringen komme tilbake til dette i bioøkonomistrategien.

### 3. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

#### I

Stortinget ber regjeringen på egnet måte legge frem for Stortinget det endelige forslaget til produktjonsområder.

#### II

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

#### III

Stortinget ber regjeringen legge frem en handlingsplan mot resistens.

#### IV

Stortinget ber regjeringen utarbeide en strategi mot rømming som tar utgangspunkt i en nullvisjon.

#### V

Stortinget ber regjeringen, i forbindelse med statsbudsjettet for 2016, legge frem forslag om et havbruksfond som skal fordele kommunenes og fylkeskommunenes inntekter fra vederlagene fra nye konsesjoner og vekst på eksisterende, samt legge frem en vurdering av de mest tjenlige fordelingsnøkklene for å sikre en rimelig fordeling av inntektene til alle kommuner og fylkeskommuner med oppdrettsvirksomhet.

#### VI

Meld. St 16 (2014–2015) – om forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett – vedlegges protokollen.

Oslo, i næringskomiteen, den 8. juni 2015

**Geir Pollestad**

leder

**Line Henriette Hjemdal**

ordfører

