

Skiftende vindretning

Særlige hensyn for tildeling av tillatelser til lakseoppdrett

Eirik Mikkelsen, Kine Mari Karlsen, Roy Robertsen & Bjørn Hersoug (UiT/Nofima)





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

Nofima har om lag 370 ansatte.

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

Hovedkontor Tromsø:

Muninbakken 9–13
Postboks 6122 Langnes
NO-9291 Tromsø

Ås:

Osloveien 1
Postboks 210
NO-1433 ÅS

Stavanger:

Måltidets hus, Richard Johnsen gate 4
Postboks 8034
NO-4068 Stavanger

Bergen:

Kjerreidviken 16
Postboks 1425 Oasen
NO-5844 Bergen

Sunndalsøra:

Sjølsengvegen 22
NO-6600 Sunndalsøra

Alta:

Kunnskapsparken, Markedsgata 3
NO-9510 Alta

Felles kontaktinformasjon:

Tlf: 02140

E-post: post@nofima.no

Internett: www.nofima.no

Foretaksnr.:

NO 989 278 835 MVA



Creative commons gjelder når ikke annet er oppgitt

Rapport

<p><i>Tittel:</i> Skriftende vindretning – særlige hensyn for tildeling av tillatelser til lakseoppdrett</p>	<p>ISBN 978-82-8296-564-4 (pdf) ISSN 1890-579X</p>
<p><i>Title:</i> Special considerations for allocating licences for farming salmon and trout in Norway</p>	<p><i>Rapportnr.:</i> 26/2018</p>
<p><i>Forfatter(e)/Prosjektleder:</i> Eirik Mikkelsen, Kine Mari Karlsen, Roy Robertsen & Bjørn Hersoug (UiT)</p>	<p><i>Tilgjengelighet:</i> Åpen</p>
<p><i>Avdeling:</i> Næringsøkonomi</p>	<p><i>Dato:</i> 18. oktober 2018</p>
<p><i>Oppdragsgiver:</i> Norges forskningsråd</p>	<p><i>Ant. sider og vedlegg:</i> 62</p>
<p><i>Stikkord:</i> Havbruk, tildelingsrunder, tildeling av tillatelser, særlige hensyn, oppdrettslaks, oppdrettsørret</p>	<p><i>Oppdragsgivers ref.:</i> NFR 267572/E40</p>
<p><i>Sammendrag/anbefalinger:</i></p> <p>Rapporten har tatt for seg hvilke hensyn som var særlig vektlagt i utlysningene av matfisk-tillatelser til laks og ørret i tildelingsrundene fra 2002 til 2013. I studien ble forskriftene til tildelingsrundene studert. Dette er hensyn som var nevnt spesielt i forskriftene som ble laget til hver runde, enten som kriterier for hvem som kan søke om nye tillatelser, eller hva som skulle vektlegges ved prioritering mellom søkere. De hensynene som har ligget i lovene, og dermed vært gjeldene for alle utlysningene, har vi ikke fokusert på.</p> <p>Funnene fra studien viser at det har vært særlige hensyn knyttet til disse temaene: Geografisk fordeling; Distriktshensyn; Eierskap og aktørens størrelse; Miljø; Fiskehelse; Vederlag og budrunde; Utvikling av akvakulturnæringen i seg selv; Andre hensyn.</p> <p>Rapporten har også sett på utviklingen av regelverket for akvakultur generelt for perioden 1973–2018. Gjennomgangen viser blant annet hvordan de særlige hensyn nevnt over har kommet inn i det generelle regelverket. Vi ser flere trender i utviklingen. Overordnet kan vi si at hensynene for hvor nye tillatelser skal komme, har dreid fra å være dominert av hvor det var ønskelig med mer havbruk, hovedsakelig ut fra distriktshensyn, til å si hvor det er mulig med mer havbruk ut fra miljøhensyn. Hvem som skal få nye tillatelser har dreid fra å være delvis basert på størrelse, hvor mindre aktører prioriteres, til å være hovedsakelig basert på vilje og evne til å betale vederlag for tillatelsen. Videre har reguleringen av hvordan det drives havbruk, og igjen særlig med tanke på å unngå eller redusere miljøproblemer, blitt mer omfattende og detaljert, og mer vektlagt.</p>	
<p><i>English summary/recommendation:</i></p> <p>Aquaculture of salmon and trout in sea in Norway needs a license, and have been issued in announced rounds. Each round comes with a Regulation from the Ministry. This report identifies special concerns that have been stated in the Regulations to be used for prioritising applicants for new licenses for the rounds 2002–2013. The development of the general laws and regulations for aquaculture from 1973 to date is also investigated, and summed up especially for the special concerns identified for 2002–2013. We see several interesting trends in the development.</p>	

Forord

Denne rapporten er en del av prosjektet SaRA (Studier av Reguleringsregimer i Akvakultur). Hensikten med prosjektet er å:

- Studere de ordinære tillatelsene for akvakultur, samt tillatelser for særlige formål (stamfisk-, visning- og utviklingstillatelser).
- Kartlegge tildelingsprosessen, hvilke betingelser som gjaldt for utlysningen og hvorvidt disse fikk følger for etableringene, samt hvordan tildelingene kontrolleres og følges opp i ettertid.
- Vurdere bruken av MTB både i tillatelser og i produksjonsområdesystemet.
- Gjennomføre økonomiske analyser for å vurdere gevinster og kostnader knyttet til det nåværende systemet.

Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd og går over fire år. Det ledes av Tonje Osmundsen, NTNU Samfunnsforskning. Prosjektgruppen består av forskere fra Nofima, IRIS, Universitet i Stavanger og Universitet i Florida.

Hovedhensikten med rapporten her er å studere hvilke hensyn som særlig skulle vektlegges ved tildeling av nye ordinære tillatelser for havbruk av laks og ørret i tildelingsrundene 2002–2013. Det har framkommet ved å studere tildelingsforskriftene til hver tildelingsrunde. I tillegg har vi undersøkt hvordan regelverket for forvaltning av akvakultur har utviklet seg siden den første (midlertidige) oppdrettsloven kom i 1973. Vi har altså studert oppdrettslovene/akvakulturloven som har vært, og forskrifter hjemlet i dem. Spesielt har vi sett på hvordan de samme «særlige hensynene» som i tildelingsrundene 2002–2013 har vært eller kommet inn i det generelle regelverket.

Vi håper dette er interessant og nyttig for både forvaltningen, næringen selv, og andre som er opptatt av norsk havbruk. Vi håper også dette kunnskapsgrunnlaget vil være nyttig for videre studier.

Tromsø, 18. oktober 2018

Eirik Mikkelsen, Kine Mari Karlsen, Roy Robertsen, Bjørn Hersoug

Innhold

1	Introduksjon	1
2	Regelverket for akvakultur	5
2.1	Distriktshensyn	6
2.2	Eierskap	7
2.3	Miljø og fiskehelse	7
2.4	Vederlag for tillatelser	8
2.5	Utviklingen av akvakulturnæringen	9
2.6	Tillatelsessystemet	9
2.7	Kronologisk gjennomgang av utviklingen i lover og forskrifter	12
2.7.1	Midlertidig oppdrettslov 1973	12
2.7.2	Første permanente oppdrettsloven 1981	13
2.7.3	Ny oppdrettslov 1985	14
2.7.4	Akvakulturloven 2005	22
3	Hensyn i utlysningene 2002–2013	35
3.1	Oversikt over 2002–2013-rundene	36
3.2	Geografisk fordeling	39
3.3	Distriktshensyn	42
3.4	Eierskap og aktørenes størrelse	44
3.5	Miljø	45
3.6	Fiskehelse	46
3.7	Vederlag og budrunder	47
3.8	Utvikle akvakulturnæringen i seg selv	48
3.9	Andre hensyn	49
4	Oppsummering	50
4.1	Utvikling av regelverket	50
4.2	Hensyn i utlysningene	53
4.3	Utviklingstrender	54
5	Referanser	57
6	Vedlegg	59
6.1	Detaljert innholdsfortegnelse	59
6.2	Antall tillatelser på fylkesnivå	62
6.3	Lakselus – oversikt over utviklingen i reguleringen	62

Figurer

Figur 1	Oversikt over lover og forvaltningsaktører relevant for havbruksnæringen. (Kilde: Robertsen et al., 2016)	3
Figur 2	Historisk utvikling av oppdretts-/akvakulturloven 1973 til 2018 (Kilde: Nofima, basert på data fra lovdata.no)	5
Figur 3	Antall nye ordinære tillatelser for oppdrett av laks og ørret i sjø tildelt i 1973 t.o.m. 2013-runden (Kilde: Nofima)	11
Figur 4	Anslått kapasitet for produksjon av matfisk av laks og ørret i perioden 1970 til 2015 (spesielle formål er ikke inkludert). NB: Merk skala aksene. (Kilde: Nofima)	11

Figur 5	Antall tillatelser for oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjø 1994–2015 per fylke (spesielle formål er ikke inkludert) (Kilde: Fiskeridirektoratet/Nofima).	12
Figur 6	Geografiske føringer på de 220 utlyste tillatelser for laks og ørret i perioden 2002-2013. (Kilde: Nofima/data fra tildelingsforskrifter).....	39
Figur 7	Utlyste tillatelser for laks og ørret i perioden 2002-2013 fordelt forholdsmessig på fylker. (Kilde: Nofima/data fra tildelingsforskrifter).....	40
Figur 8	Utlyste tillatelser for laks og ørret i perioden 2002-2013 fordelt på fylker/region-nivå for hver tildelingsrunde (Kilde: Fiskeridirektoratet).	40
Figur 9	Utvikling av regelverket for akvakultur 1973–2018; Distriktshensyn identifisert i lover og forskrifter (Kilde: Nofima).	51
Figur 10	Utvikling av regelverket for akvakultur 1973–2018; Eierskapshensyn identifisert i lover og forskrifter (Kilde: Nofima).	51
Figur 11	Utvikling av regelverket for akvakultur 1973–2018; Hensyn om miljø og fiskehelse identifisert i lover og forskrifter (Kilde: Nofima).....	52
Figur 12	Utvikling av regelverket for akvakultur 1973–2018; Bestemmelser om Vederlag i lover og forskrifter (Kilde: Nofima).....	52
Figur 13	Utvikling av regelverket for akvakultur 1973–2018; Utvikling av akvakulturnæringen selv som hensyn identifisert i lover og forskrifter (Kilde: Nofima).....	53

Tabeller

Tabell 1	Historisk oversikt over utvikling av tillatelser for kommersielt oppdrett av laks og ørret i sjø.....	10
Tabell 2	Krav om bearbeidingsgrad, FOU-innsats og lærling- eller traineeplasser ved eierandel over 15 %.....	30
Tabell 3	Bremnes-modellen sine MTB-grenser gjennom året, oppdatert juli 2017. (Kilde. Forskrift 2017-07-07-908)	32
Tabell 4	Oversikt over produksjonsområdene (mer detaljert definert i forskriftens vedlegg 1).....	32
Tabell 5	Særlige hensyn i tildelingsrundene for kommersielt oppdrett av laks og ørret i sjø 2002–2013.....	38
Tabell 6	Geografisk fordeling vektlagt i 2002, 2003, 2006, 2009 og 2013-tildelingsrundene for laks og ørret.	41
Tabell 7	Distriktshensyn i 2002, 2003, 2006, 2009 og 2013-tildelingsrundene for laks og ørret.	43
Tabell 8	Oversikt over hvilke kommuner som ble definert som kystdistrikt i 2009-runden (Kilde: Merknaden til forskriften).....	44
Tabell 9	Eierskap og aktørenes størrelse vektlagt i 2002, 2003, 2006, 2009 og 2013-tildelingsrundene for laks og ørret.....	45
Tabell 10	Vektlegging av miljø i 2002, 2003, 2006, 2009 og 2013-tildelingsrundene for laks og ørret.	46
Tabell 11	Vektlegging av fiskehelse i 2002, 2003, 2006, 2009 og 2013-tildelingsrundene for laks og ørret.	46
Tabell 12	Vederlag og budrunder for tildeling av tillatelser i 2002, 2003, 2006, 2009 og 2013-tildelingsrundene for laks og ørret.....	47
Tabell 13	Hensyn knyttet til utvikling av næringsvirksomhet og infrastruktur vektlagt i 2002, 2003, 2006, 2009 og 2013-tildelingsrundene for laks og ørret.....	48

Tabell 14	Andre hensyn vektlagt i 2002, 2003, 2006, 2009 og 2013-tildelingsrundene for laks og ørret.	49
Tabell 15	Viktighet av «særlige hensyn» i de ulike tildelingsrundene.	53
Tabell 16	Antall tillatelser til kommersielt oppdrett av laks og ørret i sjø på fylkesnivå 1994-2015. (Kilde: Fiskeridirektoratet/Nofima)	62
Tabell 17	Endring i antall tillatelser til kommersielt oppdrett av laks og ørret i sjø på fylkesnivå 1994-2015, i forhold til 1994-antallet. Kilde. Fiskeridirektoratet/Nofima.	62
Tabell 18	Oversikt over bestemmelser i lakselus-forskrifter	63

1 Introduksjon

Hovedhensikten med denne rapporten er å få fram hvordan særlige hensyn har blitt vektlagt i utlysningene av de ordinære tildelingsrundene for laks og ørret i sjø i perioden 2002 til 2013. For å få det fram, har vi studert forskriftene som har regulert disse utlysningene.

Vi har også studert hvordan regelverket for akvakultur har utviklet seg helt siden den første (midlertidige) oppdrettsloven kom i 1973. Det har vi gjort ved å se på hvordan lov og forskrifter som spesifikt regulerer akvakultur har endret seg. Formålet med det er tredelt: Vi viser 1) hvordan regelverket har utviklet seg, 2) hvordan og når forskjellige hensyn har kommet inn og blitt vektlagt i regelverket, og 3) basert på det se vektleggingen av de ulike særlige hensyn i utlysningene 2002–2013 i et større perspektiv.

Forskriftene med utlysninger av nye tillatelser (gjerne kalt tildelingsforskrifter) har vært laget av det departementet som bestyrer akvakulturnæringen, per 2018 Nærings- og fiskeridepartementet. Rapporten belyser hvilke politiske føringer som har vært gjeldende ved utlysning av de ordinære kommersielle tillatelser for oppdrett av laks og ørret i sjø på 2000-tallet. Unntaket er runden fra 2017–2018 som ikke var ferdig da denne studien ble gjennomført. I perioden fra 1989 til 2002 var det ingen utlysningssrunder, så om vi skulle sett lenger bak enn 2002, måtte vi gått ganske langt tilbake i tid. I 1989 og før det var næringen langt mindre enn i dag, og også langt mindre enn i 2002. Produksjonen av laks og ørret var i 1989 114 tusen tonn, og i 2002 462 tusen tonn¹, altså mer enn fire ganger så stor. Siden det har produksjonen nesten tre-doblet seg igjen.

Oppdrett av matfisk i Norge har vært forsøkt helt siden midten av 1800-tallet (Hovland, 2014), men utviklingen tok ikke av før man begynte med oppdrett av laks og regnbueørret i sjøvann på starten av 1970-tallet (Møller & Haaland, 2014). Siden det har oppdrett blitt en stor næring i Norge. I 2017 ble det produsert over 1,3 millioner tonn laks og regnbueørret i Norge, til en førstehåndsverdi på 63,5 milliarder kroner. Da var førstehåndsverdien 3,5 ganger større enn landingsverdien fra de tradisjonelle fiskeriene i Norge². Førstehåndsverdien fra oppdrett har vært større enn den tradisjonelle fangstbaserte fiskerinæringen helt siden 2003.

Selv om havbruksnæringen hadde svært lite omfang tidlig på 1970-tallet, så myndighetene potensialet og valgte å sette ned et offentlig utvalg – Lysø-utvalget – for å vurdere hvordan næringen kunne utvikles og burde forvaltes (Hersoug, 2005; Kolle, 2014). Utvalget skjønte fort at arbeidet deres ville ta betydelig tid, og næringen var i rask utvikling med overgang til sjøbasert merddrift og sterkere satsing på laks (Kolle, 2014). For å ikke redusere mulighetene for å regulere næringen senere, så foreslo utvalget og fikk vedtatt en midlertidig oppdrettslov. Den begrenset etableringen i næringen fra 1973.

Det var flere grunner for at man ville ha kontroll med etableringer innen oppdrett (Ot. Prop. Nr. 46, 1972–73). En var ønsket om at den nye næringen skulle bidra til sysselsetting og utvikling langs kysten. Det å ha flere mindre oppdrettsanlegg ble vurdert som bedre for distriktsutvikling heller enn å ha noen få store anlegg. En annen grunn var frykten for at produksjonen skulle vokse så fort at prisene i markedet ble for lave. De som hadde drevet med ørretoppdrett på 1960-tallet, hadde flere

¹ Statistikk fra Statistisk sentralbyrå.

² Statistikk fra Statistisk sentralbyrå.

ganger opplevd problemer med å få avsetning for fisken, og det hadde ført til konkurser og tap for den enkelte og for staten via DU (Distriktenes utbyggingsfond) (Hersoug, 2005). Begrenset produksjonskapasitet på smolt og settefisk var en annen grunn. Det begrenset i seg selv produksjonskapasiteten i matfiskoppdrett, men man fryktet også en kamp om smolt og settefisk som ville drive prisene opp og gjennom det føre til økonomiske problemer for matfisk-oppdretterne.

Siden 1973 har man altså vært avhengige av en tillatelse (også kalt konsesjon, heretter brukes ordet tillatelse) fra staten for å drive matfiskproduksjon av laks og ørret. Det var et system som var vel kjent i fiskerinæringen, hvor blant annet drift av trålere helt siden 1930-tallet var avhengig av en egen tildelingsordning, noe som på 1970-tallet ble videreført for ringnotflåten (Hersoug, 2005).

Havbruksnæringen har gjennomgått store endringer siden da. Det gjelder både omfanget av produksjonen og hvor produksjonen er lokalisert. Men det har også vært store endringer i strukturen i næringen (Asche *et al.*, 2013), både hva gjelder eierskap og organisering av produksjonen. Mens det i starten var mange små eiere, hvor både selve matfiskproduksjonen, slakting og foredling foregikk lokalt, har eierskap og produksjon generelt blitt mer konsentrert. Strukturendringene har også hatt stor påvirkning på hvordan verdiskapingen i næringen fordeles. Samtidig har det i tilknytning til havbruksnæringen blitt etablert en helt ny industri for varer og tjenester, for eksempel fôrproduksjon, brønnbåter, service båter og plastkasser. Dette er foretak som i en del kommuner har bidratt til omfattende ringvirkninger av matfisk- og leverandørindustri (Robertsen & Nyruud, 2018; Robertsen *et al.*, 2016; 2015).

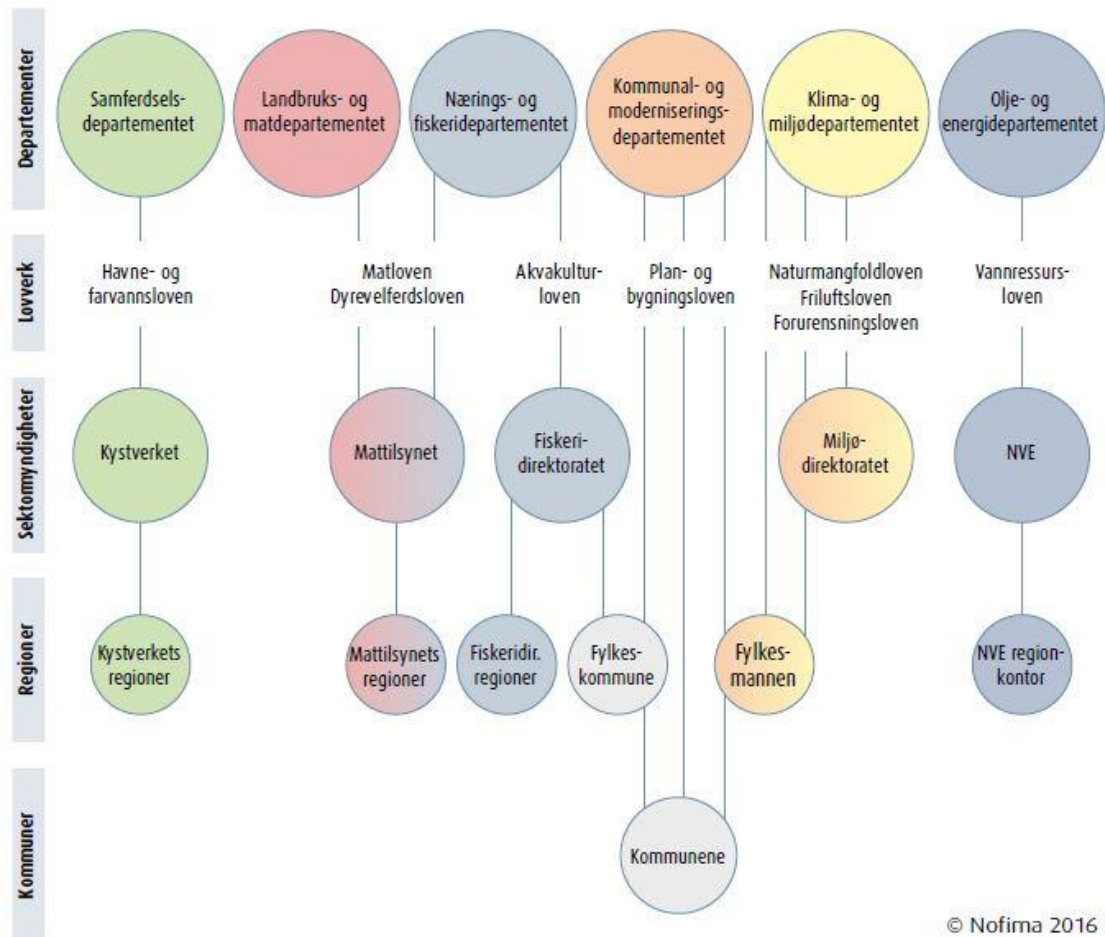
Hvilke sykdommer og parasitter som utgjør de største utfordringene har også forandret seg mye (Taranger *et al.*, 2015; Forseth *et al.*, 2017). Sykdommer og parasitter kan påvirke produksjonen direkte gjennom å gi økt dødelighet eller fisk som er uegnet for salg. For å hindre spredning av sykdommer eller parasitter til andre oppdrettsanlegg eller til ville fiskestammer, så bruker oppdretterne tidvis mye penger på forebygging og behandling (Iversen *et al.*, 2015; Iversen, 2016), og blir også pålagt nedslakting i en del tilfeller. Rømming av oppdrettsfisk og forurensing er sentrale miljøutfordringer hvor risikoen avhenger av totalt produksjonsvolum, men også av hvor og hvordan man driver (Taranger *et al.*, 2015; Forseth *et al.*, 2017).

Det har vært tildeling av tillatelser i mange omganger opp gjennom årene. I takt med at næringen har utviklet seg, har også de hensyn og prioriteringer som er lagt til grunn for å tildele nye eller utvide eksisterende tillatelser forandret seg. Det fins ulike typer tillatelser: Ordinære tillatelser (også kalt kommersielle tillatelser) og særtillatelser. Tillatelser til særlige formål inkluderer utviklingstillatelser, visningstillatelser, forskningstillatelser og undervisningstillatelser, samt tillatelse til stamfisk og slaktemerd.

I neste kapittel presenteres utviklingen av regelverket for akvakultur fra 1973 og fram til i dag. Det starter med en oppsummering av hvordan de ulike «særlige hensyn» vi har identifisert i utlysningrundene 2002–2013 har kommet inn eller blitt endret i det generelle regelverket for akvakultur. I kapittel 3 presenteres særlige hensyn i utlysningforskriftene av matfisktillatelser for laks og ørret 2002–2013. Kapitlet inkluderer en oversikt over de særlige hensynene i form av en tabell. Siste kapittel oppsummerer funnene, både verbalt og i form av figurer, knyttet til utviklingen av det generelle regelverket, for utlysningrundene 2002–2013, og identifiserer noen trender i utviklingen.

Før vi går videre til dette, vil vi kort forklare hvordan systemet med tillatelser bare er ett element i forvaltningen av oppdrett i Norge.

Dagens forvaltningsstruktur involverer tre forvaltningsnivåer, kommune, fylkeskommune og stat som vist i Figur 1 (Robertsen et al., 2016). Gjeldende Lov om akvakultur³ (akvakulturloven) er fra 2005, men har vært endret flere ganger. Sentrale forskrifter til loven⁴ bestemmes av Nærings- og fiskeridepartementet. Tillatelse til å drive akvakultur utstedes av Fiskeridirektoratet. Det er imidlertid ikke de eneste lover og forskrifter og forvaltningsaktører havbruksnæringen må forholde seg til, som figuren under viser.



Figur 1 Oversikt over lover og forvaltningsaktører relevant for havbruksnæringen. (Kilde: Robertsen et al., 2016).

En tillatelse til å drive akvakultur gir «rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang» (akvakulturlovens § 5). Tillatelser til oppdrett av matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann tildeles i to trinn: 1) Fiskeridirektoratet bestemmer hvilke søkere som skal få tilsagn om tillatelse. 2) Deretter behandles søknad om «klarering» av lokalitet av fylkeskommunen som «koordinerende

³ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-79>

⁴ <https://lovdata.no/referanse/hjemmel?dokID=NL/lov/2005-06-17-79>

myndighet». Først når lokaliteten er klarert, og eventuelle andre vilkår i tilsagnet er oppfylt, kan en tillatelse utstedes som gir rett til drift.

Forskrift om godkjenning av etablering og utvidelse av akvakulturanlegglokaliteten er, Kystverket, Mattilsynet og Fylkesmannen. Flere av disse har helt sentrale roller for om tillatelse til akvakultur kan gis, siden akvakulturlovens § 6 krever at tillatelse etter visse lover må være gitt, som forurensingsloven og mattrykkeloven, og § 15 at tillatelse til oppdrett ikke kan gis i strid med arealplaner eller verneiltak uten samtykke fra plan- eller vernemyndighetene.

En tillatelse til lakseoppdrett kan i utgangspunktet knyttes til fire lokaliteter: Hvis en oppdretter ønsker å drive med mer enn én tillatelse per lokalitet kan hver av tillatelsene være klarert for seks lokaliteter. En tillatelse er avgrenset i maksimalt tillatt biomasse (MTB) på henholdsvis selskaps- og lokalitetsnivå. Biomasse betyr her antall kilo levende fisk i sjøen. Den som har tillatelsen kan ikke på noe tidspunkt ha en total stående biomasse høyere enn tillatt MTB på selskapsnivå. På lokalitetsnivå kan biomassen ikke overstige lokaliteten sin fastsatte MTB. Normal MTB per tillatelse er 780 tonn, med unntak av i Troms og Finnmark hvor den er 945 tonn. Siden noen lokaliteter kan ha flere tillatelser knyttet til seg, kan MTB på lokalitetsnivå være større enn 780/945 tonn. Se Solås *et al.* (2015) for nærmere beskrivelse av rammeverket for norsk havbruksnæring.

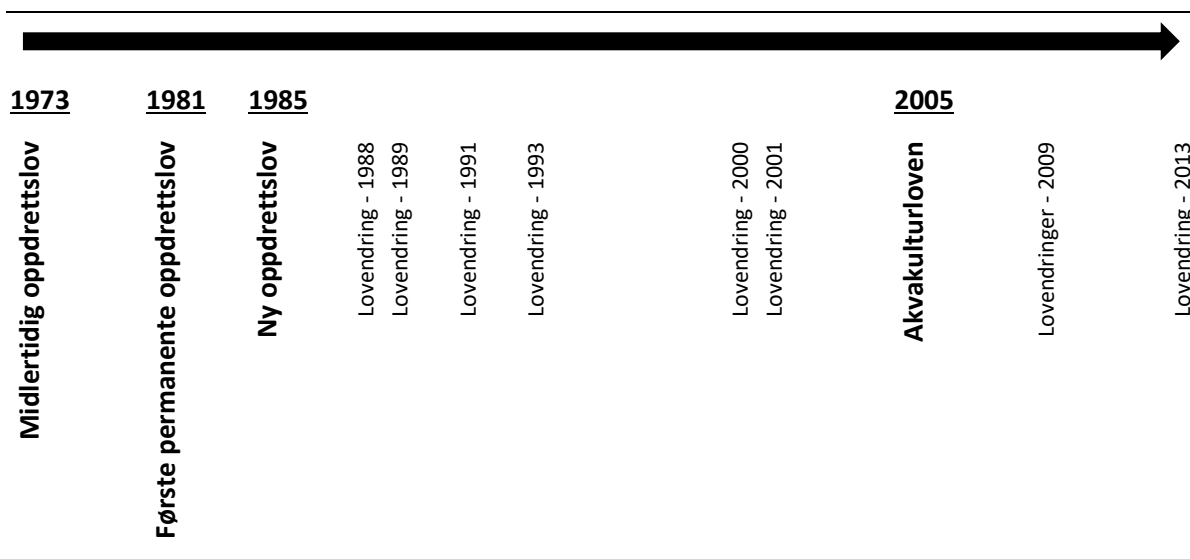
2 Regelverket for akvakultur

Dette kapitlet gir en oversikt over utviklingen av regelverket for akvakultur fra den midlertidige oppdrettsloven av 1973 og fram til i dag, basert på oppdrettslovene som har vært gjennom årene, og forskrifter til disse. Systemet for tildeling av tillatelser for kommersielt oppdrett av laks og ørret i sjø presenteres også. Kapitlet gir først en oversikt, så en detaljert kronologisk gjennomgang av lover og forskrifter.

Gjennomgangen viser at regelverket for akvakultur nå er omfattende, og har utviklet seg voldsomt siden den første loven kom i 1973. Regelverket har gått fra en kort formulert lov og én kort sentral forskrift til loven, til en situasjon i 2018 med en lov med 36 paragrafer, samt 22 forskrifter til loven med til sammen 517 paragrafer⁵.

En slik utvikling av regelverket er å forvente. Næringen har utviklet seg på alle måter, og økt kunnskap om næringen, produksjonsteknologi og effekter på miljø, økonomi og samfunn gjør at forvaltningen blir mer detaljert og knyttet til spesifikke mål og metoder. Lover og forskrifter er basisen for forvaltningen, og har da utviklet seg tilsvarende.

Figur 2 viser historisk utvikling for oppdretts-/akvakulturlov fra 1973 til 2018. Før 2005 ble ordet oppdrettslov brukt, men fra 2005 het det akvakulturlov.



Figur 2 Historisk utvikling av oppdretts-/akvakulturloven 1973 til 2018 (Kilde: Nofima, basert på data fra lovdata.no).

Regelverket for akvakultur dekker mange ulike hensyn og interesser. I oversikten her vil vi konsentrere oss om de som også har vært spesielt vektlagt i utlysningsrundene 2002–2013. Det gjelder da distriktshensyn, eierskap, miljø og fiskehelse, vederlag for tillatelser, og om utviklingen av akvakulturnæringen selv. Tildelingsforskriftene for rundene 2002-2013 omtales i liten grad her, siden disse beskrives mer i detalj i kapittel 3. I kapittel 4 finnes også en grafisk framstilling av utviklingen av regelverket for de fem særlige hensynene vi har identifisert.

⁵ Oversikt gjeldende forskrifter til akvakulturlov hentet fra Lovdata Pro, 31/9-2018.

2.1 Distriktshensyn

Distriktshensyn kan forstås på forskjellige måter. Her har vi inkludert både hvordan næringen selv bidrar til utvikling i distriktene, og hvordan hensyn til andre interesser ivaretas. Størrelsen på vederlag for nye tillatelser, og krav eller lemping på krav angående eierskap, kan også ses på som grep for distriktshensyn. Disse omtales i egne avsnitt. Distriktshensyn var ikke eksplisitt omtalt som et formål med oppdrettsvirksomhet i den første midlertidige oppdrettsloven fra 1973 eller forskriften til den. Loven fra 1973 hadde heller ikke en egen formålsparagraf. Tillatelse til å drive oppdrett skulle imidlertid ikke gis hvis det var «*uheldig plassert*», eller departementet fant at det ikke var «*behov for en produksjonsutvidelse i vedkommende distrikt*» eller at utvidelsen ikke var «*i samsvar med samfunnsmessige interesser*». Den første permanente oppdrettsloven fra 1981 hadde derimot en formålsparagraf som sa at man med oppdrett ønsket å oppnå best mulig distriktsmessig effekt og skape trygge og gode arbeidsplasser. I følge tildelingsforskrift fra 1983 skulle nye anlegg helst legges til «*næringssvake områder*», og fiskeristyrene i fylkene skulle få søknader til uttalelse.

Loven fra 1985 inkluderte formål om at oppdrettsnæringen skulle bli en «*lønnsom og livskraftig distriktsnæring*», og ved tildeling av nye tillatelser skulle det vektlegges at man bidrar til en «*positiv utvikling i distriktet for næringen*». I følge tildelingsforskriften fra 1985 skulle fiskeristyrene i fylkene som tidligere få søknader til uttalelse, og «*...fylkesplanen for fiskerinæringen skal tillegges betydelig vekt*». Tillatelse skulle ikke gis «*hvis anlegget har en klart uheldig plassering i forhold til... lovlig ferdsel eller annen utnyttning av området*». I forskriften fra 1988 for tildeling av nye tillatelser til Troms og Finnmark ble Fiskerisjefen pålagt å hente «*...rådgivende uttalelse fra nærings- og sysselsettingsstyret i fylkeskommunen om hvilke områder som ønskes prioritert*». Etter dette var det ingen nye tildelinger av tillatelser før 2002-runden. Tildelingsforskriften fra 2002 pekte ut enkeltkommuner som skulle få et visst antall tillatelser hver. Formålsparagrafen i forskriften var lik for loven, som da inkluderte at oppdrett skulle utvikles som en «*lønnsom og livskraftig distriktsnæring*». Den geografiske fordelingen av nye tillatelser var imidlertid i forskriften sagt å være til områder og kommuner med «*...stort uutnyttet potensial for oppdrettsvirksomhet, der forhold er lagt til rette for en videre utvikling av havbruksnæringen*». Tildelingsforskriften fra 2003 hadde også samme formålsparagraf som gjeldende lov. Fordeling av nye tillatelser var ikke angitt ned på kommunenivå, men på fylker eller større områder enn det, og uten at fordelingen var forklart eller begrunnet i forskriften.

Formålsparagrafen i akvakulturloven fra 2005 sa at næringen skulle «*...fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten*». Den nye loven hadde også detaljerte bestemmelser om interesseavveininger i arealspørsmål. Forskriften fra 2006, for tildeling av tillatelser til Finnmark som ikke hadde fått interessenter i 2003-runden, spesifiserte hvilke kommuner i Finnmark som skulle få nye tillatelser og hvor mange til hver, og ga også krav om 10 års binding til disse kommunene både for selve tillatelsene og lokalitetene man drev på. Tildelingsforskriften for 2009-runden spesifiserte fylker som skulle få et visst antall tillatelser for 60 av de 65 utlyste tillatelsene. For de fylkes-spesifiserte tillatelsene skulle den aktuelle fylkeskommunen konsulteres om «*...næringspolitiske vurderingar i lys av fylkesplanen, medrekna kvar i fylket det er ønskjeleg med meir oppdrettsverksemd*». Videre skulle det særlig legges vekt på om «*...søklar vil leggje til rette for auka bearbeiding med sikte på økonomisk integrasjon i kystdistrikta i Noreg*». De fem siste tillatelsene var for økologisk produksjon, og det var første gang siden 1988 at noen tillatelser ble lyst ut uten geografisk binding. 2013-forskriften for utlysning av de såkalte grønne tillatelsene anga at inntil 10 av de 45 utlyste tillatelsene var øremerket

til Troms og inntil 10 til Finnmark. De resterende 25 var uten geografisk binding. I 2016 ble Havbruksfondet vedtatt opprettet, gjennom revidert statsbudsjett. Det innebærer at 80 % av vederlag betalt for nye tillatelser for oppdrett av laks og ørret i sjø skal tilføres Havbruksfondet og så fordeles til kommuner og fylkeskommuner ut fra andelen klarert lokalitetsbiomasse i kommuner og fylker.

2.2 Eierskap

Den midlertidige oppdrettsloven fra 1973 og forskrifter til den hadde ikke noen bestemte krav til de som skulle ha tillatelsene, men kompetanse og erfaring skulle opplyses om i søknad om tillatelse. Loven som kom i 1981 sa at så vidt mulig bør eierne selv drive anleggene. Forskriften til loven var imidlertid langt mer spesifikk, og sa at «*bønder og fiskere og andre som etter forholdene kan sammenlignes med disse*» kunne få tillatelse, «*med sikte på å gi et tilskudd til hovedyrket*». Mindre fisketilvirkningsanlegg av «*avgjørende betydning i det lokale miljø*» kunne også få. Personer eller selskaper med «*næringsmessige interesser av annen art av noen betydning*» kunne derimot ikke få tillatelse. I tildelingsforskriften fra 1983 skulle det legges spesiell vekt på at «*mindre fisketilvirkningsanlegg og fiskemottak i næringssvake områder får tilleggsaktiviteter*». Da ny lov kom i 1985 var en annen type eierskaphensyn tatt inn, ved at ingen kunne ha majoritetsinteresser i mer enn ett anlegg, uten at særlige hensyn forelå. Tildelingsforskrift fra 1985 stilte også krav om at majoritetsinteressene i et anlegg skulle has av noen med lokal tilknytning, for eksempel gjennom drift av fiskemottak eller fiskeforedlingsbedrift. Forskrift fra 1988 for tildeling til Troms og Finnmark gjorde derimot *unntak* fra eierskapsbegrensningene om lokal tilknytning og majoritetsinteresser i flere anlegg. Forskrift fra 2001 satte regler for hvor mye én eier kunne kontrollere av totalt tillatelsesvolum både nasjonalt og regionalt. Nasjonalt måtte det søkes hvis man kunne få henholdsvis 10 % og 15 %, og ingen kunne ha mer enn 20 %. Regionalt var grensen 50 %. I 2004 ble dette liberalisert noe, men allerede året etter ble det strammet inn igjen. Tildelingsforskrift fra 2002 sa at man skulle vektlegge positivt om en søker var nyetablerer eller mindre aktør. Det samme gjaldt 2009-runden. I 2013 kom en forskrift som stilte krav om gjennomsnittlig bearbeidingsgrad, FOU-innsats og antall lærling- eller trainee-plasser for de som hadde mer enn 15 % av nasjonal produksjonskapasitet. Dette gikk definert opp i trinn til inntil 40 % av nasjonal produksjonskapasitet. Departementet ble gitt mulighet til å gi aktører tillatelse til å ha mer enn 40 % av nasjonal kapasitet i særlige tilfeller. Regionalt var det fortsatt begrensning på 50 % i hver region, og aktører med mer enn 15 % av nasjonal kapasitet ble pålagt å ha minst ett aktivitetssenter i hver av Fiskeridirektoratets regioner. I 2013-forskriften for grønne tillatelser ble mindre aktører (definert som de med færre enn 19 tillatelser) prioritert for 5 av de 10 utlyste tillatelser i hver av Troms og Finnmark.

2.3 Miljø og fiskehelse

Miljøhensyn har ligget i reguleringen av akvakultur helt siden starten. Loven fra 1973 sa at det ikke kunne gis tillatelse hvis det er fare for forurensing eller for sykdom. Dette ble beholdt videre. I tildelingsforskrift fra 1985 ble også sykdomsfare for skalldyr tatt med. Tildelingsforskrift for Troms og Finnmark fra 1988 slo fast at tillatelser ikke kunne gis innenfor «*sikringssoner for laksefisk*». I 1991 kom ordet bærekraftig inn i formålsparagrafen til oppdrettsloven. I 1998 kom de første forskriftene om lakselus, med krav om telling og behandling hvis man var over grenseverdier for antall lus per fisk. Det var seks forskrifter for ulike soner langs norskekysten. I 2000 kom en lovendring som ga mulighet for forskrift om miljøundersøkelser og miljøovervåking. Den første driftsforskriften fra

2004 satte en rekke krav knyttet til miljø og fiskehelse, inkludert om miljøovervåkning under og ved anlegg, tiltak ved uakseptabel miljøtilstand, tiltak for å hindre at legemidler og kjemikalier kom ut i ytre miljø, beredskapsplaner, forebygge og begrense rømming, meldeplikt ved rømming, og gjenfangst av rømt fisk. Akvakulturloven fra 2005 fikk «*innenfor rammene av bærekraftig utvikling*» i sin formålsparagraf, eget kapittel om miljøhensyn, og bestemmelser om forholdet til vernetiltak. Loven spesifiserte også at tillatelse til akvakultur kan bare gis når det er «*miljømessig forsvarlig*», og tillatelser etter matloven (hygiene og smittehensyn), forurensingsloven, og vannressursloven (beskyttelse av vassdrag og vannressurser) er gitt. I 2007 kom det egen forskrift rettet mot PD-sykdom. Det kom ny driftsforskrift i 2008, som blant annet stilte krav om kompetanse og hensyn ved bruk av legemidler og bademidler mot lus rettet mot miljø, fiskehelse og fiskevelferd. Også egne forskrifter om smittsomme sykdommer, transport og desinfeksjonsmidler rettet seg mot miljø, fiskehelse og fiskevelferd. I 2009 kom egen forskrift om laksevassdrag og nasjonale laksefjorder, med særskilte krav til akvakultur i og ved dem. I 2012 kom en ny lakselusforskrift, og også to forskrifter om to bekjempelsessoner mot PD. Forskriften om grønne tillatelser fra 2013 rettet seg særlig mot utfordringene med lakselus og rømming. I 2015 kom en forskrift som påla oppdretterne å være medlemmer i fellesorganisasjon for å sikre innsats for å fiske ut rømt oppdrettsfisk fra elver. Forskriften om utviklingskonsesjoner fra 2015 skulle legge til rette for betydelige innovasjoner gjennom betydelige investeringer, «*som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor*». I 2017 kom en generell PD-forskrift, inkludert om PD-sone for området Jæren-Flatanger, og overvåkningssoner i nord og sør. Tidligere PD-forskrifter om bekjempelsessoner fra Rogaland til Møre og Romsdal, og fra Møre og Romsdal til Nord-Trøndelag, består imidlertid. Opprettelse av trafikklssystemet for vekst og produksjonsområder fra 2017 satte miljøhensyn, og da spesifikt hvordan lakselus fra oppdrett påvirket ville fiskebestander, som grunnlaget for regulering av produksjonskapasitet.

2.4 Vederlag for tillatelser

Vederlag til staten for å få tillatelse til å drive kommersielt oppdrett av laks og ørret ble ikke innført før ved lovendring i 2001. Første tildelingsrunden hvor dette var et krav, var i 2002. Vederlaget ble da satt til 5 millioner kroner per tillatelse, unntatt i Nord-Troms og Finnmark hvor det ble satt til 4 millioner. Tillatelsene for å styrke det samiske miljøet i Tysfjord, som ble lyst ut samme år, var vederlagsfrie. Utlysningrunden i 2003 hadde samme krav til vederlag som den ordinære runden i 2002. De tillatelsene øremerket Finnmark, som ikke fikk interessenter i 2003-runden, ble lyst ut igjen i 2006, og da på auksjon uten minstepris. Tildelingsrunden i 2009 satte vederlaget til 8 millioner kroner generelt, men 3 millioner i Finnmark. Det ble klart at mange av tillatelsene ble videresolgt med gevinst. En tredel av de 45 tildelingene i den grønne runden i 2013 skulle foregå ved auksjon, mens de 30 andre tillatelsene ble solgt for 10 millioner kroner per stk. Budene varierte fra 10 til 66 millioner kroner. De som fikk tilslag hadde budt 55 millioner og opp, og snittvederlaget i auksjonen ble rett over 60 millioner. Utviklingskonsesjonene som ble utlyst i 2015 er vederlagsfrie, og de som oppnår målene i sine utviklingsprosjekter kan søke om å konvertere tillatelsene til ordinære tillatelser mot et inflasjonsjustert vederlag tilsvarende 10 millioner 2015-kroner. De siste tildelingene av ordinære tillatelser har skjedd etter trafikklssystemet innført i 2017, og forskrifter ut fra det. Det inkluderer for det første kapasitetsøkning på mellom 2 % og 6 % til 120 000 kroner per tonn MTB. Det tilsvarer 93–113 millioner kroner per standard tillatelse på 780 til 945 MTB. For det andre har det vært auksjon på ytterligere produksjonskapasitet, og der var høyeste bud tilsvarende 197 millioner kroner for en standard tillatelse, mens gjennomsnittlig vederlag ble tilsvarende 167 millioner kroner.

2.5 Utviklingen av akvakulturnæringen

Det meste av regelverket knyttet til akvakulturnæringen kan sies å knytte seg til utviklingen av næringen selv, direkte eller indirekte. Det gjelder også regelverket for hensyn til ytre miljø, og om å integreres med annen næringsvirksomhet og skape ringvirkninger til lokalsamfunn og langs kysten. Disse forholdene kan delvis ses på som forutsetninger for at akvakulturnæringen i det hele tatt skal få drive, knyttet til bærekraft og en slags sosial aksept for akvakultur. Noen bestemmelser i regelverket har imidlertid vært mer spisset inn mot hva som kan bidra til å skape en lønnsom og konkurransedyktig næring. Den midlertidige oppdrettsloven fra 1973 ga departementet i oppgave å vurdere om det ut fra produksjonsforhold eller omsetningsforhold var «*behov for produksjonsutvidelse i vedkommende distrikt*». I forarbeidene til loven var man blant annet bekymret for tilgangen på smolt, og på omsetningen av ferdig produkt. Den første forskriften, også fra 1973, krevde at en hel del opplysninger skulle legges ved søknader om tillatelser, inkludert om faglige kvalifikasjoner og praktisk erfaring med drift av fiskeoppdrettsanlegg for de bak søknaden, og anleggets tilgang på vann og elektrisk kraft, fryserikapasitet og tilvirkningskapasitet. Det er klart viktige forhold for en effektiv og økonomisk lønnsom drift. Loven fra 1981 var mer eksplisitt, og sa at utbygging må skje slik at produksjonen står i «*rimelig forhold til omsetningsmulighetene og at det blir mulig å gjennomføre forsvarlig økonomisk drift*». Loven fra 1985 hadde i formålsparagrafen å bidra til at oppdrettsnæringen kan «*få en balansert utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring*». I tildelingsforskriften for 2002-runden var utvalget av prioriterte geografiske områder sagt å være de med «*stort utnyttet potensial for oppdrettsvirksomhet, der forhold er lagt til rette for en videre utvikling av havbruksnæringen*». Det var lagt vekt på om virksomhetene som fikk tillatelser kunne «*realisere potensialet i havbruksnæringen som helhet*». I dette lå det et mål om økt verdiskaping, lønnsomhet og konkurransedyktig havbruksnæring, ifølge merknadene til forskriften. Akvakulturloven fra 2005 var enda mer tydelig, med sin formålsparagraf om å «*fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten*».

I avsnittene nedenfor beskrives tildelingssystemet og tildelingsrundene for havbruk.

2.6 Tillatelsessystemet

Siden den midlertidige lov om fiskeoppdrett kom i 1973 har det vært nødvendig med tillatelse for å kunne drive oppdrett i Norge. Noen typer akvakultur var riktignok unntatt fra kravet om tillatelser i den første loven og første forskriften. Nå skiller det mellom ordinære tillatelser og tillatelser til særskilte formål. Det siste gjelder for stamfisk, undervisning, forskning, visning og utvikling. Kommersielt oppdrett av laks og ørret i sjø har hatt krav om tillatelse hele perioden, vært begrenset i antall, og nye tillatelser har vært lyst ut i tildelingsrunder (Tabell 1). Egne forskrifter har regulert hver av disse rundene.

En tillatelse består av retten til å produsere bestemte arter, i et bestemt omfang, på bestemte lokaliteter. Tildelingen av tillatelser til oppdrett av laks og ørret i sjø skjer vanligvis i to trinn. Etter utlysning og søknad vurderer Fiskeridirektoratets regionskontorer hvem av søkerne som skal få tilsagn. Deretter må en spesifikk lokalitet klareres. Det siste er koordinert av fylkeskommunen, og krever blant annet tillatelser etter forurensingsloven, matsikkerhetsloven, vannressursloven og havne- og farledsloven, og må skje i henhold til kommunale arealplaner for lokaliteter i kystsonen

(eller med aksept om dispensasjon fra slike arealplaner). Først når lokalitet er endelig klarert kan tillatelsen utstedes.

En tillatelse til lakseoppdrett kan knyttes til inntil fire lokaliteter, eventuelt seks om flere tillatelser drives på de samme lokalitetene. Tillatelsene er begrenset til å ha en maksimal tillatt biomasse (MTB) på 780 tonn per tillatelse, unntatt i Troms og Finnmark hvor de er på 945 tonn MTB. Hver lokalitet vil også være klarert for et visst volum MTB, som da er den mengden fisk som til enhver tid kan stå på lokaliteten. Hvor stor MTB en lokalitet klareres for er hovedsakelig bestemt ut fra miljømessige forhold. MTB-systemet ble innført i 2005, og erstattet et system med volum på merder i kubikk-meter. I perioder før 2005 har det også vært førkvoter.

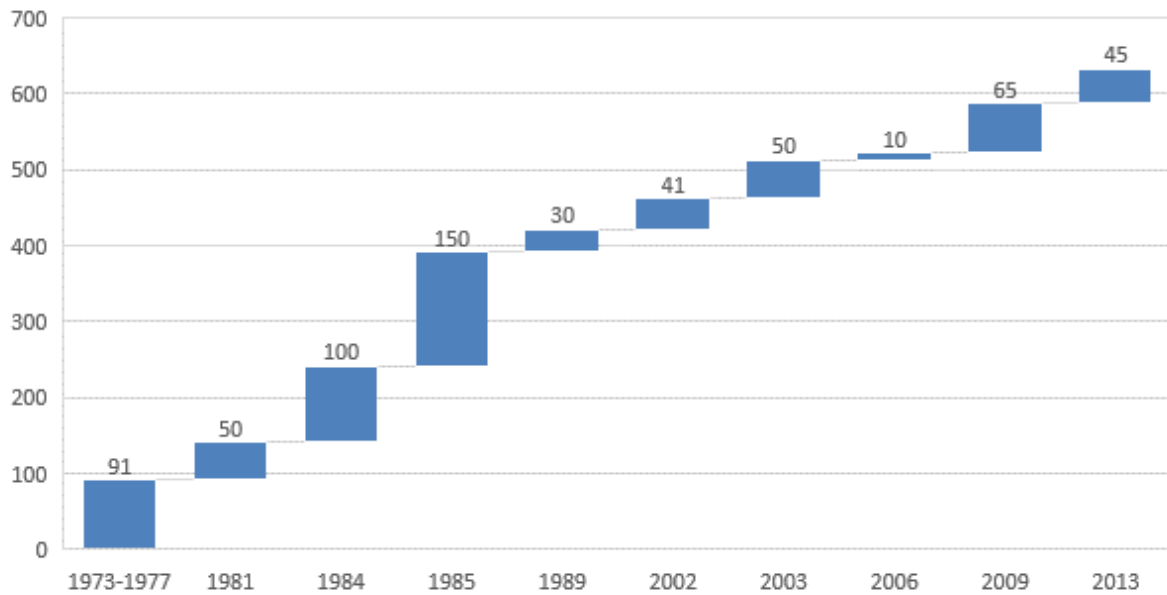
Tabellen og figurene under viser hvordan nye tillatelser for kommersielt lakseoppdrett i sjø har kommet til gjennom årene, hvordan produksjonskapasiteten i kubikkmeter og MTB har utviklet seg, og hvordan antall tillatelser har vært fordelt på fylkesnivå siden 1994.

Tabell 1 Historisk oversikt over utvikling av tillatelser for kommersielt oppdrett av laks og ørret i sjø

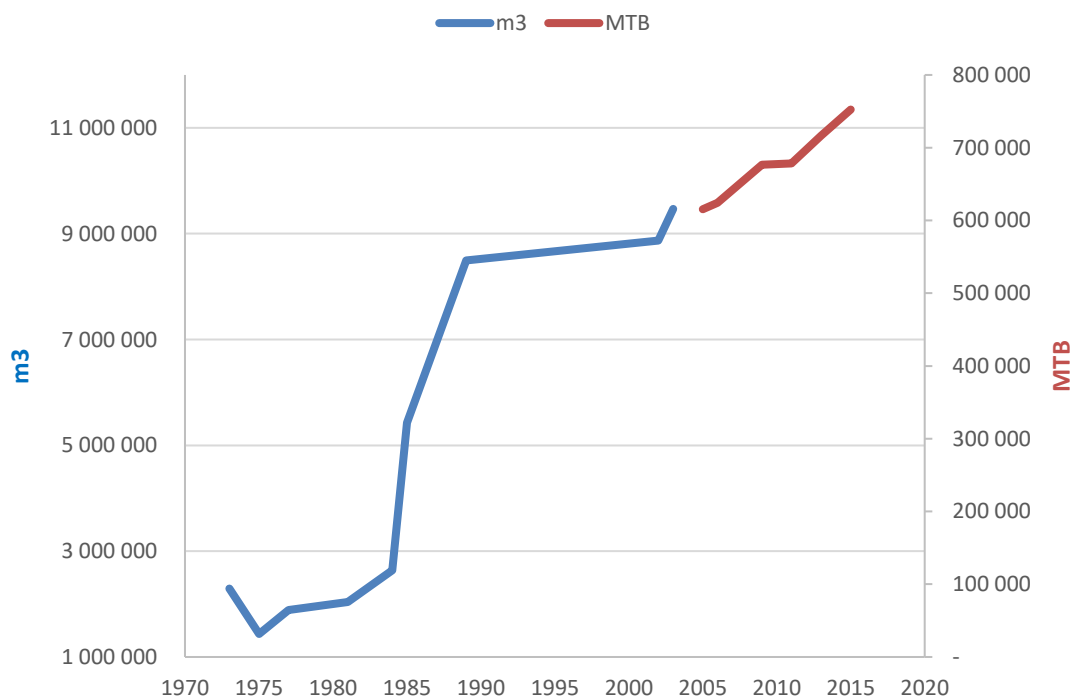
År	Hendelse
1973	Midlertidig lov om fiskeoppdrett fastsatt 8/6-1973. Var da 287 matfiskanlegg for laks og ørret.
1973	Oppdrettslovens første forskrift vedtatt 16/11-1973. Anlegg for matfiskeoppdrett skal «som hovedregel» ikke gis anlegg med kapasitet over 8000 m ³ .
1975	Restriksjoner på etablering av oppdrettsanlegg ble innført 5000 m ³ .
1977	Mellom 1973 og 1977 blir det tildelt 91 tillatelser
1977	Innført tildelingsstopp
1981	Det tildeles 50 tillatelser à 3 000 m ³
1984	Det tildeles 100 tillatelser à 5 000 m ³ og anlegg mindre enn 3 000 m ³ fikk utvide
1985	150 tillatelser à 8 000 m ³
1989	30 tillatelser à 12 000 m ³ tildeles i Troms og Finnmark
2002	41 tillatelser utlyst, inkludert 2 tillatelser til lulesamisk miljø i Musken i Tysfjord og 10 til Finnmark.
2003	60 tillatelser utlyst, men bare 50 tildelt.
2005	MTB-regimet ble innført
2005	Førkvoter som produksjonsbegrensende virkemiddel ble avskaffet
2005	System med begrensning på merdvolum avskaffet. 1 m ³ ble 65 kg MTB. Ga 30% økt produksjonskapasitet.
2006	Lukket budrunde i Finnmark for 10 tillatelser ikke tildelt tidligere runder. Vederlag mellom kr 50» og 3 mill.
2009	65 tillatelser utlyst. Mindre aktører i næringen. Søkere som vil legge til rette for økt bearbeiding med sikte på økonomisk integrasjon i kystdistriktene. I PD-sonen på Vestlandet bidra til redusert risiko. 5 tillatelser herav til økologisk drift.
2011	Tilbud om 5 % økt MTB i Troms og Finnmark mot vederlag
2013	Grønne tillatelser: 10 til Finnmark, 10 til Troms, 15 i lukket budrunde, 10 med ekstra strenge miljøkrav.
2015	Tilbud til alle om å utvide MTB med 5% mot vederlag på 1 mill. og spesielle krav ang lakselus
2016	Prøveordning med Bremnesmodellen, som tillater mer fleksibel bruk av MTB-kvoten gjennom året
2017	Ordning med trafikklys og produksjonsområder innført.
2017	Tilbud om å kjøpe kapasitetsøkning i grønne produksjonsområder, og etter unntaksbestemmelse for de som har hatt lokaliteter med lite lakselus.
2018	Auksjoner av kapasitetsøkning i grønne produksjonsområder

I perioden 1977 til 2013 ble det til sammen lyst ut og/eller fordelt 632 ordinære tillatelser for oppdrett av laks og ørret i sjø. Fra 1973 til 1977 ble det delt ut 91 tillatelser, og så på 1980-tallet kom 330 tillatelser. Det var ingen utlysninger av tillatelser på 1990-tallet. På 2000-tallet fram til og med 2013-runden ble 211 tillatelser lyst ut, medregnet at 10 tillatelser til Finnmark ble lyst ut både i 2003

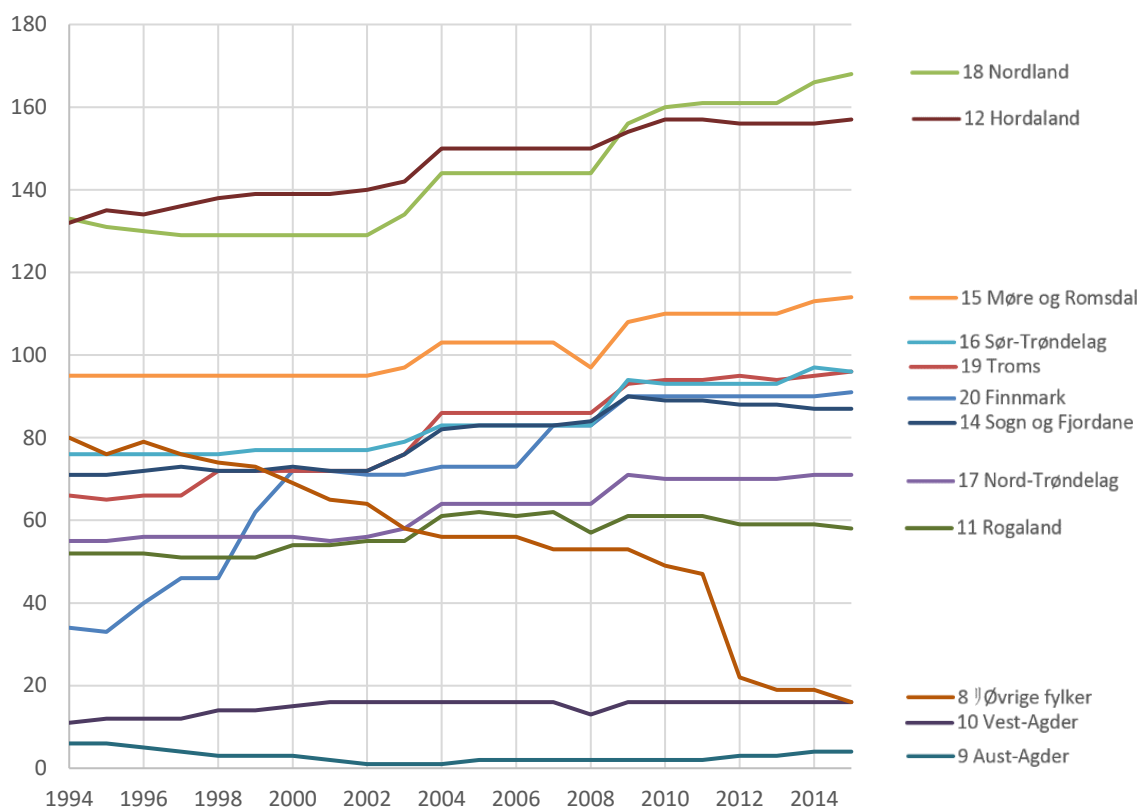
og 2006. Per 2017 var det over 900 ordinære tillatelser. I 2017 og 2018 ble ekstra MTB-kapasitet solgt og auksjonert ut etter trafikklssystemet innført i 2017, tilsvarende 26–27 standard tillatelser.



Figur 3 Antall nye ordinære tillatelser for oppdrett av laks og ørret i sjø tildelt i 1973 t.o.m. 2013-runden (Kilde: Nofima).



Figur 4 Anslått kapasitet for produksjon av matfisk av laks og ørret i perioden 1970 til 2015 (spesielle formål er ikke inkludert). NB: Merk skala aksene. (Kilde: Nofima).



Figur 5 Antall tillatelser for oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjø 1994–2015 per fylke (spesielle formål er ikke inkludert) (Kilde: Fiskeridirektoratet/Nofima).

2.7 Kronologisk gjennomgang av utviklingen i lover og forskrifter

Her følger en detaljert kronologisk gjennomgang av hvordan oppdrettslover, inkludert akvakulturloven fra 2005, og forskrifter til disse har kommet gjennom årene.

2.7.1 Midlertidig oppdrettslov 1973

Den første loven om oppdrett hadde tittelen «Midlertidig lov av 8. juni 1973 om bygging, innredning, etablering og utvidelse av anlegg for klekking av rogn og oppdrett av fisk» (LOV-1973-06-08-48). Der ble adgangen til å drive oppdrett begrenset og underlagt statlig kontroll. Første punkt i §1 bestemte at «Uten tillatelse av vedkommende departement må ingen bygge, innrede, etablere eller utvide anlegg for klekking av rogn eller for oppdrett av fisk». Det ble åpnet for at anlegg for bestemte formål eller mindre anlegg som ikke var for kommersiell bruk kunne unntas fra kravet om tillatelse gjennom forskrift.

Det var videre bestemt at tillatelse «skal ikke gis» når anlegget representerte fare for spredning av sykdom eller forurensing, dersom anlegget er «uheldig plassert» eller «teknisk lite tilfredsstillende» (§2). Men «For øvrig skal tillatelse gis med mindre departementet finner at det på grunn av produksjonsforholdene og omsetningsforholdene, samlet eller hver for seg, ikke er behov for en produksjonsutvidelse i vedkommende distrikt, eller at utvidelsen ikke vil være i samsvar med samfunnsmessige interesser».

Loven hadde ingen formålsparagraf. Unntak fra krav om tillatelse ble gitt i loven for visse typer anlegg og formål. Det gjaldt i første rekke små anlegg for matfisk til egen husholdning, anlegg for vitenskapelig forskning og forsøk, og for å produsere fisk til utsett for å styrke naturlige bestander. Det siste var viktig for å bøte på negative virkninger av kraftutbygging, og i tråd med lov om vassdragsregulering.

Den første forskriften

Den første forskriften til oppdrettsloven ble vedtatt i november 1973. Den bestemte at det var Fiskeridepartementet som skulle ha ansvaret for oppdrettsloven. Den begrenset volumet på hver lokalitet til 8000 m³ for «*Flytemærer*», «*Strandinnhegninger*» eller «*Produksjonsdammer på land*», eller tilsvarende for «*andre anleggstyper*». Videre ble det bestemt hvilke opplysninger som søknader måtte inneholde, og at noen typer anlegg var fritatt fra søknader. Det gjaldt «*hobbyanlegg*», vitenskapelige anlegg, og anlegg for å produsere fisk for utsetting for å styrke naturlige stammer av fisk, inkludert etter lov om vassdragsregulering. Fiskeridirektøren ble gitt myndighet til å kunne kreve opplysninger om driften, inkludert både kvanta produsert og regnskap. Det ble også slått fast at tillatelser som ikke var tatt i bruk innen to år falt bort. Søknader om tillatelse skulle blant annet inneholde opplysninger om «*Søkerens (driftlederens) faglige kvalifikasjoner og praktisk erfaring med drift av fiskeoppdrettsanlegg*», «*Anleggets størrelse og kapasitet, teknisk og økonomisk*», «*Mengde, kvalitet og miljø i saltvann og/eller ferskvann*», og «*Tilgang på elektrisk kraft, fryserikapasitet, tilvirkningskapasitet*». Det ble ikke direkte sagt at dette skulle vektlegges ved søknader, men det er rimelig å tolke det slik.

Ny forskrift i 1975

I 1975 kom en ny forskrift til oppdrettsloven. Den la til at *overdragelse* av anlegg som krever tillatelse kan ikke skje uten at Fiskeridepartementet tillater det.

De første årene fikk nesten alle søkere innvilget tillatelse, men i 1977 ble det stopp i tildeling av tillatelser, av frykt for overproduksjon og mangel på smolt (Hersoug, 2005).

Den midlertidige oppdrettsloven skulle være gyldig til 1. januar 1977, men fikk forlenget gyldighet i flere omganger, fram til 1981.

2.7.2 Første permanente oppdrettsloven 1981

I mai 1981 kom den første permanente oppdrettsloven. Den hadde tittel «*Lov av 15. mai 1981 om bygging m.v. av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk og skalldyr*». Til forskjell fra den midlertidige oppdrettsloven hadde den en formålsparagraf:

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

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

Hensynet til markedet («*omsetningsmulighetene*») og til forsvarlig økonomisk drift var altså sentralt. Videre var det et mål å skape arbeidsplasser i distriktene, og ønskelig at eierne selv skulle drive. Man ønsket altså å begrense mulighetene for at kapitalsterke aktører skulle komme inn som eiere på anlegg som ble drevet av andre. Dette på bakgrunn av at det allerede var en viss interesse for lakseoppdrett blant større industrielle aktører. Eksempelvis ble MOWI etablert allerede i 60-årene.

Loven av 1981 satte ikke en øvre grense på størrelse på anleggene, men åpnet for at størrelsesbegrensning kunne skje via forskrift, noe som jo var gjort i forskrifter til den tidligere loven.

Midlertidige forskrifter om tildelinger av tillatelser 1981

De midlertidige forskriftene fra samme dato som loven om tildeling av tillatelser, slo fast at søknader som kom inn etter 1. mars 1981 – altså 2,5 måneder før loven og forskriften var vedtatt – ikke ville bli behandlet. Dermed hadde man allerede lukket muligheten for å søke om nye tillatelser.

Forskriften begrenset oppdrettsvolumet per tillatelse til 3000 m³, altså betydelig mindre enn det som hadde vært taket i forskriftene til den forrige oppdrettsloven fra 1973.

En annen nyhet var at fiskeristyrene i hvert fylke skulle få tildelingssøknader til uttalelse og begrunnet prioritering, basert på prinsipper gitt i forskriften. Disse gikk på at de «*naturgitte mulighetene og forholdene ellers*» var gode for oppdrett, og at tillatelse bare skulle gis «*for anlegg som lokaliseres til mindre steder i distrikter som på grunn av liten annen næringsvirksomhet og små utsikter til å skaffe seg slik i framtiden har problemer med å opprettholde sysselsettingen og bosettingen*». Det var kun de med «*næringsvirksomhet som knytter seg til jordbruk, fiske og mindre fisketilvirkningsanlegg eller lignende*» som kunne få tillatelse. De med «*næringsmessige interesser av annen art av noen betydning, skal ikke tildeles konsesjon*». Forskriften satte også et samlet tak på produksjonsvolumet til nye oppdrettsanlegg, slik at det ikke skulle «*vesentlig overstige 150 000 m³*».

Ny midlertidig forskrift om tildeling 1983

I 1983 kom det ny midlertidig forskrift om tildeling. Igjen var adgangen til å søke om tillatelse for matfiskanlegg allerede lukket da forskriften ble vedtatt. Nye anlegg kunne nå være inntil 5000 m³. Forskriften åpnet også for at eksisterende anlegg kunne få øke sitt volum til denne grensen, etter søknad. Anlegg som hadde vært i drift i mer enn 3 år kunne etter søknad få utvidet tillatelse til 8000 m³.

Tildeling skulle legge særlig vekt på om anleggene kom til «*næringssvake områder*», at de kunne bidra til å utvikle faglig miljø og samarbeid som kunne styrke lønnsomheten i næringen, og at mindre fisketilvirkningsanlegg og fiskemottak i næringssvake områder kunne få tilleggsaktiviteter som kunne styrke driften deres.

Tidligere forskrifter hadde krav om at søknader om tillatelse måtte redegjøre for driftslederens faglige kvalifikasjoner og praktisk erfaring med drift av fiskeoppdrettsanlegg. Nå ble det for første gang tydeliggjort at kvalifikasjoner også var et relevant kriterium ved prioritering: «*Under ellers like vilkår skal søknader fra personer som har faglige og praktiske forutsetninger for å fremme forsvarlig og økonomisk drift av oppdrettsanlegg prioriteres ved konsesjonstildeling*».

2.7.3 Ny oppdrettslov 1985

Allerede i juni 1985 kom det en ny oppdrettslov. Den hadde tittel «*Lov av 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.*». Nå var formålsparagrafen blitt betydelig kortere: «*Formålet med*

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

Loven inneholdt også flere andre endringer i forhold til loven fra 1981. Det ble presisert at tillatelse gis til *«en eller flere bestemte personer, selskaper, foreninger eller stiftelser eller til staten, en kommune eller en annen offentlig innretning»*, og at departementet kunne bestemme at endringer i *«underliggende forhold så som eiersammensetningen i selskaper m.v. som har tillatelse»* måtte godkjennes. Dette innebar en potensielt mye sterkere kontroll med hvem som var eiere, og at man ikke kunne omgå de opprinnelige eierskapsbegrensningene ved oppkjøp av selskaper eller eierandeler i selskaper.

Tidligere bestemmelse om at tillatelse ikke kunne gis dersom det var *«fare for utbredelse av sykdom»* ble presisert til å gjelde *«utbredelse av sykdom på fisk eller skaldyr»*. Bestemmelse om at tillatelse ikke kunne gis hvis anlegget var *«uheldig plassert»* ble presisert til *«har en klart uheldig plassering i forhold til det omkringliggende miljø eller lovlig ferdsel eller annen utnytting av området»*. Særlig den siste var trolig en nyttig presisering, da den opprinnelige formuleringen åpnet for mye tolkning.

Departementet skulle bestemme hvor mange tillatelser som skulle tildeles for oppdrett av matfisk av laks og ørret og retningslinjer for tildelingen, inkludert hvilke distrikter som burde prioriteres.

Tildeling av matfisk-tillatelse for laksefisk skulle særlig legge vekt på *«at oppdrettsnæringen såvidt mulig får en eierstruktur der majoriteten av eierinteressene i anlegget innehas av [noen] med lokal tilknytning»*. Man hadde altså gått fra at det skulle være spesifikke typer lokale aktører som fikk tillatelse, og at de selv drev anleggene, til at majoriteten av eierinteressene nå *såvidt mulig* skulle ha lokal tilknytning. Men loven bestemte at uten at det foreligger særlige hensyn kan ingen ha majoritetsinteresser i mer enn ett anlegg.

Det ble også bestemt i loven at oppdretternes nødvendige faglige kompetanse var blant forholdene som særlig skulle vektlegges ved tildeling av tillatelser for laks og ørret.

Tillatelser for andre arter enn laks og ørret, inkludert for rogn, settefisk og yngel, *skulle gis* så fremt at de var i tråd med det overordnede formål i loven, og at det ikke var fare for sykdomsutbredelse eller forurensing, eller at anlegget ville ha en klart uheldig plassering.

Andre nye bestemmelser som kom i loven, var en eksklusiv gjenfangstrett for oppdretter i 14 dager etter rømming. Det ble også åpnet for å trekke tilbake en tillatelse dersom et anlegg innebærer fare for *«vesentlig skade»* knyttet til forurensing eller sykdomsspredning, eller *«kommer vesentlig i strid med»* vilkåret om klart uheldig plassering. Departementet ble også gitt mulighet til å komme med bestemmelser om at en tillatelse kunne trekkes tilbake om den ikke eller bare i begrenset grad hadde vært i bruk i en periode.

Loven fikk en rekke endringer fram til den ble avløst av akvakulturloven i 2005. Det gjaldt blant annet i 1988, 1989, 1991, 1993, 2000, og i 2001. Vi går ikke inn i disse i detalj, men endringer i 1989 innebar blant annet at endring i eiersammensetning i selskaper som hadde tillatelse til oppdrett kunne kreves godkjent hvis de innebar strid med reglene om eierskap av tillatelser. I 1991 kom ordet bærekraftig inn i formålsparagrafen til loven. I 2000 kom muligheten om å lage forskrifter om miljøundersøkelser og miljøovervåking inn. I 2001 kom muligheten for å kreve vederlag for nye tillatelser.

Tildelingsforskrift for matfisk av laks og ørret i 1985

I forskriften om tildeling av tillatelser for matfisk av laks og ørret, som ble fastsatt en uke etter at loven var vedtatt, ble det gjort flere presiseringer. Én var at ved prioritering av søknader skulle de søkes plassert i «*næringssvake områder der den distriktsmessige effekt blir best mulig*». «*Fylkesplanen for fiskerinæringen*» skulle tillegges betydelig vekt, der den anga noen prioriteringer. Søknader om tillatelser til etablering av nye anlegg skulle forelegges fiskeristyret i det aktuelle fylket til uttalelse og begrunnet prioritering.

Søkere med tilknytning til «*det lokale næringsliv, f.eks. gjennom drift av fiskemottak eller fiskeforedlingsbedrift*» skulle prioriteres om den lokale virksomheten ville bli styrket ved å få en tillatelse. Man var også opptatt av om søkeren selv skulle delta aktivt i driften av oppdrettsanlegget, og om søker selv hadde den nødvendige faglige kompetanse for å drive anlegget. Men det kunne legges vekt på om driftsleder med slik kompetanse skulle knyttes til anlegget. Hva nødvendig faglig kompetanse var, ble også definert: Et års praksis fra oppdrett av laks og ørret, og/eller teoretisk utdanning på minimum videregående kurs I eller tilsvarende.

Det kunne søkes om nye tillatelser med frist i august 1985. Tillatelser kunne være på inntil 8000 m³, men det var ikke satt noe tak på samlet volum, hverken i loven eller forskriften.

Forskrift om flytting og utvidelse av anlegg

I november 1985 kom også en *forskrift om flytting og utvidelse av anlegg for oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjøvann*. Den slo fast at flytting eller utvidelse krevde godkjenning fra Fiskeridirektøren, men også at eksisterende anlegg kunne tillates utvidet til 8000 m³. I utgangspunktet var flytting av hele eller deler av anlegg over kommune- eller fylkesgrense ikke tillatt. Fiskeridirektøren kunne imidlertid dispensere om muligheten for å skaffe seg egnet lokalitet var «*særlig vanskelig på grunn av fysiske, biologiske eller rettslige forhold*». Det ble også angitt at tillatelser som ikke var benyttet innen to år falt bort, og at anlegg som ikke har vært brukt på to år kunne forlanges fjernet.

I 1985 kom det også egne forskrifter om oppdrett av skalldyr.

Forskrift om anlegg for forsøks-, forsknings- og undervisningsformål

I 1986 kom forskrift «*om anlegg for oppdrett av matfisk av laks og ørret til forsøks- og forskningsformål og undervisningsformål*». Anlegg til undervisningsformål kunne være inntil 2000 m³, mens volum for anlegg til forsøk og forskning skulle vurderes i hvert enkelt tilfelle. Forskningsresultatene fra slike anlegg skulle være allment tilgjengelig, men dispensasjon fra dette kunne gis. Det var også angitt at «*anlegget skal tillates nyttet over en nærmere fastsatt periode*», altså tidsavgrenset.

Forskrift om oppdrett av stamfisk av laks, ørret og regnbueørret

Forskriften om stamfisk som kom i juli 1986 sa at de som hadde tillatelse til oppdrett av matfisk eller settefisk kunne få tillatelse til stamfiskoppdrett, men de skulle være avgrenset til 5 års varighet og et volum på 1000 m³. Fire slike tillatelser kunne imidlertid slås sammen på samme lokalitet. Fylkeslag av Norske Fiskeoppdretteres forening kunne derimot få tillatelser uten tidsbegrensning, og for et volum på inntil 8000 m³. Fiskeridirektøren skulle sette antall anlegg i hvert fylke, og ved tildeling skulle man søke å få en hensiktsmessig spredning av stamfiskanlegg i hvert fylke. Tillatelser kunne trekkes tilbake hvis anleggene ikke oppfylte formålet som var å «*produsere rogn og melke av sykdomsfri fisk med høy avlsverdi eller fra spesielle stammer*», eller ikke var i bruk i to år. Det var mulig å søke om stamfisktillatelse fram til november samme år.

Lovendring 1988

I juni 1988 kom en lovendring som åpnet for at i ekstraordinære tilfeller kunne Kongen i statsråd, det vil si regjeringen, gjøre unntak fra vilkårene om at tillatelse ikke skal gis dersom anlegget vil utgjøre fare for sykdomsspredning, og «*bl.a. tillate at anlegg flyttes uten hinder av bestemmelse som ellers måtte være fastsatt*», men da bare midlertidig til den ekstraordinære situasjonen var opphørt.

Tildelingsrunde Finnmark og Nord-Troms 1988

I oktober 1988 kom en *forskrift* om tildeling av 20 matfisktillatelser for laks og ørret i Finnmark og 10 tillatelser til kommuner i Nord-Troms. Dette tilsvarer tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms. Fiskerisjefen skulle innhente uttalelse fra nærings- og sysselsettingsstyret i fylkeskommunen om hvilke områder som burde prioriteres.

Det ble her gjort unntak fra krav i loven om at det særlig skulle legges vekt på at næringen får en eierstruktur der majoritetsinteressene har lokal tilknytning og at ingen kunne ha majoritetsinteresser i mer enn ett anlegg. Dette var trolig ut fra forventninger om dårlig tilgang på kapital blant aktører i denne regionen.

De minste faglige kvalifikasjoner for å få tillatelse, enten hos søkeren eller driftsansvarlig, var praksis fra oppdrettsanlegg og utdanning minst på videregående kurs II-nivå, eller langvarig praksis som driftsansvarlig.

Det var også flere punkter hvor man vektla om kvinner var involvert. Det ene var om anlegget hadde ansettelsesplaner som inkluderte kvinner. Det andre om kvinner var inne på eier- eller ledelsessiden. Der to søkere sto tilnærmet likt, skulle den søkeren med flest kvinner på eier- og ledelsessiden prioriteres.

Det skulle også vektlegges om søkeren ville prøve ut metoder og teknologi som kunne være viktig for utvikling av akvakulturvirksomhet i Finnmark og Troms.

Tillatelse kunne gis for anlegg på inntil 12 000 m³, og med inntil to lokaliteter for hvert anlegg.

Forskrift om tvangsmidler

En forskrift i 1989 etablerte muligheten for tvangsmidler (tvangsmulkt) etter oppdrettsloven hvis pålegg om å rette opp forhold ikke ble fulgt innen rimelig tid, vanligvis to uker. For noen forhold ble det bestemt dagsmulfter som over ett år ville tilsvare 10 ganger folketrygdens grunnbeløp, for hver 1000 m³ påbegynte overskridelse, eller for hver 100 000 stk. overskridelse.

Det kom også nye forskrifter om oppdrett av andre arter enn laks og ørret, og om oppdrett av skalldyr.

Endring i forskrift om stamfisk

I 1993 ble forskrift om oppdrett av stamfisk av laks, ørret og regnbueørret endret. Nå skulle Fiskerisjefen i det aktuelle distriktet ikke lenger gi faglig råd om tildeling av tildelingssøknad. Enkeltoppdrettere kunne få sin stamfisk-tillatelse fornyet for 5 år av gangen og få tillatelse på inntil 4000 m³. Tidligere var de avgrenset til 5 års varighet og 1000 m³. Tillatelser til fylkeslag av Norske fiskeoppdretteres forening kunne få tillatelser på inntil 12 000 m³, mot før 8000 m³.

Produksjonsregulerende tiltak

I februar 1996 kom den første forskrift om produksjonsregulerende tiltak for oppdrett av laks og ørret. Formålet var å regulere produksjonen sånn at formålet i oppdrettsloven kunne oppnås: Bidra til en balansert og bærekraftig utvikling i næringen, og fremme en lønnsom og livskraftig distriktsnæring. Det ble innført fôrkvoter per 1000 m³ tillatelsesvolum, samt en øvre fisketetthet på 25 kg/m³. Dersom man brøt reglene om fôrkvoter ble det innført tvangsmulkt, og om fisketettheten var for høy fikk man først frist til å senke den, men deretter tvangsmulkt om det ikke ble ordnet. Forskriften åpnet også for at tillatelsen kunne trekkes tilbake.

Deretter fulgte en rekke forskrifter som justerte forskriften om produksjonsregulerende tiltak. Det gjaldt i juli, oktober, november og desember 1996, i januar og desember 1997, og i april 1998. De produksjonsregulerende tiltakene kom i stor grad etter press fra EU, som truet med straffetoll, dersom den norske produksjonen ikke holdt seg innen vedtatte rammer (se Hovland, 2014 og Hersoug, 2014).

Bekjempelse av lakselus

I løpet av mai til september 1998 kom det seks forskrifter som tok for seg bekjempelse av lakselus i ulike fylker. Til sammen dekket disse seks forskriftene kysten fra Aust-Agder til og med Finnmark. Formålene var «å fastsette minimumstiltak for å redusere forekomsten av lakselus på laks og ørret i oppdrettsanlegg og frittlevende bestander». Dette var lokale forskrifter som fylkesveterinærene i de ulike fylkene vedtok, men forskriftene var i det vesentlige like for hele landet. De fastslo at det skulle telles lus i perioden mars-desember, minst månedlig og hver 14. dag ved vanntemperatur over 9 °C. Det ble også satt grenseverdier for obligatorisk avlusing på henholdsvis 2 og 5 kjønnsmodne hunnlus per fisk i periodene mars-mai og juni-desember, delvis temperaturbasert.

Retildeling av tillatelser til Finnmark og Troms

I juni-juli 1998 kom forskrift om retildeling av 25 tillatelser for matfisk-oppdrett av laks og ørret i Finnmark og 6 i Troms. Tre av tillatelsene for Troms var forbeholdt kommuner i Nord-Troms. Søkere skulle prioriteres blant annet ut fra om kommunen legger til rette med lokaliteter, lokalt eierskap, styrke lokalt næringsliv for eksempel innen fiskeri, og at både nye aktører skal gis mulighet og å styrke etablerte oppdrettere. Det ble satt betingelser om i løpet av de tre første årene etter tildeling kunne en konsesjon ikke overdras og heller ikke majoriteten av eierandelene i det selskap som hadde fått tillatelsen. Men Fiskeridirektoratet kunne «i særlige tilfeller» gjøre unntak fra dette.

Produksjonsregulerende tiltak

I mellom september 1998 og desember 2000 kom det fem forskrifter om produksjonsregulerende tiltak. Regimet med fôrkvoter og tetthetskontroll ble altså vurdert til å kreve relativt hyppige justeringer for å unngå straffetoll fra EUs side.

Eierskapskontroll

I 2001 kom en forskrift om «kontroll med eiermessige endringer i selskap m.v. som innehar tillatelse til oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjø». Forskriften innførte meldeplikt ved endringer i eierstrukturen, og at man da var avhengig av å få ny tillatelse. Det ble også innført bestemmelser som knyttet seg til eierskapsbegrensninger. Å «ha kontroll med» ble definert til å ha direkte eller indirekte eierskap til mer enn halvparten av eierinteressene, eller å ha tilsvarende kontroll på annen måte. Ingen kunne ha kontroll med mer enn 20 % av samlet tillatelsesvolum, og var videre avhengig av statlig godkjenning dersom volumet oversteg henholdsvis 10 og 15 %. I vurderingen av om tillatelse skulle gis skulle det vektlegges om det ville bidra til å oppnå «nasjonale mål for næringen,

herunder å øke verdien av norsk fiskeeksport, økt verdiskapning og å utløse næringens potensiale som helhet. Videre om ervervet bidrar til å opprettholde næringen som en lønnsom og livskraftig kystnæring».

Det ble også satt en regional eierbegrensning, ved at ingen kunne kontrollere mer enn 50 % av samlet tillatelsesvolum innenfor en av fiskerimyndighetenes inndelte regioner.

I 2001 kom også en forskrift som utvidet oppdrettsloven til å inkludere pigghuder.

Vederlag

En lovendring i juni 2001 åpnet for at departementet kunne kreve vederlag for nye tillatelser for matfiskoppdrett av laks og ørret, og at de kunne fastsette størrelsen på vederlaget for den enkelte tillatelse.

Forskrift om gebyr for saksbehandling

I 2001 ble det etablert gebyrer for saksbehandling etter oppdrettsloven. Saksbehandling av nye søknader om tillatelse skulle koste kr 12 000, overføring av tillatelse kr 8000, og saksbehandling av produksjonsregulerende tiltak skulle koste kr 3 prer tonn fôrkvote utfra konsesjonens volum.

I 2002 hadde elektronisk rapporteringssystem for fôrkvoter og produksjonsregulerende tiltak blitt innarbeidet, og forskriften ble endret slik at de som ikke rapporterte elektronisk måtte betale et månedlig gebyr på kr 250 per månedlig rapporteringsskjema.

I 2003 ble forskriften justert igjen, slik at også retildeling og utskriving av konsesjonsdokumenter etter konkurs skulle betales gebyr for.

Flere forskrifter om produksjonsregulerende tiltak

Videre kom det nok tre forskrifter om produksjonsregulerende tiltak for matfiskoppdrett av laks og ørret i 2002.

Forskrifter for tildelingsrundene i 2002

I 2002 kom det to forskrifter om tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann. En om tildeling av 38 konsesjoner til bestemte kommuner, og en om tildeling av 2 konsesjoner for å styrke det lulesamiske miljøet i Musken i Tysfjord kommune. Disse omtales i detalj lenger bak i rapporten.

Krav til teknisk standard

I 2003 kom den første egne forskrift om krav til teknisk standard for oppdrettsanlegg. Formålet var oppgitt til å begrense rømming fra anlegg. I tillegg til krav til standarden på anleggene inkluderte forskriften også bestemmelser om forsvarlig drift og vedlikehold av anleggene. Det var også laget en Norsk Standard: Flytende oppdrettsanlegg - Krav til utforming, dimensjonering, utførelse, installasjon og drift (NS 9415). Lokalteter skulle også klassifiseres etter standarden, og anlegg måtte ha et «*dugelighetsbevis*» utstedt av et godkjent organ, i tråd med lokalitetsklassen.

Forskrift for tildelingsrunde i 2003

I oktober 2003 ble det lyst ut 60 konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann, fordelt på ulike fylker og regioner. Ti av disse var konsesjoner som tidligere var utlyst men ikke fordelt. Mer om denne tildelingsforskriften senere i rapporten her.

Endringer på grunn av endringer i Matloven

Endringer i matloven (lov om matproduksjon og mattrygghet mv.) fra 01.01.2004 ga behov for endring også i oppdrettsloven, til å ta hensyn til mulig risiko for folkehelsen ved plassering av anlegg. Anlegg kunne ikke tillates slik at de «*har en klart uheldig plassering i forhold til de omkringliggende miljø, hensynet til folkehelsen, lovlig ferdsel eller annen utnyttning av området*». Lovendringen medførte også behov for endringer i flere forskrifter, inkludert om oppdrett av matfisk av laks og ørret til både kommersielle formål og til undervisning, forsøk og forskning, oppdrett skalldyr, og oppdrett av andre fiskearter enn laks, ørret og regnbueørret i saltvann.

Forskrift om godkjenning av etablering og utvidelse av akvakulturanlegg

I januar 2004 kom en forskrift som hadde som formål «*å fremme god dyrehelse og sikre helsemessig trygge næringsmidler*», gjennom å regulere hvordan akvakulturanlegg ble etablert og utvidet. Den slo fast at for å etablere akvakulturanlegg, eller å øke produksjonsomfanget på allerede godkjente akvakulturanlegg så måtte det søkes og få godkjenning fra Mattilsynet. Etablerte anlegg som ikke hadde godkjenning måtte også få det. Smittefare til anlegget og omkringliggende miljø og om plasseringen var uheldig ut fra hensynet til å sikre helsemessig trygge næringsmidler skulle vurderes. Smittefaren skulle særlig vurderes for vassdrag, andre akvakulturanlegg og grupper av akvakulturanlegg. Søknader måtte også inneholde en beredskapsplan. Forskriften hadde også bestemmelser om blant annet tilsyn, pålegg og avvikling av anlegg.

Forskriften bestemte også endring av hvordan produksjonsomfang skulle defineres, fra kubikkmeter til maksimalt tillatt biomasse (MTB) i tonn. Anlegg som tidligere var definert i kubikkmeter skulle omregnes til MTB ved at 1 m³ tilsvarte 65 kg MTB. I Troms og Finnmark ble dette satt til at 1 m³ tilsvarte 75 kg MTB for anlegg på under 36 000 m³.

Klarering av lokaliteter

I 2004 kom det ny forskrift «*om flytting og utvidelse av anlegg for oppdrett av matfisk og stamfisk av laks og ørret i sjøvann*». Klarering av lokalitet er nødvendig for å kunne drive oppdrett der, og lokalitetsklarering skal knyttes til en eller flere bestemte konsesjoner. Det er altså ikke mulig å klarere en lokalitet uten at man har en konsesjon man ønsker å bruke der. Utvidelse av oppdrettsvolumet krever ny lokalitetsklarering. Klarering av lokalitet i annen region enn der konsesjonen er hjemmehørende tillates ikke, men det kan gis dispensasjon fra dette dersom en konsesjonshaver har konsesjoner på begge sider av en regiongrense, og forbudet derfor vil slå særlig urimelig ut. En konsesjon hadde på dette tidspunkt et maksimal-volum på 12000 m³. Det ble mulig å ha maksimalt fire lokaliteter knyttet til en konsesjon, og om to eller flere konsesjoner var samlokaliserte kunne disse konsesjonene maksimalt være knyttet til seks lokaliteter. Det ble også bestemt at godkjenning av lokalitet kunne trekkes tilbake dersom graden av utnyttelse på lokaliteten har vært mindre enn en tredjedel av det tillatte i tre år eller mer.

Forskrift om internkontroll etter akvakulturloven

I 2004 kom en egen forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen, såkalt IK-Akvakultur. Formålet var å sikre en systematisk gjennomføring av tiltak for å oppfylle akvakulturlovgivningen. Forskriften slår fast at det skal innføres og utøves internkontroll, og det skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne. Selv om internkontrollen skal «*tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve krav i eller i medhold av akvakulturlovgivningen*», er det spesifisert i en liste i § 5 hva internkontroll innebærer av tiltak og dokumentasjon:

- a) sørge for at de lover og forskrifter i akvakulturlovgivningen som gjelder for virksomheten er tilgjengelig,
- b) sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelige og oppdaterte kunnskaper og ferdigheter i virksomhetens internkontroll,
- c) fastsette mål for internkontrollarbeidet,
- d) ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet knyttet til etterlevelse av akvakulturlovgivningen er fordelt i virksomheten,
- e) kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, og utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene,
- f) iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av akvakulturlovgivningen, og
- g) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt.

Internkontrollen skal dokumenteres i den form og i det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Dokumentasjon som følger av krav i eller i medhold av akvakulturlovgivningen, for eksempel instruksjoner, tillatelser, kompetansebevis, sertifikater o.l. skal inngå. Skriftlig dokumentasjon etter denne forskrift skal minst omfatte forhold som nevnt i § 5 annet ledd bokstav c til g.

Forskrift om godkjenning av etablering og utvidelse av akvakulturanlegg internkontroll etableres og gjennomføres.

Nye regler for eierskapsbegrensning

I desember 2004 ble reglene om nasjonal eierskapsbegrensning justert. Grensen for når man måtte få tillatelse fra departementet for å overta tillatelser for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø var nå hvis en aktør kunne få kontroll med mer enn 20 % av samlet nasjonalt tillatelsesvolum (tidligere 15 %). Ingen kunne få ha kontroll med mer enn 35 % av samlet nasjonalt tillatelsesvolum (tidligere 20 %). Den regionale eierbegrensningen på 50 % innenfor hver av fiskerimyndighetenes inndelte regioner ble stående uendret.

Forskrift om drift av akvakulturanlegg

I desember 2004 kom en samlet forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften). Den samlet forskrifter om drift av ulike typer akvakulturanlegg i én forskrift, og erstattet/opphevet drifts- og sykdomsforskriften⁶, settefiskforskriften⁷, forskriften om helsekontroll med akvakulturdyr fra samme år, og deler av sykdomsforskriften⁸.

Den hadde formål likt med akvakulturloven som kom året etter, om å «*fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten*». Men formålsparagrafen inkluderte også et tillegg om at «*Formålet er også å fremme god helse hos akvakulturdyr og ivareta god velferd hos fisk*».

⁶ Forskrift 18. desember 1998 nr. 1409 om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg (drifts- og sykdomsforskriften)

⁷ Forskrift 20. desember 2000 nr. 1397 om tildeling, etablering, drift- og sykdomsforebyggende tiltak ved settefiskanlegg for laksefisk og annen ferskvannsfisk (settefiskforskriften)

⁸ Forskrift 4. juli 1991 nr. 509 om forebygging, begrensning og utrydding av sykdommer hos akvatiske organismer

Det var en omfattende forskrift med 7 kapitler og 62 paragrafer, som tok for seg mange hensyn. Det inkluderte blant annet kompetanse, miljøovervåkning, og rømming. I tillegg til et kapittel med generelle krav var det egne kapitler om matfiskproduksjon, om ekstra krav ved stamfiskproduksjon, for settefisk og kultiveringsfisk, og for bløtdyr, krepsdyr og pigghuder.

Allerede i mars 2005 kom det flere justeringer i forskriften, i til sammen 8 paragrafer.

Laksetildelingsforskriften

Det ble laget ny laksetildelingsforskrift som var gyldig fra 01.01.2005. En av de mest sentrale endringene var omlegging fra en avgrensning av konsesjonene i volum (m³) til 65 kg maksimalt tillatt biomasse, utenom i Troms og Finnmark hvor hver kubikkmeter var 75 kg maksimalt tillatt biomasse.

Det ble slått fast at departementet bestemmer når tillatelser til akvakultur av matfisk i sjøvann skal tildeles og den geografiske fordelingen av disse, samt at de kan fastsette nærmere vilkår og kriterier for tildeling. Dette var grunnlaget for å kunne ha ulike krav og prioriteringshensyn i de ulike utlysningrundene.

2.7.4 Akvakulturloven 2005

I 2005 kom det ny lov som regulerte akvakultur (lov av 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven). I odelstingsproposisjonen hvor loven ble fremmet (Ot.prop 61 2004–05) sto det at *«erfaringer med dagens oppdrettslov viser at loven ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for utvikling og optimalisering av verdiskapingspotensialet i akvakulturnæringen. Det er behov for lovgivning som i større grad legger til rette for en framtidsrettet næringsutvikling og som gir mer tidsriktige rammer for utøvelse av offentlig forvaltning»*. Det var særlig fire områder som departementet var opptatt av da man arbeidet med loven, ifølge odelstingsproposisjonen. Det var 1) vekst, nyskaping og lønnsomhet, 2) forenkling for næring og forvaltning, 3) tidsriktig og helhetlig miljøregime, og 4) forholdet til andre brukerinteresser i kystsonen og det å få en mer effektiv arealutnyttelse.

Formålsparagrafen lød *«Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten»*.

Akvakulturloven skiller seg særlig fra den tidligere oppdrettsloven, ved at retten til å overføre og pantsatte tillatelser ble lovfestet. Vektleggingen gikk fra *«hvem som eier til hvordan virksomheten drives»* (Ot.prp.nr.61 2004–2005, s. 20). Dette skulle bidra til bedre lønnsomhet gjennom økt omstillingsevne, friere tilpasning og bedre kapitaltilgang.

Odelstingsproposisjonen poengterte videre at *"bærekraftig utvikling"* innebærer at akvakultur sin bruk av kysten må skje innenfor de grenser som naturen setter, men også avveies bredt mot andre brukerinteresser i kystsonen, for å oppnå god sameksistens. Loven hadde i tråd med denne vektleggingen egne kapitler om miljøhensyn og om arealutnyttelse, inkludert om hvordan interesseavveining ved arealbruk til akvakultur skulle gjøres.

Odelstingsproposisjonen poengterte videre at folkehelse, fiskehelse og fiskevelferd også er viktige samfunnshensyn som skal ivaretas kontinuerlig. De ivaretas aktivt gjennom matloven, men forvaltningen av akvakulturloven må være slik at den ikke motvirker disse hensynene (Ot.prp.nr.61 (2004–2005), merknader til § 1, side 54).

Loven hadde i likhet med tidligere oppdrettslov en egen paragraf som stilte generelle vilkår for å kunne tildele akvakulturtillatelser. Det måtte være miljømessig forsvarlig, ikke i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven eller vernetiltak for naturvern eller kulturminner, og at tillatelse er gitt etter matloven, forurensingsloven, havne- og farvannsloven, og vannressursloven.

Loven hadde en egen paragraf om effektiv og samordnet saksbehandling mellom involverte myndigheter ved behandling av søknader om etablering av akvakultur.

Akvakulturloven fra 2005 er i stor grad en fullmaktslov, i likhet med oppdrettsloven den erstattet. Den gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser på en rekke områder gjennom å lage forskrifter, inkludert om eller når nye tillatelser til å drive akvakultur skal utlyses og tildeles.

Loven har siden den kom blitt endret flere ganger. I juni 2009 ble det gjort endringer i paragraf om tildeling ved å tydeliggjøre at departementet også kunne helt eller delvis stanse tildeling av nye tillatelser for nye arter eller nye geografiske områder. Det ble også gjort endring i paragraf om arealavveining, ved at departementet kunne lage forskrift for tvangsflytting av anlegg dersom *«overordnede samfunns- og næringsmessige hensyn, herunder hensynet til fiskehelse og miljø tilsier dette»*. Loven ble også endret (kosmetisk) da Naturmangfoldsloven kom, også i juni 2009. I desember 2009 ble loven endret slik at departementet kunne lage forskrift om betaling av vederlag også for utvidelse av tillatelser.

I juni 2013 ble det gjort flere endringer i loven. Det inkluderte endringer om at loven også gjaldt for anlegg ment for akvakultur uavhengig av om de hadde organismer i seg, at departementet gjennom forskrift kunne bestemme hvor stor andel av produksjonskapasiteten et foretak kan kontrollere, at departementet for at drift skulle være miljøforsvarlig kunne pålegge bruk av merkede eller sterile organismer, om gjennomføring av miljøovervåkning, at også vare- og tjenesteleverandører til akvakulturnæringen må drive miljøforsvarlig etter akvakulturloven, at oppdrettere er pliktige til å delta i fellesorgan som skal sikre gjenfangst ved rømming, at det kan pålegges bruk av spesielt utstyr og programvare for rapportering etter loven, og at utbytte som var kommet gjennom brudd på loven kunne helt eller delvis inndras.

Ny forskrift om eierskapsbegrensninger

I desember 2005 ble forskriften om eierskapsbegrensning endret igjen, og begrensningene ble nå strengere igjen, etter at de hadde vært lempet på ett år før.

Tillatelse fra departementet er nå nødvendig hvis erverv medfører at man får kontroll med mer enn 15 % av samlet konsesjonsbiomasse (før 20 %). Det kan ikke gis tillatelse til at noen får kontrollere mer enn 25 % av samlet konsesjonsbiomasse (før 35 %).

Forskrift om Akvakulturregisteret

Den såkalte A-registerforskriften trådte i kraft fra 01.01.2006, og hadde som formål å *«gi rettslige disposisjoner til eller i en akvakulturtillatelse rettsvern»*. Akvakulturregisteret ble etablert som et sentralt elektronisk register med oversikt over akvakulturtillatelsers innhold og vesentlige forvaltningsvedtak knyttet til dem, samt tinglyste dokumenter som omfatter rettslige disposisjoner, inkludert overføring og pant.

Oppdatert laksetildelingsforskrift for utlysning til Finnmark

I september 2006 ble laksetildelingsforskriften oppdatert for å inkludere utlysning av tillatelser for Finnmark. Dette er beskrevet mer i detalj senere i rapporten.

Slakteriforskrift

I oktober 2006 kom Forskrift om slakterier og tilvirkingsanlegg for akvakulturdyr. Formålet var å *«fremme god helse hos akvakulturdyr og ivareta god velferd hos fisk»*. Forskriften krever at etablering, drift, utvidelse, flytting og endring av drift ved slakteri og tilvirkningsanlegg skal godkjennes av Mattilsynet. Anlegget og utstyret, driften ved det, kompetanse mv skal sikre fiskevelferd og smittevern for både nærliggende akvakulturanlegg og villevende bestander av dyr. Internkontroll-system er påkrevet. Forskriften har et eget kapittel om *«Nasjonale tilleggsbestemmelser om fiskevelferd»*, som gjelder i tillegg til EU-forordning (EF) om at *«også fisk skal vernes mot unngåelig smerte, lidelse og frykt ved avlaving og aktiviteter i forbindelse med det»*.

Oppdatering av forskrift om tvangsmulkt

I 2007 ble *«Forskrift om reaksjoner ved overtredelse av akvakulturloven»* vedtatt, som justerte tvangsmulfter. Dagmulfter skulle nå settes til 15 ganger folketrygdens grunnbeløp dividert med 365, mot tidligere 10 ganger grunnbeløpet. Man fikk også muligheten til å ilegge *«forhøyet dagmulkt»* på inntil 150 ganger folketrygdens grunnbeløp dividert med 365. Forhøyet dagmulkt skulle kunne brukes dersom det er fare for *«vesentlige skadevirkninger på miljøet, den som vedtaket retter seg mot, har unnlatt å etterkomme flere tidligere pålegg innen fristen eller ved andre særlige forhold»*.

Det ble også mulig å pålegge engangsmulkt, som da *«utmåles i forhold til kostnadene ved å gjennomføre det pålegg som er gitt, og settes minst så høyt at det blir ulønnsomt å oversitte fristen»*.

Pankreas sykdom

I november 2007 kom *«Forskrift om sone for å hindre smitte og bekjempe pankreassjukdom hos akvakulturdyr»*. Formålet var *«å forebygge og begrense spredning av Pankreassjukdom-virus (PDV) og forebygge, kontrollere og begrense konsekvensene av Pankreassjukdom (PD) hos laksefisk innenfor forskriftens virkeområde»*. Forskriften gjaldt bare for sonen med fylkene Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal nord til Hustadvika.

Oppdatert driftsforskrift

Forskriften fra juni 2008 endret den opprinnelige forskriften fra 2004, blant annet med krav om at internkontrollsystem måtte foreligge, og knyttet til fiskehelse og fiskevelferd, spesifikt at *«akvakulturanlegget skal kunne ivareta artens krav til et godt levemiljø»*, herunder tilstrekkelig vanntilførsel og lav risiko for skade eller unødige påkjenninger.

Ordlyden i formålsparagrafen ble endret fra å *«sikre»* til å *«fremme god helse hos akvakulturdyr og ivareta god velferd hos fisk»*, og også flere andre paragrafer ble justert. Virkeområdet for forskriften ble utvidet også til lokaliteter som det ikke var fisk/dyr på. Det ble presisert at forskriften ikke gjelder for *«fangstbasert akvakultur og drift av restitusjons- og mellomlagringsmerder for levendelagring av villfanget fisk»*. Muligheten til å gi særskilt tillatelse til å drive med *«fremmede arter»* ble fjernet, og punktet omformulert til at *«Det er forbudt å drive akvakultur med arter som ikke forekommer naturlig i området»*.

Det kom inn et eget punkt om at «*Driften skal være helsemessig og fiskevelferdsmessig forsvarlig*». Dette ble supplert med bestemmelser om at personalet måtte ha kompetanse knyttet til dette, som «*fiskevelferdsmessig kompetanse*», og om «*fiskens atferdsmessige og fysiologiske behov*».

Punktene om bruk av lege- og bademidler ble skjerpet og tydeliggjorde kravene for bruk, særlig rettet mot hensyn til det omliggende miljø og organismer der.

De som mottar levende akvakulturdyr fikk ansvar for å «*forsikre seg om at de enten kommer fra godkjent akvakulturanlegg, eller er villfanget, og at de er transportert med godkjent transportenhet i samsvar med gjeldende forskrifter*». Smittehygiene fikk en egen paragraf, hvor det tidligere kravet om nødvendig regelmessig renhold av installasjoner og produksjonsenheter ble utvidet med også å inkludere nødvendig regelmessig brakklegging.

Det kom også en egen paragraf med vilkår for bruk av kitinsyntesehemmere, både for hvor ofte de kunne brukes og nødvendig avstand til rekefelt.

Selv om driftsforskriften er omfattende kom det samtidig også egne forskrifter om å bekjempe smittsomme sykdommer, om bruk av desinfeksjonsmidler, og om transport av akvatiske dyr, og endringer i forskrift om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg.

Desinfeksjonsmidler

Forskriften, også fra juni 2008, om «*godkjenning og bruk av desinfeksjonsmidler i akvakulturanlegg og transportenheter*» hadde som formål å fremme god helse hos akvakulturdyr, og da gjennom å kunne kontrollere bruken av desinfeksjonsmidler.

Forskrift om smittsomme sykdommer

Forskriften om «*omsetning av akvakulturdyr og produkter av akvakulturdyr, forebygging og bekjempelse av smittsomme sykdommer hos akvatiske dyr*», som også kom i juni 2008, tok som tittelen sier både for seg tiltak og begrensninger ved omsetning av fisk og andre akvakulturdyr, og andre tiltak for å hindre sykdom. Det stilles krav for konstruksjon og godkjenning av transportenheter, og smittehygieniske og fiskevelferdsmessige krav for selve transporten av dyr.

Transport av akvatiske dyr

Formålet med transportforskriften fra juni 2008 var «*å fremme god helse hos akvatiske dyr og ivareta god velferd hos fisk under transport*». Det ble presisert at den gjelder i tillegg til «*forordning (EF) nr. 1/2005 om vern av dyr under transport og andre tilknyttede aktiviteter*», som var vedtatt som egen norsk forskrift i 2007 (forskrift 5. januar 2007 nr. 11).

Forskriften hadde krav knyttet til blant annet godkjenning av transportenhet, kompetanse, drift, journalføring, varsling ved mistanke om listeførte sykdommer, vannkvalitet og vannvolum, og når og hvor vannutskifting kan skje.

Endringer i forskrift om PD-soner

I oktober 2008 kom en del definisjonsmessige endringer i forskriften om PD-sonen fra Rogaland til Hustadvika.

2009-tildelingsunden

I mars 2009 kom forskriften om tildeling av 65 nye tillatelser. Det er omtalt i detalj senere i rapporten.

Særskilte krav til akvakultur i og ved nasjonale laksevassdrag og laksefjorder

Formålet med forskriften fra juni 2009 var å «*bidra til at et utvalg av de viktigste laksebestandene gis en særlig beskyttelse ved å stille særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder*».

Forskriften rettet seg både mot de som drev akvakulturanlegg, slakterier, tilvirkningsanlegg og notvaskerier, og gjaldt i sonene for nasjonale laksefjorder og laksevassdrag, samt inntil 5 km utenfor nasjonale laksevassdrag som ikke var tilknyttet nasjonale laksefjorder.

Det ble generelt forbudt å etablere nye akvakulturanlegg for anadrom fisk, unntatt for vill anadrom laksefisk, og heller ikke for produksjon av ål i sjø. Det ble også forbudt å flytte eksisterende anlegg nærmere nasjonale laksevassdrag, og å utvide kapasiteten. Tilsvarende gjaldt for slakterier og tilvirkningsanlegg. Anlegg som var i nasjonale laksefjorder fikk flytteplikt innen august 2011. Det ble også åpnet for å kunne stille krav om rensing av avløp fra ulike typer akvakulturanlegg, og for kontroll med lakselus. Det ble stilt krav om hyppigere sykdomskontroller enn det som ellers gjelder fra akvakulturdriftsforskriften, minimum 12 rutinemessige kontroller årlig.

Forskrift om stans i klarering eller utvidelse av lokaliteter, eller samlokalisering, i utvalgte geografiske områder

I oktober 2009 kom en forskrift som skulle «*hindre oppbygging av produksjonskapasitet i virkeområdet til forskriften og å bidra til å sikre en bærekraftig utvikling av akvakulturnæringen*». Den gjaldt kun for områder i Sør-Troms (Astafjordområdet), deler av Nord-Trøndelag (i Fosnes kommune), Sunnhordland og Midthordland, og Indre Ryfylke.

Ytterligere krav til transport, omsetning og import

I desember 2009 kom en forskrift med tittelen «*Forskrift om ytterligere krav til transport, omsetning og import av akvakulturdyr og produkter av disse*», men den var fokusert på importerte akvakulturdyr, og dermed mindre relevant for norske akvakulturproduksjon.

Forskriften bestemte også at en EU-forordning skulle gjelde som norsk forskrift (Forordning (EF) nr. 1251/2008 som gjennomfører direktiv 2006/88/EF med hensyn til vilkår og krav til sertifikater ved omsetning og import av akvakulturdyr og produkter av disse, og fastsetter liste over vektorarter, som endret av forordning (EF) nr. 719/2009).

Vederlag for utvidelse av eksisterende tillatelse

I desember 2009 kom en lovendring som gjorde at departementet kunne lage forskrift om vederlag for utvidelse av eksisterende tillatelse. Tidligere var det kun ved tildeling av nye tillatelser at det kunne kreves vederlag.

Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader

Forskriften fra mai 2010 ga tidsfrister og bestemmelser for samordning mellom offentlige myndigheter ved klarering av lokaliteter, og for kommuners behandling av søknader til uttalelse etter lakse-tildelingsforskriften og tildelingsforskriften for andre arter. Formålet med forskriften var å medvirke til en effektiv søknadsbehandling av lokaliteter til akvakultur etter akvakulturloven.

Tildelingsmyndigheten (per 2018 fylkeskommunen for søknader om lokalitetsklarering) skal innen 2 uker etter mottak av komplett søknad sende den til kommunen det søkes lokalisering i, sektor-myndighetene og andre myndigheter som skal gi uttalelser. Uttalelse fra kommunen, inkludert

merknader fra offentlig utlegging, skal være hos tildelingsmyndigheten innen 12 uker etter at kommunen mottok søknaden. Tildelingsmyndigheten skal umiddelbart sende dette til sektormyndighetene og til andre myndigheter som kan gi uttalelser. Sektormyndighetene skal så fatte vedtak i løpet av 4 uker fra de mottok dette, mens andre myndigheter må ha levert sine merknader mv. innen samme frist.

I særlige tilfeller kan Fylkesmannen be fylkeskommunen om inntil 4 ukers forlengelse av sin frist. Det må gjøres senest 1 uke før 4-ukers fristen utløper. Fylkeskommunen skal svare innen 1 uke. Ved fortsatt særlig tilfelle kan Fylkesmannen be om ytterligere inntil 4 ukers fristforlengelse.

Tildelingsmyndigheten skal sluttbehandle søknaden innen 4 uker etter å ha mottatt vedtak fra sektormyndigheter og merknader mv. fra andre myndigheter. Denne siste fristen gjelder ikke dersom sektormyndighetenes vedtak er påklaget før tildelingsmyndigheten har fattet vedtak.

Sektormyndighetene skal behandle eventuelle klager innen 12 uker.

I merknadene til forskriften klargjør departementet hva som skal ligge i «*særlige tilfeller*» for at Fylkesmannen skal kunne be om utsatt frist: «*Særlige tilfeller kan være at særegenheten i den enkelte sak medfører behov for utvidet tidsbruk. Dette vil typisk være i saker hvor det foreligger interessekonflikter ut over det normale ved behandlingen av akvakultursaker, og som av den grunn krever økt tidsbruk hos fylkesmannen. Et særlig tilfelle kan også være perioder med særlig stort arbeidspress hos fylkesmannen, dvs. at generell arbeidsbelastning ikke er en tilstrekkelig begrunnelse. Bestemmelsen er en sikkerhetsventil til bruk i enkeltsaker hvor særlige forhold foreligger.*»

I merknadene gjøres det også klart at i tråd med god forvaltningsskikk skal uttalelser og vedtak som gjøres etter fristene fastsatt i forskriften ettersendes og vurderes ved saksbehandling, så lenge vedtak ikke allerede er gjort. Det gjelder da hos tildelingsmyndigheten og sektormyndighetene. Fylkeskommunen må også, i tråd med alminnelig forvaltningsrett (etter forvaltningsloven og naturmangfoldloven) «*sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før den sluttbehandles*».

Merknadene slår videre fast at om myndighetene oversitter fristene i forskriften så er ikke det saksbehandlingsfeil eller grunnlag for erstatning.

NYTEK-forskriften

«*Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg*» (NYTEK) fra 2011 har som formål å «*bidra til å forebygge rømming av fisk fra flytende akvakulturanlegg gjennom å sikre forsvarlig teknisk standard på anleggene*». Forskriften gjelder for alle som driver akvakultur av fisk i flytende akvakulturanlegg, inkludert for vare- og tjenesteleverandører, og akkrediterte organer for sertifisering og inspeksjon.

Organer som skal sertifisere produkter brukt i eller knyttet til flytende akvakulturanlegg, og organer som skal inspisere, skal være akkreditert etter spesifiserte norske standarder, eller tilsvarende internasjonale standarder.

Det stilles krav om hvordan lokalitetsundersøkelser skal gjøres, med henvisning til Norsk Standard 9415:2009 – Flytende oppdrettsanlegg (eller tilsvarende internasjonal standard). Videre stilles det krav til komponenter som inngår i det flytende akvakulturanlegget, til fortøyningsanalyse og utlegg

av fortøyning, til leverandør av hovedkomponenter mv., krav om anleggssertifikat, og om montering, bruk, inspeksjon og vedlikehold av anlegg og utstyr.

Ytterligere krav til transport, omsetning og import

Slakteriforskriftt *Ytterligere krav til transport, omsetning og import av akvakulturdyr og produkter av disse* fra 2009, som i hovedsak tok for seg importerte akvakulturdyr, ble erstattet av en ny tilsvarende forskrift i 2011. Denne inkluderte bestemmelser om at det skulle være Mattilsynet som fatter tilsyn og gjør enkeltvedtak, og gjorde klart at ved strid mellom den norske forskriften og de relaterte EU-forordningene så hadde forordningene forrang.

Fem prosent økt biomasse i Troms og Finnmark

Forskriften publisert i mars 2011 ga produsenter av matfisk av laks og ørret i Troms og Finnmark mulighet til å øke sin MTB med 5 %. Ordningen var åpen i cirka 2 måneder. Vederlaget for 5 % økning var satt til 150 000 kroner i Finnmark og 500 000 kroner i Troms. Den gjaldt ikke tillatelser til særskilte formål, kun vanlige kommersielle matfisktillatelser. Såfremt søknad oppfylte formalkrav og man betalte vederlaget så skulle man få MTB-økningen. Det ble imidlertid presisert at vederlaget ikke tilbakebetales om tillatelse senere skulle bli inndratt på grunn av forhold nevnt i akvakulturlovens § 9 (som åpner for endring eller tilbaketrekking av tillatelse blant annet av hensyn til miljøet eller ved grove eller gjentatte overtredelser av akvakulturloven).

Endring i PD-forskrift for sonen fra Rogaland til Hustadvika

Ytterligere krav til transport, omsetning og importforskriften. Det ble ikke lenger forbudt «å transportere eller omsette rogn fra stamfisk som har testet positivt på PDV til akvakulturanlegg utenfor sonen». Og formuleringen om at «Forskriften begrenser ikke Mattilsynets kompetanse etter forskrift 4. juli 1991 nr. 509 om forebygging, begrenning og utrydding av sykdommer hos akvatiske organismer» ble tatt ut.

Bekjempelse av lakselus

I desember 2012 kom en forskrift om «bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg». Formålet var «å redusere forekomsten av lakselus slik at skadevirkningene på fisk i akvakulturanlegg og i viltlevende bestander av laksefisk minimaliseres, samt redusere og bekjempe resistensutvikling hos lakselus».

Forskriften stiller krav om at anleggene skal ha planer for effektiv kontroll og bekjempelse av lakselus, og planene skal være samordnet med andre akvakulturanlegg i nærheten. Områdene med samordnede planer bestemmes ut fra hydrografiske forhold og plasseringen av anleggene. Planene skal minimum inneholde tiltak for å begrense lakselus og utvikling av resistens, inkludert rutiner for samordnet utsett i og brakklegging av akvakulturanlegg, rutiner for samordning av behandlinger gjennom året med tidsrom og tiltaksgrense for disse behandlingene, og rutiner for informasjonsutveksling mellom akvakulturanlegg innenfor området. Informasjonsutvekslingen skal inneholde opplysninger om gjennomførte behandlinger, resultater fra følsomhetsundersøkelser og tellinger av lakselus.

Endring i PD-forskrift for sonen fra Rogaland til Hustadvika håndtere luserisikoen, kan de lage egne soneforskrifter for spesifikke områder, med spesifikke krav som blant annet kan være om samordnede behandlinger eller biomassereduksjon.

Lakselusforskriften har krav om telling av lus minst hver 7. dag hvis sjøtemperatur er 4 °C eller over, og minst hver 14. dag om det er kaldere, og om rapportering og tilsyn. Forskriften har også

grenseverdier for antall lus per fisk. I den opprinnelige forskriften var det 0,5 voksen hunnlus per fisk, og krav om at «*Det skal gjennomføres tiltak for å sikre at mengden lakselus ikke overskrider denne grensen, [...] om nødvendig utslakting av fisk*».

I forskriften fra 2012 var der også en paragraf med krav om at anlegg i ulike deler av landet skulle gjennomføre samordnet vårbehandling innenfor en periode på tre uker hvis det ble «*påvist 0,1 lakselus eller flere av bevegelige stadier og voksen hunnlus i gjennomsnitt per fisk i tidsrommet for den samordnede behandlingen*». Periodene var tilpasset når vill laksesmolt går ut fra elvene i de ulike delene av landet, og strakk seg fra 5. mars i sør til 1. juni i nord. I senere utgaver av forskriften er bestemmelsen om lavere lusegrenser for våren en del av den mer generelle paragrafen om lusegrenser og krav om tiltak for å hindre at grensene overskrides; «*I Nord-Trøndelag og sørover skal det fra og med mandag i uke 16 til og med søndag i uke 21 til en hver tid være færre enn 0,2 voksen hunnlus av lakselus i gjennomsnitt per fisk i akvakulturanlegget*», og «*I Nordland, Troms og Finnmark skal det fra og med mandag i uke 21 til og med søndag i uke 26 til en hver tid være færre enn 0,2 voksen hunnlus av lakselus i gjennomsnitt per fisk i akvakulturanlegget*». Ellers er grensene 0,5 voksen hunnlus i gjennomsnitt per fisk.

Forskriften har også krav til hvordan behandling mot lakselus skal foregå, om evaluering av effekten av behandlinger, og at «*Det skal iverksettes tiltak for å bekjempe resistente lakseluspopulasjoner, herunder om nødvendig utslakting av fisk og forlenget brakklegging*». Forskriften har også bestemmelser om mulighet for Mattilsynet å kreve dagmulkt hvis pålegg ikke følges.

Grønne tillatelser

Forskrift om tildeling av de såkalte grønne tillatelser kom i juni 2013. Denne er gjennomgått i detalj senere i rapporten.

Fordeling og avgrensning av produksjonskapasitet

I juli 2013 kom forskrift med formål om å «*fremme verdiskaping på kysten og hensynet til en rimelig fordeling av fordelene av å bruke fellesskapets arealer i norske kystkommuner, gjennom fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten til tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjø*». Den erstattet eierkontrollforskriften fra 2004.

«*Forskrift om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann*» slo fast at ingen kunne ha kontroll med 15 % eller mer av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjø i Norge uten tillatelse fra departementet. Dette gjelder både direkte og indirekte eierskap eller kontroll på annen måte.

For de som ble gitt tillatelse til å eie mer enn 15 % så ble det stilt krav om gjennomsnittlig bearbeidingsgrad, FOU-innsats, og et antall lærling- eller traineeplasser i en norsk kystkommune, og alt dette i en definert tidsperiode. Når perioden var over ble det så definert ny tidsperiode som det skulle gjøre gjennomsnittsberegninger i. Kravene var økende med økende andel av produksjonskapasiteten, slik Tabell 2 viser.

Tabell 2 Krav om bearbeidingsgrad, FOU-innsats og lærling- eller traineeplasser ved eierandel over 15 %.

Eierandel i % (fra–inntil)	Gjennomsnittlig bearbeidingsgrad %	FOU-innsats (mill kr)	Antall lærling- eller traineeplasser
15–20	25	30	20
20–25	30	50	30
25–30	36	70	50
30–35	38	80	60
35–40	40	100	70

Departementet kan i særlige tilfeller gi tillatelse til kontroll med mer enn 40 % av produksjonskapasiteten nasjonalt. Innenfor hver av Fiskeridirektoratets regioner er det en regional begrensning, slik at ingen kan kontrollere mer enn 50 % av produksjonskapasiteten der. Det ble imidlertid stilt krav om at de som eier mer enn 15 % av nasjonal produksjonskapasitet må ha minst ett «aktivitetssenter» i hver av Fiskeridirektoratets regioner hvor de har aktivitet.

Sanksjoner ved overtredelse av akvakulturloven

I desember 2013 kom ny forskrift som skulle «bidra til å sikre at bestemmelsene gitt i eller i medhold av akvakulturloven blir gjennomført», og som erstattet forskrift fra 2007. Forskriften ga detaljerte regler om tvangsmulkt, om administrativ inndragning, og om overtredelsesgebyr.

Løpende tvangsmulkt ble satt til 1 365-del av 15 ganger folketrygdens grunnbeløp. Det ble også gitt rom for å ilegge forhøyet løpende tvangsmulkt 10 ganger dette, ved fare for vesentlige skadevirkninger på miljøet, om den tvangsmulkten rettes mot har unnlatt å etterkomme minimum to tidligere pålegg innen fristen de to siste år, eller ved andre særlige forhold.

Netto utbytte som var skapt gjennom overtredelse av bestemmelser i eller etter akvakulturloven kunne administrativt inndras ved biomasseoverskridelser eller overskridelse av antallsbegrensning på produksjonsenhetsnivå. Hvis størrelsen på netto utbytte ikke kan beregnes, så fastsettes beløpet skjønnsmessig. Fiskeridirektoratet kan også ilegge overtredelsesgebyr på inntil 15 ganger folketrygdens grunnbeløp ved overtredelse av bestemte forskrifter.

Fellesansvar for utfisking av rømt oppdrettsfisk

Forskriften som kom i februar 2015 hadde som formål å redusere risikoen for genetisk påvirkning fra akvakultur på ville lakse-bestander. Den fastsatte at det skal etableres en sammenslutning av innehavere av oppdrettstillatelser for å planlegge og dekke utgifter for tiltak for å redusere mengden rømt oppdrettslaks, ørret og regnbue i elver med «uakseptabelt» innslag av rømt fisk. For elver der innslaget av rømt oppdrettsfisk var 4 % eller mer skal det vurderes planlegging av tiltak, og er innslaget større enn 10 % så skal tiltak planlegges.

Forskriften har også nærmere regler om finansiering, mulig regress fra oppdrettere som er kilde for rømt oppdrettsfisk, avholding av årsmøte, styret mm.

Økning av maksimalt tillatt biomasse

I juni 2015 kom en forskrift med tidsavgrenset tilbud om å øke kapasiteten med 5 % på ordinære matfisktillatelser for laks, ørret og regnbueørret. Kapasitetsøkning kunne gis etter søknad, mot vederlag på 1 million kroner per eksisterende tillatelse, og ved å godta strengere regler for antall lus og lusebehandlinger for tillatelsen.

Utviklingstillatelser

I november 2015 kom en forskrift som åpnet opp for utviklingstillatelser «*til prosjekter som kan bidra til å utvikle teknologi og som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer*» for å «*utvikle teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor, blant annet ved konstruksjon av prototyper og testanlegg, industriell design, utstyrsinstallasjon og fullskala prøveproduksjon. Utviklingsarbeidet skal skille seg vesentlig fra tidligere kunnskap og teknologi på akvakulturområdet som er i alminnelig kommersiell bruk og kan ikke bare være en naturlig videreføring av det som er benyttet tidligere*».

Slike utviklingstillatelser er tidsavgrensede. Det ble også åpnet for at utviklingstillatelsene kunne konverteres til ordinære tillatelser, gitt at prosjektet har nådd sine mål. Det blir da mot et inflasjonsjustert vederlag tilsvarende 10 millioner kroner i 2015.

Endring i lakselusforskriften

I mars 2016 ble lakselusforskriften endret slik at perioden på våren med krav om samordnede tiltak mot lakselus for anlegg med lusetall over grensene ble lik for alle fylkene fra Rogaland og nordover; fra og med 5. mars til og med 25. juni. Det innebar samtidig at perioden ble utvidet for alle fylkene. Tidligere varierte periodene for samordning fra 5. mars til 10. april lengst sør til 26. april til 1. juni lengst nord.

Kravet for at anlegg måtte gjennomføre samordnede tiltak var fortsatt lusetall på 0,1 lakselus eller flere av bevegelige stadier og voksen hunnlus i gjennomsnitt per fisk i samordningsperioden, og med unntak for anlegg som hadde gjennomført behandling gjennom fôret etter kravene i forskriften.

Tidligere var begrepet «*samordnet vårbehandling*» brukt, og dette ble nå endret til «*samordnede tiltak*», noe som antyder at oppdretterne står friere til å velge metode og tiltak for å begrense lus.

Havbruksfondet

I revidert statsbudsjett for 2016⁹ ble det vedtatt å opprette et Havbruksfond. Dette var ikke hjemlet i akvakulturloven eller forskrift til den, men omtales allikevel her, da det er sentralt for akvakultur. Av vederlag betalt for nye tillatelser til oppdrett av laks og ørret i sjø skal 80 % gå inn i Havbruksfondet, og så fordeles videre til kommuner (som deler 7/8) og fylkeskommuner (som deler 1/8). Nøkkelen for fordeling er hovedsakelig andelen deres av total klarert lokalitetsbiomasse på et gitt tidspunkt i året, men de som har klarert nye lokaliteter siste to år får noe mer¹⁰.

Bremnes-modellen: Fleksibel biomassebegrensning

I juni 2016 kom en forskrift som åpnet en prøveordning for å variere maksimal tillatt biomasse (MTB) gjennom året, slik Tabell 3 viser. Den gjelder for kommersielle tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann, samt tillatelser til utviklingsformål. Flexibiliteten åpner for å få mer effektiv og større produksjon på en tillatelse. Å bli med på ordningen krevde innbetaling av vederlag på 1,5 millioner kroner for vanlige tillatelser. Prøveordningen gjelder frem til og med 31. desember 2019. En endringsforskrift i juli 2017 justerte biomassefordelingen noe.

⁹ Pressemelding fra regjeringen, 11/5-2016: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/-vil-gi-meir-til-oppdrettskommunar/id2500005/>

¹⁰ Instruks fra Nærings- og fiskeridepartementet til Fiskeridirektoratet, 5/1-2017: https://www.fiskeridir.no/content/download/20580/289040/version/8/file/Instruks_for_utbetalinger_fra_havbruksfondet_%281938653%29.pdf

Tabell 3 Bremnes-modellen sine MTB-grenser gjennom året, oppdatert juli 2017. (Kilde Forskrift 2017-07-07-908)

Måned	Region MTB Endring %	Sør for Troms 780 Bremnes MTB	Troms og Finnmark 945 Bremnes MTB
Januar	2,5 %	800	969
Februar	1,0 %	788	954
Mars	-2,5 %	761	921
April	-6,0 %	733	888
Mai	-6,0 %	733	888
Juni	-6,0 %	733	888
Juli	-2,5 %	761	921
August	0,0 %	780	945
September	2,5 %	800	969
Oktober	5,0 %	819	992
November	7,0 %	835	1011
Desember	5,0 %	819	992

Produksjonsområdeforskriften

I januar 2017 kom forskriften «om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret». Forskriften ble endret i juli samme år. Norskekysten ble delt inn i 13 produksjonsområder fra 1. oktober 2017, hvor produksjonskapasiteten til tillatelser til kommersiell matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret reguleres etter regler satt i forskriften. Forskriften regulerer ikke lokaliteter.

Tillatelser ble definert å tilhøre gitte produksjonsområder etter regler gitt i forskriften, selv om de kunne drives på lokaliteter i flere produksjonsområder.

Tabell 4 Oversikt over produksjonsområdene (mer detaljert definert i forskriftens vedlegg 1)

Område 1: Svenskegrensen til Jæren
Område 2: Ryfylket
Område 3: Karmøy til Sotra
Område 4: Nordhordland til Stadt
Område 5: Stadt til Hustadvika
Område 6: Nordmøre og Sør-Trøndelag
Område 7: Nord-Trøndelag med Bindal
Område 8: Helgeland til Bodø
Område 9: Vestfjorden og Vesterålen
Område 10: Andøya til Senja
Område 11: Kvaløya til Loppa
Område 12: Vest-Finnmark
Område 13: Øst-Finnmark.

Produksjonskapasiteten i produksjonsområdene skal reguleres etter områdets miljømessige bærekraft, og påvirkningen fra akvakultur på miljøet overvåkes etter de til enhver tid gjeldende miljøindikatorerne. Da forskriften ble opprettet, og enda når denne rapporten skrives, var det bare en

miljøindikator, nemlig påvirkningen av lakselus (*Lepeophtheirus salmonis*) fra oppdrett på vill laksefisk. Departementet vurderer om miljøpåvirkningen i et produksjonsområde er akseptabel, moderat eller uakseptabel (senere omtalt som grønne, gule og røde områder). Departementet skal annet hvert år vurdere om produksjonskapasiteten skal justeres i et produksjonsområde, basert på miljøindikatoren(e).

Ved uakseptabel miljøpåvirkning i et produksjonsområde kan departementet ved forskrift nedjustere produksjonskapasiteten der, og da 6 måneder etter at den forskriften er trådt i kraft. Ved moderat miljøpåvirkning kan departementet la produksjonskapasiteten være uendret.

Ved akseptabel miljøpåvirkning kan departementet ved forskrift øke produksjonskapasiteten der med 6 % totalt. Det skal betales vederlag for økt produksjonskapasitet, etter nærmere regler fastsatt i forskrift. De som tidligere har måttet nedjustere produksjonskapasitet skal få øke sin kapasitet opp igjen før det gis ytterligere tilbud om økt produksjonskapasitet i området. Det skal ikke betales vederlag for slik tilbakestilling av produksjonskapasitet.

Uavhengig av miljøstatus i et produksjonsområde kan tillatelser få øke sin produksjonskapasitet dersom lokaliteter de drives på oppfyller nærmere vilkår om miljøstatus. Størrelsen på mulig økning i produksjonskapasitet kan justeres avhengig av hvordan miljøstatus er på ulike lokaliteter den drives på. Økning i produksjonskapasitet etter denne bestemmelse skal det også betales vederlag for.

Lavere lusegrenser på våren, men ikke krav om samordnet behandling

I mars 2017 ble lakselusforskriften endret. Kravet om at produsentene skulle samordne behandling mot lakselus på våren opphevet. Samtidig ble grensene for maksimalt antall lus endret, med lavere antall nettopp om våren, når laksesmoltene går ut fra elvene. Det ble innført geografisk differensierte krav, siden det skjer tidligere i sør enn i nord. På våren ble grensen satt til færre enn 0,2 voksne hunnlus i gjennomsnitt per fisk, mens i resten av året ble grensen på 0,5 voksne hunnlus beholdt. Den lavere grensen var for Nord-Trøndelag og sørover fra og med uke 16 til og med uke 21, og i Nord-Norge fra og med uke 21 til og med uke 26.

Teknisk standard for landbaserte akvakulturanlegg

I juni 2017 kom en egen forskrift om teknisk standard for landbaserte akvakulturanlegg for fisk. Formålet var å bidra til å forebygge rømming av fisk fra landbaserte akvakulturanlegg gjennom å sikre forsvarlig teknisk standard på anleggene. Den gjaldt for alle typer akvakulturanlegg, uavhengig av formålet med produksjonen. Den hadde også deler som rettet seg mot vare- og tjenesteleverandører til næringen. Forskriften relaterer seg til «*Norsk Standard 9416:2013 – Landbaserte akvakulturanlegg for fisk. Krav til risikoanalyse, prosjektering, utførelse, drift, brukerhåndbok og produktdatablad.*»

PD-forskrift supplerer

I august 2017 kom en ny forskrift om «*tiltak for å forebygge, begrense og bekjempe pankreassykdom (PD) hos akvakulturdyr*». Denne var en overordnet forskrift som både regulerte forhold i hele landet, i PD-sone fra Jæren til Flatanger, i en søndre overvåkningssone fra Jæren til grensen mellom Norge og Sverige, og i en nordre overvåkningssone fra Flatanger til grensen mellom Norge og Russland. Formålet var «*å redusere konsekvensen av pankreassykdom (PD) i en PD-sone, å hindre at PD etablerer seg i en overvåkningssone og å begrense utbredelse av de enkelte subtypene av Salmonid alphavirus (SAV)*». Den rettet seg både mot akvakulturanlegg, mot akkrediterte laboratorier som tester prøver for SAV, og servicefartøy, servicepersonell og notvaskerier som opererer i PD-sonen.

Forskriften stilte blant annet krav om rutinemessig prøvetaking for SAV, om prøvetaking ved mistanke om PD, om vaksinerings mot PD i noen områder, om tiltak ved mistanke om eller påvist PD. Disse reglene var for hele landet. For PD-sonen var det egne regler om flytting av fisk, bevegelse og desinfeksjon av servicefartøy, serviceutstyr, nøter og personell, og om tiltak mot PD. Likeledes var det egne regler for overvåkningssonene. De egne forskriftene om sonene fra Rogaland til fylkesgrensa mellom Nord-Trøndelag og Nordland og i Nord-Norge besto.

Kapasitetsøkning 2017–2018 i grønne produksjonsområder og på «unntaks-lokaliteter»

I desember 2017 kom det forskrift om kapasitetsøkning for matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017–18. Formålet med forskriften var identisk med formålet i akvakulturloven. Det var altså ikke noen særlige hensyn som var trukket fram der. Forskriften gjaldt bare kapasitetsøkning av maksimal tillatt biomasse på eksisterende tillatelser. Ett kapittel gjaldt kapasitetsøkning i produksjonsområder som hadde fått «grønt trafikklys» ved vurderingen i 2017. Der ville det bli lyst ut inntil 2 % kapasitetsøkning på eksisterende tillatelser mot fast pris på 120 000 kroner per tonn. Alle søknader som oppfylte formelle krav om innsending, form og betaling av vederlag skulle innvilges.

Forskriften har også krav til hvordan behandling mot lakselus skal foregå, om evaluering av effekten av behandlinger, og at «produksjonsområdet hadde fått ved evalueringen i 2017. Tillatelser som man ønsket å øke kapasiteten på etter dette kapitlet i forskriften måtte være knyttet til en lokalitet som blant annet oppfylte bestemte krav knyttet til utslipp av lakseluslarver, lusetall og medikamentell behandling mot lakselus i 2017 og/eller 2016. Mattilsynet skulle vurdere om kravene var oppfylt for aktuelle lokaliteter, og hvis de fant at de var det skulle fylkeskommunen innvilge søknadene. Det var bestemte regler for hvordan tilbud om kapasitetsøkning på tillatelser knyttet til godkjente lokaliteter skulle beregnes, basert på tilvekst på lokaliteten og kapasitetsutnyttelse. Samlet kapasitetsutvidelse for tillatelser kunne uansett ikke overstige 6 %, inkludert eventuelle kjøp av 2 % kapasitetsøkning i grønne produksjonsområder. Pris for kapasitetsøkninger var også 120 000 kroner per tonn etter disse «unntaksreglene».

Forskriftsendringer knyttet til rensefisk

I april 2018 kom det en forskrift som endret flere forskrifter. Den fulle tittelen var «Forskrift om endring i forskrifter om akvakultur for deres tilpasning til transport, oppbevaring, bruk og produksjon av rensefisk». Det gjaldt altså bestemmelser om hvordan rensefisk ble håndtert, både for hensyn til smittevern og av fiskevelferd.

Tildeling av nye tillatelser ved auksjon i 2018

I mai 2018 kom det forskrift som bestemte hvordan tildeling av nye tillatelser skulle skje i grønne produksjonsområder i 2018. Det ble fastsatt hvor mye kapasitet i tonn MTB som kunne utdeles i de ulike produksjonsområdene. Videre ble det slått fast at tildeling skjer ved auksjon, og betingelser for hvordan auksjonen skulle gjennomføres. Det inkluderte hvem som kunne delta, minstevolum man kunne by på med mer.

Denne kronologiske gjennomgangen av utviklingen av regelverket for akvakultur basert på oppdretts-/akvakulturlov og forskrifter til, er oppsummert i starten av dette kapitlet, og da mot de hensynene som særlig skulle vektlegges i utlysningene 2002–2013. Vi dykker nå inn i forskriftene til disse utlysningene, for å se nærmere på hva som skulle vektlegges og hvem som skulle prioriteres ved tildeling av nye tillatelser til lakseoppdrett.

3 Hensyn i utlysningene 2002–2013

Til hver utlysning av tildelinger for tillatelser til matfisk av laks og ørret i sjøvann i perioden 2002–2013 er det laget egne tildelingsforskrifter. Disse tildelingsforskriftene er gjennomgått for å få fram hvilke hensyn som skulle være viktige ved tildeling. Der det har vært aktuelt har også merknader til forskrifter blitt gjennomgått. Både forskriftene og merknadene til forskriftene er bestemt av departementet (Nærings- og fiskeridepartementet etter 1/1-2014, og Fiskeri- og kystdepartementet før det).

Hensynene kommer fram på forskjellige måter. Noen bestemmelser i forskriftene angir hvem som kan søke. Altså minstekrav som må være oppfylt for å overhodet komme i betraktning. Andre er mer ønsker om hvilke effekter man håper tildelingen vil få, og at det skal vektlegges når det prioriteres mellom ulike søkere. Noen er formelle krav til innhold i søknad eller søknadsprosedyre, om innbetaling av vederlag, eller lignende.

Siden alle tildelingsforskriftene er laget med utgangspunkt i gjeldende oppdretts-/akvakulturlov, så vil lovens krav knyttet til tildeling gjelde for alle tildelingsrundene. Som det er omtalt tidligere, så innebærer det for Oppdrettsloven av 1985, som gjaldt for 2002- og 2003-rundene, at tillatelse ikke kunne gis dersom anlegget medførte «fare for utbredelse av sykdom på fisk eller skalldyr», forurensning, eller hadde en «klart uheldig plassering i forhold til de omkringliggende miljø, hensynet til folkehelsen, lovlig ferdsel eller annen utnytting av området». Etter Akvakulturloven fra 2005 kunne tillatelse gis dersom det «er miljømessig forsvarlig», ikke i strid med arealplaner eller vernetiltak (med mindre dispensasjon er gitt), at arealavveininger er gjort slik loven krever, og tillatelser etter blant annet forurensningsloven er gitt.

Loven fra 1985 sa også at ved tildeling av matfisktillatelser for laks og ørret skulle det blant annet særlig vektlegges at det «medvirker til en positiv utvikling i distriktet og for næringen» og at «eierinteresser i anlegget såvidt mulig har lokal tilknytning». Akvakulturloven fra 2005, som jo også er gjeldene lov i dag, ikke hadde slike klare bestemmelser angående dette. Begge lovene hadde imidlertid formålsparagrafer med både miljø- og distriktshensyn:

- 1985¹¹: *Formålet med loven er å bidra til at oppdrettsnæringen kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring.*
- 2005: *Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten.*

Presentasjonen og analysen av tildelingsrundene 2002–2013 her er rettet mot *forskjellene* mellom utlysningsrundene i krav knyttet til hvem som kunne søke og hvilke hensyn som skulle brukes til å prioritere mellom søkerne. Forskjellene for dette som ligger i selve lovene ser vi ikke mer på. I en forstand kan man si at vi konsentrerer oss om «*særlige hensyn*» som har vært i hver tildelingsrunde, siden en rekke hensyn uansett ligger innbakt i tildelingsprosessene gjennom hva loven bak forskriften bestemmer.

Gjennom analysen har vi endt opp med å gruppere de særlige hensynene i disse hovedkategoriene:

¹¹ Dette er versjonen av formålsparagrafen fra 2002–2003.

- Geografisk fordeling
- Distriktshensyn
- Eierskap og aktørenes størrelse
- Miljø
- Fiskehelse
- Vederlag og budrunde
- Utvikling av næringen i seg selv
- Andre hensyn

Inndelingen er et forsøk på å sortere slik at sentrale hensyn blir tydelige. Det er imidlertid klart at flere av hensynene henger tett sammen. Distriktshensyn kan knyttes både til gitt geografisk fordeling, til ulike krav om vederlag for ulike regioner, til eierskap og aktørenes størrelse, og til utviklingen av næringen i seg selv. Miljø og fiskehelse er helt klart også relatert.

Resten av kapitlet går nærmere i detalj på hva tildelingsforskriftene sier om de ulike typene hensyn. Før vi går inn i det vil vi gi en oversikt over de forskjellige rundene, ved å presentere formålet angitt for hver runde og andre nøkkelopplysninger, samt vise de særlige hensyn i rundene i en oversiktstabell.

3.1 Oversikt over 2002–2013-rundene

Formålsparagrafen til forskriften for tildeling av tillatelser i 2002-runden var lik formålet med den gjeldende oppdrettsloven (FOR-2002-06-21-686). Det var særlig lagt vekt på å tildele tillatelser til *«områder og kommuner med stort uutnyttet potensiale for oppdrettsvirksomhet, der forhold er lagt til rette for en videre utvikling av havbruksnæringen»*. Spesifikke kommuner i ni fylker var nevnt med antall tillatelser. Dette kan tolkes som distriktspolitikk, men også næringspolitikk for å utvikle næringen i nye geografiske områder. Det ble lyst ut til sammen 38 tillatelser.

I den andre tildelingsrunden i 2002 var formålet *«å styrke det lulesamiske samfunnet i Musken i Tysfjord kommune»* (FOR-2002-06-21-616), altså en annen enn i oppdrettsloven. Å styrke det materielle grunnlaget for å opprettholde dette samiske samfunnet var altså hovedpoenget med runden. Det ble lyst ut to tillatelser uten vederlag.

Tildelingsrunden lyst ut i 2003 hadde formål som avvek fra den da gjeldende oppdrettsloven sitt formål med ett ord (FOR-2003-10-17-1245): *«Forskriften skal bidra til at oppdrett av laks og ørret skal få en balansert og bærekraftig utvikling som en lønnsom, konkurransedyktig og livskraftig distriktsnæring»* (vår understreking). I denne tildelingsrunden skulle det gis prioritet til søkere som best kunne sikre utviklingen av havbruksnæringen, gjennom blant annet *«styrking av oppdrettsnæringens innovasjonsevne»* og *«økonomisk integrasjon med annen næringsvirksomhet i regionen»*. 60 tillatelser ble lyst ut, spesifisert med antall på syv forskjellige fylker/regioner. I tillegg til de næringspolitiske aspektene ved utlysningen kan den også tolkes som distriktspolitisk.

Når tildelingsrunden i 2006 ble lyst ut hadde akvakulturloven av 2005 kommet, og også en egen laksetildelingsforskrift (FOR-2004-12-22-1798). Forskriften for tildelingsrunden i 2006 (FOR-2006-09-29-1109) hadde nøyaktig samme formål som akvakulturloven, bare spesifikk for oppdrett av laks, ørret og regnbueørret. Denne tildelingsrunden lyste kun ut tillatelser for Finnmark fylke. Ti til

sammen, tre i Vest-Finnmark og syv i Øst-Finnmark. Dette var i praksis de tillatelser som var lyst ut for Finnmark i 2003-runden, men som ingen hadde søkt på.

I 2009-runden var formålsparagrafen lik med laksetildelingsforskriften og runden fra 2006 (FOR-2009-03-12-298). Ved prioritering av søknader skulle det legges vekt på om søker var en «mindre aktør» og om søker ville legge til rette for økt bearbeiding med sikte på økonomisk integrasjon i kystdistrikt i Norge. I PD-sonen på Vestlandet skulle det i tillegg legges vekt på om en ny tillatelse ville bli brukt slik at den samlede driften til selskapet etter tildelingen ville framstå som mer bærekraftig i nedkjemping av PD. Det ble lyst ut til sammen 65 tillatelser. Av disse ble 60 lyst ut spesifisert med antall på åtte forskjellige fylker, mens fem tillatelser var for økologisk havbruk og uten geografisk binding.

I 2013-runden var formålet at tildelingen: «skal medverke til å leggje til rette for ei berekraftig og konkurransedyktig havbruksnæring som kan bidra til aktivitet og verdiskaping langs kysten, og stimulere til realisering av nye teknologiske løysingar eller driftsmåtar som legg til rette for å redusere miljøutfordringane med rømming av oppdrettsfisk og spreining av lakselus» (FOR-2013-06-24-754). Siste del av setningen avviker fra akvakulturloven, og er mer spesifikk på å løse miljøutfordringer. I merknaden til forskriften framheves det at formålet «må sjåest i sammenheng med dei miljøutfordringen som havbruksnæringa har med rømming av oppdrettsfisk og lakselus». Det ble lyst ut til sammen 45 tillatelser i tre «grupper», hvor alle måtte forplikte seg til å ta i bruk løsninger som «samanlikna med løysingar som er i alminneleg kommersiell bruk, reduserer miljøutfordringane». Gruppe A hadde 20 tillatelser, 10 i hver av fylkene Troms og Finnmark. Fem av tillatelsene i hvert fylke var prioritert til «mindre aktører» med færre enn 19 tillatelser. Gruppe B hadde 15 tillatelser som var uten geografisk binding, og som skulle tildeles gjennom en lukket budrunde etter prekvalifisering. I gruppe C kunne 10 tillatelser tildeles, men søkerne måtte ta i bruk løsninger som «vesentlig» reduserte miljøutfordringene. Denne utlysingsrunden har hatt kallenavnet «grønne tillatelser», og de i gruppe C «supergrønne tillatelser».

I tråd med formålene med hver runde har tildelingsforskriftene altså hatt ulike mer detaljerte bestemmelser om det vi har kalt særlige hensyn. Tabell 5 gir en oversikt over disse. Vi kommenterer ikke dette nærmere her, men går videre til den detaljerte beskrivelsen av hvert område.

Tabell 5 Særlige hensyn i tildelingsrundene for kommersielt oppdrett av laks og ørret i sjø 2002–2013.

År	2002	2002-Tysfjord	2003	2006 ¹	2009	2013
Hensyn						
Geografisk fordeling	Angitte kommuner ²	Musken i Tysfjord kommune i Nordland	Fylkesnivå/region	Kommunenivå i Finnmark	Fylkesnivå for 60 av 65 tillatelser	Fylkesnivå for 20 av 45 tillatelser
Distrikts-hensyn	Økonomisk aktivitet i regionen. Integrasjon med annen næringsvirksomhet. Nord-Troms og Finnmark lavere vederlag.	Økonomisk aktivitet i regionen. Integrasjon med næringsvirksomhet. Infrastruktur. Hellemofjorden i Tysfjord kommune. Lokal rekruttering.	Økonomisk integrasjon med øvrig næringsvirksomhet. Nord-Troms og Finnmark lavere vederlag.	Økonomisk integrasjon med øvrig næringsvirksomhet. Kun til Finnmark. 10 års kommunebinding.	Økt bearbeiding med sikte på økonomisk integrasjon i distriktene. Finnmark lavere vederlag.	Troms og Finnmark geografisk øremerket.
Eierskap og aktørenes størrelse	Nyetablere. Mindre aktører.	Lokalt eierskap.			Mindre aktører	Mindre aktører i Troms og Finnmark
Miljø			Miljørettede tiltak	Miljørettede tiltak	Økologisk havbruk (sertifisering)	Rømming Lakselus
Fiskehelse					PD-sone på Vestlandet: selskapet drift	
Vederlag og budrunde	5 millioner kroner per tillatelse, 4 millioner kroner til kommunene Kvæangen og Karlsøy, Finnmark.		5 millioner kroner per tillatelse, 4 millioner kroner i Nord-Troms og Finnmark	Budrunde Vederlag = Akseptert bud	8 millioner kroner per tillatelse, 3 millioner kroner i Finnmark	10 mill. kr per tillatelse, Unntatt Gruppe B: Vederlag = Akseptert bud (lukket budrunde)
Utvikle næringen i seg selv.	Realisere potensiale i havbruk ³ . Videreutvikle havbruksnæringen. Videreforedling.		Innovasjonsevne. Søkere som planlegger å lokalisere virksomhet i områder som er egnet for oppdrett av laks og ørret ⁴	Innovasjonsevne. Søkere som planlegger å lokalisere virksomhet i områder som er egnet for oppdrett av laks og ørret ⁴		
Andre hensyn		Styrke det lulesamiske samfunnet i Musken, Tysfjord				Mulig å føre kontroll og tilsyn med løsning

¹ 10 tillatelser i Finnmark ble lyst ut på nytt etter samme grunnlag som gjaldt for søkere i 2003.

² Fylkeskommuner prioriterte hvilke kommuner som skulle tildeles tillatelser (Kilde: Merknad til forskriften)

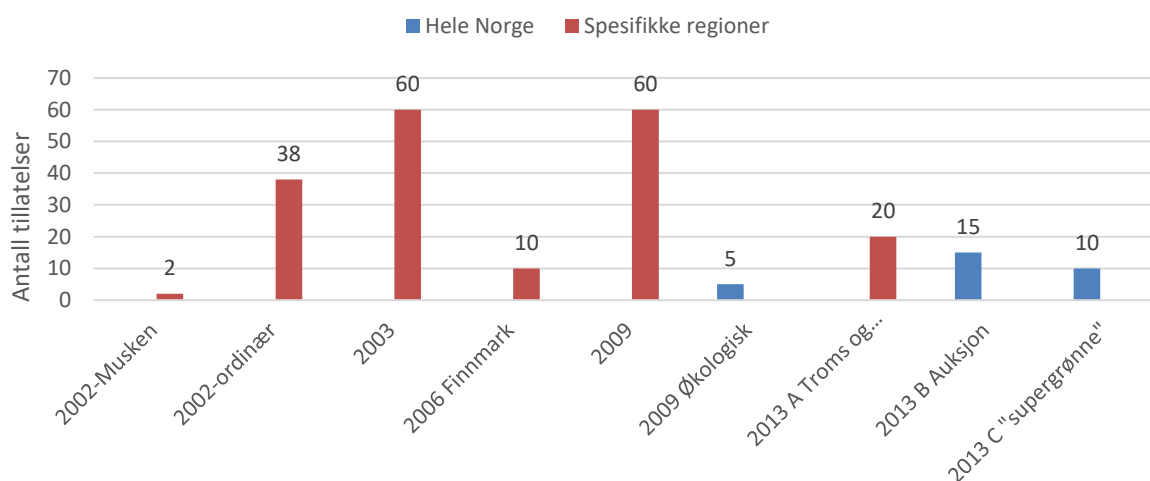
³ Økt verdiskaping, lønnsomhet og konkurransedyktig oppdrettsnæring (Kilde: Merknad til forskriften)

⁴ Flere former for tilrettelegging vil kunne være aktuelt i forhold til dette kriteriet: Eksempelvis godkjente kystsoneplaner, kommunale reguleringsplaner og egnet infrastruktur i regionen (Kilde: Merknad til forskriften).

3.2 Geografisk fordeling

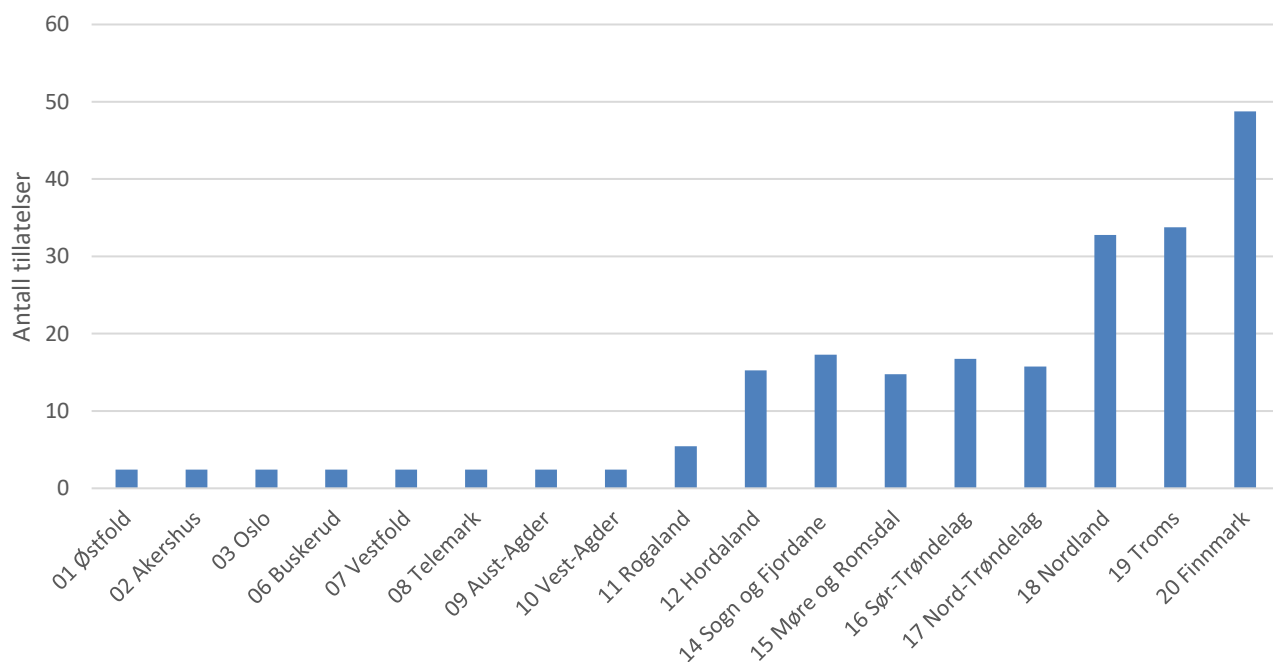
Geografisk fordeling av tillatelser har vært helt eller delvis bestemt i alle tildelingsrundene (Figur 6 og Tabell 6). I 2002- og 2006-runden var tildelingene spesifisert på kommunenivå, og i 2003- og 2009-rundene på fylkesnivå. Kun i 2009 og i 2013 har det vært lyst ut noen tillatelser uten geografiske føringer, og da bare en del av de utlyste tillatelsene, som Figur 6 viser. På fylkesnivå har det vært lyst ut flest tillatelser til Finnmark i perioden, etterfulgt av Troms og Nordland, som Figur 7 viser. For utlysninger hvor et gitt antall tillatelser var lyst ut på flere fylker samlet er disse fordelt forholds- messig mellom de fylkene.

Kapasitetsøkning 2017–2018 i grønne produksjonsområder og på «unntaks-lokaliteter»burde komme. I følge intervjuer med personer i Fiskeridirektoratet sentralt¹² innebar prosessen med dette nokså enkle vurderinger av hvor det var plass til mer havbruk. I forkant av 2009-runden ble det gjennomført en grundig vurdering hvilke områder som var mindre egnet for økning av oppdrett av laks og ørret (Fylling *et al.*, 2008). Bestillingen kom fra daværende Fiskeri- og kystdepartementet. I dette arbeidet var det innhentet innspill fra Mattilsynet, Havforskningsinstituttet, Kystverket og Fiskeridirektoratets regionskontorer. Konklusjonene var at følgende områder var mindre egnet for økning av oppdrett: 1) Skagerrakkysten (temperatur), Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane samt Møre og Romsdal til Hustadvika (Pankreassykdom), Møre og Romsdal nord for Hustadvika (lokalitetsstruktur) og Nordland (marginalt potensiale for etablering av nye lokaliteter). Regjeringen vurderte så regional fordeling av tillatelsene, og det ble konkludert med at det burde tildeles flest tillatelser i Nord-Norge og relativt få tillatelser på Vestlandet. Figur 8 viser hvordan utlysningene var øremerket mellom ulike fylker i de ulike rundene. Figur 7 viser hvordan øremerking var på fylkesnivå for alle rundene 2002–2013. For de utlysningene hvor øremerking var til flere fylker eller hele landet er antall tilgjengelige tillatelser fordelt likt mellom de aktuelle fylkene. Figur 8 viser hvordan utlysninger for laks og ørret har vært geografisk fordelt på fylke eller regionnivå gjennom de ulike rundene.

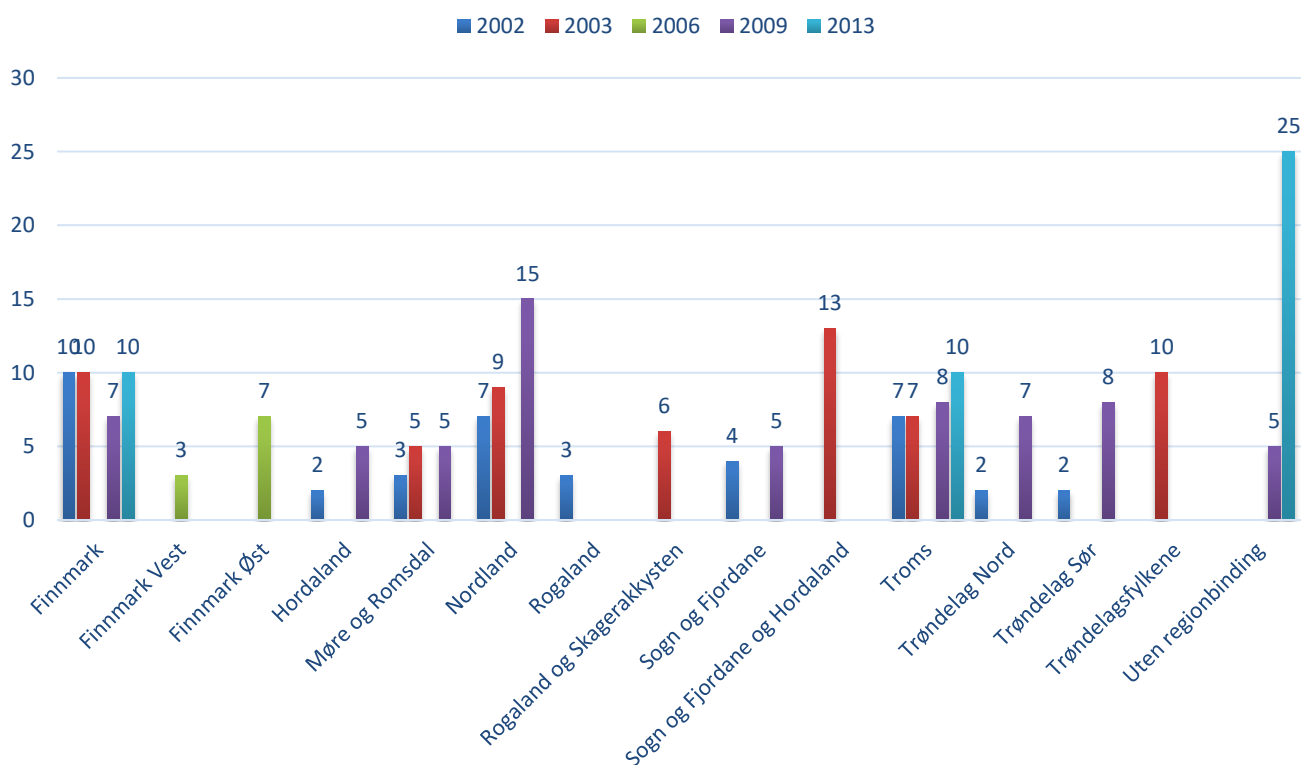


Figur 6 Geografiske føringer på de 220 utlyste tillatelser for laks og ørret i perioden 2002-2013. (Kilde: Nofima/data fra tildelingsforskrifter).

¹² Intervjuer med personer i Kyst- og havbruksavdelingen, inkludert tildelingsseksjonen, Fiskeridirektoratet, Bergen, 24. januar 2018.



Figur 7 Utlyste tillatelser for laks og ørret i perioden 2002-2013 fordelt forholdsvis på fylker. (Kilde: Nofima/data fra tildelingsforskrifter).



Figur 8 Utlyste tillatelser for laks og ørret i perioden 2002-2013 fordelt på fylker/region-nivå for hver tildelingsrunde (Kilde: Fiskeridirektoratet).

Tabell 6 Geografisk fordeling vektlagt i 2002, 2003, 2006, 2009 og 2013-tildelingsrundene for laks og ørret.

Tildelingsrunde	Forskriftstekst
2002	<p>«Ved den geografiske fordeling er konsesjonene lagt til områder og kommuner med stort utnyttet potensial for oppdrettsvirksomhet, der forhold er lagt til rette for en videre utvikling av havbruksnæringen. Ved denne tildelingen skal følgende geografiske fordeling gjelde:</p> <p>Finnmark totalt 10 konsesjoner, fordelt med 6 konsesjoner til kommunene Vardø/Vadsø/Nesseby, 1 konsesjon til Sør-Varanger kommune, 1 konsesjon til kommunene Båtsfjord/Berlevåg og 2 konsesjoner til Porsanger kommune</p> <p>Troms totalt 7 konsesjoner, fordelt med 1 konsesjon til Kvænangen kommune, 1 konsesjon til Karlsøy kommune, 1 konsesjon til Balsfjord kommune, 1 konsesjon til Tranøy kommune, 1 konsesjon til Kvæfjord kommune, 1 konsesjon til Salangen kommune og 1 konsesjon til Lavangen kommune;</p> <p>Nordland totalt 5 konsesjoner, fordelt med 1 konsesjon til Moskenes kommune, 1 konsesjon til Lødingen kommune, 1 konsesjon til Ballangen kommune, 1 konsesjon til Vega kommune og 1 konsesjon til Sømna kommune;</p> <p>Nord-Trøndelag totalt 2 konsesjoner, fordelt med 1 konsesjon til Flatanger kommune og 1 konsesjon til Nærøy kommune;</p> <p>Sør-Trøndelag totalt 2 konsesjoner, fordelt med 1 konsesjon til Hemne kommune og 1 konsesjon til Åfjord kommune;</p> <p>Møre og Romsdal totalt 3 konsesjoner, fordelt med 1 konsesjon til Sande kommune, 1 konsesjon til Tustna kommune og 1 konsesjon til Fræna kommune;</p> <p>Sogn og Fjordane totalt 4 konsesjoner, fordelt med 1 konsesjon til Bremanger kommune, 1 konsesjon til Askvoll kommune, 1 konsesjon til Høyanger kommune og 1 konsesjon til Solund kommune;</p> <p>Hordaland totalt 2 konsesjoner, fordelt med 1 konsesjon til Radøy kommune og 1 konsesjon til Kvam kommune; og</p> <p>Rogaland totalt 3 konsesjoner, fordelt med 1 konsesjon til Utsira kommune, 1 konsesjon til Rennesøy kommune og 1 konsesjon til Rønvær i Haugesund kommune.»</p>
2002 – Tysfjord	«Forskriften gjelder for tildeling av 2 konsesjoner for oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjøvann lokalisert til Tysfjord kommune i Nordland»
2003	<p>«Ved denne tildelingsrunden skal følgende geografiske fordeling gjelde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 10 konsesjoner til Finnmark - 7 konsesjoner til Troms - 9 konsesjoner til Nordland - 10 konsesjoner til Trøndelagsfylkene - 5 konsesjoner til Møre og Romsdal - 13 konsesjoner til Sogn og Fjordane og Hordaland - 6 konsesjoner til Rogaland og Skagerakkysten».
2006	<p>«Ved denne tildelingsrunden skal følgende geografiske fordeling gjelde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 tillatelser til utbudsområdet Vest-Finnmark som omfatter kystkommunene Alta, Hasvik, Loppa, Måsøy, Nordkapp, Hammerfest og Porsanger. - 7 tillatelser til utbudsområdet Øst-Finnmark som omfatter kystkommunene Lebesby, Gamvik, Berlevåg, Båtsfjord, Vadsø, Nesseby, Vardø og Sør-Varanger. - Det vil ikke bli gitt tillatelse til lokalisering i områder som ligger innenfor vedtatte nasjonale laksefjorder og laksevassdrag eller Kongsfjorden i Berlevåg.
2009	<p>«I denne tildelingsrunden skal følgende geografiske fordeling gjelde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 7 løyve til Finnmark - 8 løyve til Troms - 15 løyve til Nordland - 7 løyve til Nord-Trøndelag - 8 løyve til Sør-Trøndelag - 5 løyve til Møre og Romsdal - 5 løyve til Sogn og Fjordane - 5 løyve til Hordaland. <p>I tillegg kan 5 løyve til økologisk havbruk tildelast uavhengig av fylke eller region.»</p>
2013	<p>«Gruppe A (Finnmark og Troms) (...) Fem av løyva i kvart fylke er reservert (...) til oppdrett med laks, aure og regnbogeaure»</p> <p>«Gruppe B (open gruppe med lukka bodrunde)</p> <p>Gruppe C (open gruppe)»</p>

*Merknader til forskrift om tildeling av tillatelser for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann.

3.3 Distriktshensyn

Distriktshensyn er vektlagt i alle tildelingsrundene i perioden 2002 til 2013, gjennom ulike grep. Det har vært geografisk øremerking på kommune, fylke eller regionnivå, vederlaget for tillatelser har vært satt lavere for noen områder, og gjennom at det å skape ringvirkninger, integrere med annet næringsliv og lignende skulle vektlegges ved prioritering av søkere. Se Tabell 7.

I den ordinære 2002-runden var det spesifisert hvilke kommuner/fylker som kunne få tildelt tillatelser. Den andre runden i 2002 var geografisk øremerket til Tysfjord kommune i Nordland, og i tillegg telte det positivt om det ble lokalisert i Hellemafjorden, nært den lulesamiske bygda Musken¹³. I 2003-runden var 10 tillatelser øremerket for Finnmark, 2006-runden var kun for Finnmark og i 2013-runden var 20 tillatelser satt av til Troms og Finnmark. For tillatelser tildelt til Tysfjord i 2002 og til Finnmark i 2006 var det binding til tildelte kommuner i henholdsvis 12 og 10 år.

Kommuner i Nord-Troms, hele Troms og/eller Finnmark har hatt krav om lavere vederlag for tillatelser enn resten av landet. Dette gjaldt den ordinære 2002-runden, 2003-runden og 2009-runden. Tysfjord-runden i 2002 hadde ikke vederlag, og Finnmarksrunden i 2006 hadde auksjon uten minstepris. Delkapitlet om vederlag og budrunder har mer detaljer.

I begge 2002-rundene telte det positivt å bidra til «*økonomisk aktivitet i regionen*», mens i alle rundene 2002–2009 var «*integrasjon med annen næringsvirksomhet*» (i litt ulike formuleringer) kriterium for å prioritere søkere. I 2009 runden var «*økt bearbeiding*» spesifisert i utlysningen som måten slik integrasjon skulle skje gjennom.

I følge merknaden til forskriften til den ordinære tildelingsrunden i 2002 skulle det telle positivt dersom virksomheten hadde positive ringvirkninger i regionen, var integrert i annen næringsaktivitet som drev med videreforedling og hadde utfordringer med råstofftilgangen. For den lulesamiske Musken-utlysningen i 2002 skulle styrke næringsgrunnlaget for lokalsamfunnet og de som var lulesamiske prioriteres, inkludert bidrag til infrastruktur og lokal rekruttering. Lokal deltagelse var i det hele tatt et sentralt mål med denne tildelingsrunden.

I både 2003- og 2006-runden var integrasjon med annen næringsvirksomhet prioriteringskriterier. Sentralt for å vurdere integrasjon med annen næringsvirksomhet var «*søkers evne og uttrykte vilje til å investere i regionen*». Dette ble sett på som positivt fordi det kunne gi ringvirkninger i regionen, opprettholde bosettingsmønsteret og skape nye arbeidsplasser.

2009-runden hadde «*økt bearbeiding i kystdistriktene*» som et viktig punkt for prioritering av søkerne. Bearbeiding inkluderte slakting, videreforedling og annen bearbeiding. I merknaden til forskriften står det at bearbeiding skulle veies tyngre enn kun slakting og at søker ikke trengte å eie virksomheten som skulle bearbeide produktene. Videre står det at kystdistrikt er «*kystkommunar innanfor verkeområdet for differensiert arbeidsgjevaravgift*». I merknaden listes det opp hvilke kommuner dette gjelder, se Tabell 8. For 2009-runden skulle Fiskeridirektoratet også kontakte fylkeskommuner for å få næringspolitiske vurderinger, inkludert om hvor i fylket det var ønskelig med mer oppdrett. Fylkeskommunene kunne prioritere søkere, men i merknaden til forskriften står

¹³ Merknader til bestemmelser i forskrift om tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann til Musken i Tysfjord kommune.

det ikke om Fiskeridirektoratet må følge fylkeskommunenes prioritering. Dette var heller ikke på oversikten i forskriften over hva som skulle legges vekt på ved prioritering av søkere.

Tabell 7 Distriktshensyn i 2002, 2003, 2006, 2009 og 2013-tildelingsrundene for laks og ørret.

Tildelingsrunde	Forskriftstekst
2002	<p>«Ved tildelingen av konsesjoner skal det blant annet legges vekt på (...) søkers eksisterende eller planlagte økonomiske aktivitet i regionen, herunder integrasjon med annen næringsvirksomhet for eksempel ved samarbeid med andre næringsdrivende.»</p> <p>«Vederlaget pr. konsesjon settes til 5 millioner kroner, med unntak av konsesjoner til kommunene Kvænangen og Karlsøy i Nord-Troms samt kommuner i Finnmark der vederlaget pr. konsesjon settes til 4 millioner kroner.»</p>
2002 – Tysfjord	<p>«skal det blant annet legges vekt på: oppdrettsvirksomheten lokaliseres til Hellemo fjorden, fortrinnsvis i nærhet av den lulesamiske bygda Musken (...)</p> <p>«Konsesjoner som tildeles etter denne forskrift kan ikke overdras uten tillatelse fra Fiskeridirektoratet i en periode på 12 år etter tilsagn om konsesjon. Det kreves i denne perioden også tillatelse for andre endringer enn overdragelse av konsesjon dersom endringene avviker fra forutsetningene for tildelingen. Tillatelse til overdragelse av konsesjon eller andre endringer kan gis dersom dette ikke vil være i strid med forutsetningene for tildelingen.»</p> <p>«Ved tildeling skal det legges vekt på (...) søkerens eksisterende eller planlagte økonomiske aktivitet i regionen, herunder integrasjon med annen næringsvirksomhet for eksempel ved samarbeid med andre næringsdrivende (...).»</p> <p>«Ved tildeling skal det legges vekt på (...) at det så langt mulig skal foretas lokal rekruttering til de arbeidsplasser som opprettes i umiddelbar tilknytning til oppdrettsanleggene.»</p> <p>«Ved tildeling skal det legges vekt på (...) at den som får tilsagn om konsesjon bidrar til å etablere og finansiere de infrastrukturiltak virksomheten krever.»</p>
2003	<p>«(...) skal bidra til at oppdrett av laks og ørret skal få en balansert og bærekraftig utvikling som en (...) livskraftig distriktsnæring».</p> <p>«Det skal (...) gis prioritet til de søkere som har det prosjekt som best antas å sikre utviklingen av oppdrettsnæringen. I denne forbindelse skal det blant annet legges vekt på (...) b) søkers planlagte økonomiske integrasjon med øvrig næringsvirksomhet i regionen»</p> <p>«Konsesjoner som ikke tildeles ved første gangs utlysning vil senere kunne lyses ut uten den samme regionale fordelingen. Dette gjelder likevel ikke for konsesjoner som etter denne bestemmelsen er fordelt til Finnmark».</p> <p>Vederlaget per konsesjon settes til (...) lokalisert innenfor tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark».</p>
2006	<p>« (...) tildeling av tillatelser utlyst i Finnmark i 2006»</p> <p>«Det skal (...) gis prioritet til de søkere som har det prosjekt som best antas å sikre utviklingen av oppdrettsnæringen. I denne forbindelse skal det blant annet legges vekt på (...) b) søkers planlagte økonomiske integrasjon med øvrig næringsvirksomhet i regionen»</p> <p>«Tillatelsene får 10 års kommunebinding til etableringskommunen. Samtlige lokaliteter knyttet til tillatelsen skal til enhver tid ligge til etableringskommunen så lenge kommunebindingen varer «</p>
2009	<p>«Ved prioritering av søknader skal det særleg leggast vekt på: om søkjar vil leggje til rette for auka bearbeiding med sikte på økonomisk integrasjon i kystdistrikta i Noreg.»</p> <p>Vederlaget per løyve er (...) til Finnmark (...)</p>
2013	<p>«Forskrifta skal medverke til å leggje til rette for ei berekraftig og konkurransedyktig havbruksnæring som kan bidra til aktivitet og verdiskaping langs kysten (...).»</p> <p>«For tildeling av løyve i Gruppe A (Finnmark og Troms)»</p> <p>«Inntil 10 løyve på 945 tonn maksimalt tillaten biomasse kan tildelast i kvart av fylka Finnmark og Troms».</p>

Tabell 8 Oversikt over hvilke kommuner som ble definert som kystdistrikt i 2009-runden (Kilde: Merknaden til forskriften).

Fylke	Kommune
Finnmark	Alle kystkommuner
Troms	Alle kystkommuner
Nordland	Alle kystkommuner
Nord-Trøndelag	Leka, Nærøy, Vikna, Flatanger, Fosnes, Inderøy, Verran, Mosvik, Leksvik, Frosta, Namsos, Steinkjer
Sør-Trøndelag	Osen, Roan, Åfjord Bjugn, Rissa, Agdenes, Ørland, Frøya, Hitra, Snillfjord, Hemne
Møre og Romsdal	Kristiansund, Frei, Vanylven, Sande, Herøy, Volda, Ørsta, Aure, Norrdal, Stranda, Stordal, Smøla, Halså, Surnadal, Haram, Vestnes, Rauma, Nesset, Midsund, Sandøy, Aukra, Sunndal, Eide, Averøy, Gjemnes, Tingvoll
Sogn og Fjordane	Alle kystkommuner
Hordaland	Etne, Fitjar, Tysnes, Kvinnherad, Jondal, Odda, Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Granvin, Voss, Kvam, Samnanger, Austevoll, Vaksdal, Modalen, Fedje, Masfjorden
Rogaland	Sokndal, Hjelmeland, Suldal, Sauda, Finnøy, Kvitsøy, Utsira, Vindafjord
Vest-Agder	Farsund, Flekkefjord
Aust-Agder	Risør, Tvedestrand
Telemark	Kragerø

3.4 Eierskap og aktørenes størrelse

Det generelle regelverket om akvakultur har knyttet til eierskap vært opptatt av at enkeltaktører ikke skulle få for dominerende stilling, og hvilke krav som skulle stilles til de som fikk lov å kontrollere betydelige deler av tillatelsesvolumet. Ved tildeling av nye tillatelser har det handlet om at mindre aktører eller nyetablerere skulle prioriteres.

Mindre aktører har vært vektlagt både i 2002, 2009 og 2013-runden (Tabell 9). I den ordinære tildelingsrunden i 2002 ble det lagt vekt på å prioritere nyetablerere og mindre aktører. Dette var begrunnet med at de hadde behov for et bedre driftsgrunnlag¹⁴. Nyetablerere og lokalt eierskap skulle også vektlegges i 2002-runden for Tysfjord. I 2009-runden var mindre aktører prioritert, og da definert som de med «inntil 19 løyve til oppdrett av matfisk av laks, aure og regnbogeaure på nasjonalt nivå»¹⁵. I 2013-runden var ti tillatelser avsatt til hver av fylkene Troms og Finnmark, og av disse skulle fem i hvert fylke helst gå til mindre aktører. Ønsket var å styrke slik virksomhet og ha en variert eierstruktur i havbruksnæringen¹⁶. Igjen var mindre aktør definert som de med inntil 19 tillatelser. I merknaden til forskriften beskrives hvordan man definerer en aktør: En aktør er en søker, normalt et selskap. Dersom selskapet er en del av et konsern, vil konsernet bli regnet som en aktør.

¹⁴ Merknad til forskrift om tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann.

¹⁵ Merknader til forskrift om tildeling av løyve til havbruk med laks, aure og regnbogeaure i sjøvann i 2009.

¹⁶ Merknad til forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvann i 2013 s. 5.

Tabell 9 Eierskap og aktørenes størrelse vektlagt i 2002, 2003, 2006, 2009 og 2013-tildelingsrundene for laks og ørret.

Tildelingsrunde	Forskriftstekst
2002	«Ved tildelingen av konsesjoner skal det blant annet legges vekt på (...) hvorvidt søker er nyetablerer eller mindre aktør i næringen.»
2002 – Tysfjord	«Ved tildeling skal det legges vekt på (...) lokal deltakelse på eiersiden
2003	Ikke nevnt
2006	Ikke nevnt
2009	«Ved prioritering av søknader skal det særleg leggjast vekt på (...) om søkjar er ein mindre aktør i næringa.»
2013	«Gruppe A (Finnmark og Troms) (...) Fem av løyva i kvart fylke er reservert aktørar som har 1 til og med 19 løyve (mindre aktørar) til oppdrett med laks, aure og regnbogeare»

3.5 Miljø

Miljøhensyn i tildelingsrundene har hovedsakelig vært relatert til problemene med lakselus og rømming. Miljø var særlig vektlagt for prioritering av søkere i 2013-runden (Tabell 10). Der var målet å utvikle teknologiske eller driftsmessige løsninger for å redusere rømming av oppdrettsfisk og problemet med lakselus. Denne tildelingsrunden omfattet ikke løsninger som allerede var i kommersiell bruk. I merknaden til forskriften presiseres det at foreslått løsning må være enten om rømming eller lakselus. Kriteriene var ment å være teknologinøytrale, altså at forvaltningen ikke skulle legge teknologiske føringer for valgte løsninger. For rømming var det ønske om redusert risiko for påvirkning på villfisk fra rømt oppdrettsfisk. For lakselus var det satt konkrete krav til både antall tillatte voksne hunnlus i gjennomsnitt per fisk og antall medikamentelle/kjemiske behandlinger mot lakselus per produksjonssyklus. Lakselusgrensen (antall lus per fisk) var strengere enn ellers gjeldende regelverk. Dersom det var flere søkere som oppfylte minimumskriteriet (enten rømming eller lakselus), skulle den søknaden som hadde størst potensial for miljøforbedring når det gjaldt både rømming og lakselus bli prioritert.

I 2009-runden var fem tillatelser satt av til økologisk havbruk. Søkerne måtte være sertifisert etter Debio sin standard for økologisk havbruksproduksjon eller en tilsvarende standard. Nye produsenter av laks, røye og regnbueørret kunne også søke, men måtte da sette i gang sertifiseringsprosessen umiddelbart. Produksjonen kunne ikke starte før et sertifikat forelå.

Miljø var også vektlagt noe i 2003 og 2006-runden. Det gjaldt da miljøhensyn knyttet til havbruksnæringens innovasjonsevne, der «**miljørettede tiltak knyttet til rent havmiljø og bærekraftig produksjon**» kunne vektlegges, som ett av flere underpunkter¹⁷. Et eksempel på tiltak som ble trukket frem i merknaden til forskriften⁴ var «*bruk av miljøovervåkningsverktøy (MOM) eller andre tiltak som går ut over de miljøtiltak som kreves av den enkelte konsesjonær i dag*».

¹⁷ Merknad til forskrift om tildeling av tillatelser for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann.

Tabell 10 Vektlegging av miljø i 2002, 2003, 2006, 2009 og 2013-tildelingsrundene for laks og ørret.

Tildelingsrunde	Forskriftstekst
2002	Ikke et vektlagt hensyn ved prioritering av søkere
2002 – Tysfjord	Ikke et vektlagt hensyn ved prioritering av søkere
2003	«(...) skal (...) legges vekt på: styrking av oppdrettsnæringens innovasjonsevne ¹ » og da «miljørettede tiltak»
2006	«(...) skal (...) legges vekt på: styrking av oppdrettsnæringens innovasjonsevne ¹ » og da «miljørettede tiltak»
2009	«5 løyve til økologisk havbruk» «Tildeling kan skje til søkjarar som er sertifiserte for økologisk havbruksproduksjon, eller som erklærer at dei med ein gong etter tilsegn om løyve vil starte sertifiseringsprosessen».
2013	«Forskrifta skal (...) stimulere til realisering av nye teknologiske løysingar eller driftsmåtar som legg til rette for å redusere miljøutfordringane med rømming av oppdrettsfisk og spreing av lakselus.» Det er eit krav for å gi tilsegn om løyve at søkjaren forpliktar seg til å ta i bruk teknologiske eller driftsmessige løysingar som, samanlikna med løysingar som er i alminneleg kommersiell bruk, reduserer miljøutfordringane ved at løysinga a) reduserer risikoen for at akvakulturproduksjonen vil påverke vill laksefisk som følgje av rømming» Løysinga skal vere knytt til akvakulturanlegget eller biomassen i anlegget, eller b) sikrar at det heile tida er færre enn 0,25 vaksne holus av lakselus (<i>Lepeophtheirus salmonis</i>) i gjennomsnitt per fisk eller at utsleppet av egg og frittsymjande stadier av lakselus til miljøet ikring ikkje er større enn det utsleppet ville vore frå tilsvarande tal på fisk med eit lusenivå på 0,25 vaksne holus i gjennomsnitt per fisk. Grensa skal kunne haldast ved bruk av maksimalt 3 medikamentelle behandlingar mot lakselus per produksjonssyklus. «(...) søknadene som har størst potensial for samla miljøforbetring (...) prioriterast» «Tildelingsstyresmaktene skal ikkje prioritere søknader som skildrar løysingar som tildelingsstyresmaktene meiner det ikkje vil vere forsvarleg å nytte i praksis» «I vurderinga (...) skal det leggjast vekt på graden av sannsyn og dokumentasjon for at løysinga søkjaren har foreslått vil verke etter formålet»

¹ Gjaldt miljørettede tiltak.

3.6 Fiskehelse

I perioden 2002 til 2013 er fiskehelse kun vektlagt særlig i 2009-runden (Tabell 11). Det skulle vektlegges om søkere ville bidra til å redusere problemene med pankreassykdom (PD) på Vestlandet, ved at de ville endre på lokalitetsstruktur. Dette kunne for eksempel føre til større avstander mellom anlegg eller større avstander til farleder for brønnbåter, slakteri og andre aktører.

Tabell 11 Vektlegging av fiskehelse i 2002, 2003, 2006, 2009 og 2013-tildelingsrundene for laks og ørret.

Tildelingsrunde	Forskriftstekst
2002	Ikke et vektlagt hensyn ved prioritering av søkere
2002 - Tysfjord	Ikke et vektlagt hensyn ved prioritering av søkere
2003	Ikke et vektlagt hensyn ved prioritering av søkere
2006	Ikke et vektlagt hensyn ved prioritering av søkere
2009	«Innanfor PD-sona på Vestlandet skal det i tillegg leggjast vekt på om nytt løyve vil bli nytta på ein slik måte at den samla drifta til selskapet etter tildelinga vil stå fram som meir berekraftig i nedkjempinga av PD (...).»
2013	Ikke et vektlagt hensyn ved prioritering av søkere

3.7 Vederlag og budrunder

I alle tildelingsrundene 2002–2013 har søkerne måtte betale vederlag til statskassen, unntatt 2002–runden for Tysfjord kommune. Generelt har vederlaget økt fra 5 millioner kroner per tillatelse i 2002 til 10 og 55 millioner kroner i 2013. Finnmark og enkelte kommuner i Troms var kravet til vederlag per tillatelse lavere i 2002, 2003 og 2009-runden. Lavest var det i 2009-runden med 3 millioner kroner per tillatelse, mot 4 millioner kroner i de andre to rundene. I merknaden til tildelingsforskriften for 2003-runden står det at årsaken til differensieringen av vederlaget per tillatelse er avstand og at lave temperaturen fører til at fisken vokser saktere lengre nord i Norge. Dette innebærer større kapitalkostnader og at tillatelsene vil ha en lavere verdi. I 2013-runden var det samme vederlag per tillatelse uavhengig av geografi.

I perioden har det vært budrunder i 2006 og 2013-runden. I 2006 var det budrunde uten minstepris. Denne runden var for å få tildelt ti tillatelser øremerket til Finnmark som ikke fikk interessenter i 2003-runden. I 2013-runden skulle 15 tillatelser tildeles gjennom en lukket budrunde (Gruppe B), altså der hver søker gav et bud og ingen visste hva de andre bydde. Før de kunne delta i en budrunde, måtte søkerne oppfylle minimumskrav (prekvalifisering).

Tabell 12 Vederlag og budrunder for tildeling av tillatelser i 2002, 2003, 2006, 2009 og 2013-tildelingsrundene for laks og ørret.

Tildelingsrunde	Forskriftstekst
2002	«Ved tilsagn om konsesjon skal søker betale vederlag til statskassen. Vederlaget pr. konsesjon settes til 5 millioner kroner, med unntak av konsesjoner til kommunene Kvænangen og Karlsøy i Nord-Troms samt kommuner i Finnmark der vederlaget pr. konsesjon settes til 4 millioner kroner».
2002 – Tysfjord	Ikke nevnt
2003	«Ved tilsagn om konsesjon skal søker betale vederlag til statskassen. Vederlaget per konsesjon settes til 5 millioner kroner, med unntak av konsesjoner som blir lokalisert innenfor tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark, der vederlaget per konsesjon settes til 4 millioner kroner»
2006	«Søknaden skal inneholde opplysninger (...) ugjenkallelig bud uten forbehold uttrykt i norske kroner. Budet skal vedlegges i egen, lukket konvolutt knyttet til den enkelte søknad, merket «utbudsområde Vest-Finnmark» eller «utbudsområde Øst-Finnmark» og søkers navn. Budet skal gis på særskilt skjema utarbeidet av Fiskeridirektoratet. Det kan kun gis ett bud per søknad» «Vederlaget som skal betales tilsvarer det aksepterte budet.» «Søker som har dokumentert tilgjengelig oppstartskapital, minimum 2 millioner norske kroner, vil bli vurdert som prekvalifiserte. (...) Fiskeridirektoratet åpner i internt møte budene fra de prekvalifiserte søkerne og rangerer budene fra høyest til lavest innen hvert utbudsområde (...) Prekvalifiserte søkere med høyeste bud innen et utbudsområde vil få tilsagn om tillatelse innenfor det utlyste antall tillatelser.
2009	«Ved tilsegn om løyve skal søker betale vederlag til statskassa. Vederlaget per løyve er 8 millionar kroner, med unntak av løyva til Finnmark der vederlaget er 3 millionar kroner».
2013	«Ved tilsegn om løyve skal søker betale vederlag til statskassa. Vederlaget per løyve er 10 millionar kroner. For tilsegn om løyve i Gruppe B, tilsvarar vederlaget det aksepterte bodet « «For tildeling av løyve i - Gruppe A (Finnmark og Troms) (...) - Gruppe B (open gruppe med lukka bodrunde) (...) - Gruppe C (open gruppe)» «Særskilde krav for søknad om løyve i Gruppe B: Søknaden skal i tillegg til opplysningane (...) a) Ugjenkalleleg bod utan atterhald i norske kroner b) Dokumentasjon på betalingsevne»

3.8 Utvikle akvakulturnæringen i seg selv

Flere runder har hatt bestemmelser der søkere og prosjekter som ville bidra til å utvikle næringen skulle vektlegges ved tildeling. Sentrale stikkord har vært innovasjon, lønnsomhet, verdiskaping, konkurransekraft, og integrasjon med annen næringsvirksomhet. Slik utvikling av næringen vil også gi regionale effekter, og kan derfor være vanskelig å skille fra distriktshensyn. Noen runder har også vært rettet mot innovasjon og utvikling i næringen ut fra miljø- eller fiskehelsehensyn. Her tar vi for oss når utvikling av næringen for å oppnå bedre lønnsomhet har vært et viktig hensyn.

I den ordinære tildelingsrunden i 2002 skulle det vektlegges om virksomheten kunne bidra til å «realisere potensialet i havbruksnæringen som helhet». I dette lå det et mål om økt verdiskaping, lønnsomhet og konkurransedyktig havbruksnæring¹⁸.

I 2003- og 2006-runden var innovasjonsevne og planlagt lokalisering der det var tilrettelagt for oppdrett prioriteringskriterier⁶. Når det gjaldt søkerens innovasjonsevne, kunne ifølge merknadene til forskriften forhold knyttet til planlagt deltakelse i «utviklingsfellesskap sammen med andre bedrifter, forsknings og utviklingsmiljøer samt offentlige aktører», planlagt bruk av ny teknologi, og miljørettede tiltak knyttet til rent havmiljø og bærekraftig produksjon alle vektlegges. Det var også gitt prioritet til søkere som planla aktivitet i områder som var egnet for oppdrett og hvor det var «tilrettelagt for oppdrettsvirksomhet». Eksempler på tilrettelegging var godkjente kystsoneplaner, kommunale reguleringsplaner og egnet infrastruktur i regionen. Begrunnelsen for dette hensynet var blant annet å styrke konkurransekraften til virksomheten.

I 2013-runden er innovasjon og teknologiutvikling i næringen sentralt, men da spesifikt for å løse miljø- og arealutfordringene næringen sto/står overfor.

Tabell 13 Hensyn knyttet til utvikling av næringsvirksomhet og infrastruktur vektlagt i 2002, 2003, 2006, 2009 og 2013-tildelingsrundene for laks og ørret.

Tildelingsrunde	Forskriftstekst
2002	«Ved tildelingen av konsesjoner skal det blant annet legges vekt på (...) i hvilken grad den omsøkte virksomheten vil bidra til å realisere det potensial som ligger i havbruksnæringen som helhet» «Ved den geografiske fordeling er konsesjonene lagt til områder og kommuner med stort uutnyttet potensial for oppdrettsvirksomhet, der forhold er lagt til rette for en videre utvikling av havbruksnæringen»
2002 – Tysfjord	Ikke nevnt
2003	«Det skal (...) gis prioritet til de søkere som har det prosjekt som best antas å sikre utviklingen av oppdrettsnæringen. I denne forbindelse skal det blant annet legges vekt på (...) a) styrking av oppdrettsnæringens innovasjonsevne* (...) c) at den omsøkte virksomhet er planlagt lokalisert til områder der det er tilrettelagt for oppdrettsvirksomhet»
2006	«Det skal (...) gis prioritet til de søkere som har det prosjekt som best antas å sikre utviklingen av oppdrettsnæringen. I denne forbindelse skal det blant annet legges vekt på (...) a) styrking av oppdrettsnæringens innovasjonsevne* (...) c) at den omsøkte virksomhet er planlagt lokalisert til områder der det er tilrettelagt for oppdrettsvirksomhet»
2009	Ikke nevnt
2013	Kun knyttet til miljøhensyn

*For eksempel planlagt bruk av teknologi.

¹⁸ Merknad til forskrift om tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann.

3.9 Andre hensyn

Det er to andre hensyn som er verdt å kommentere fra disse tildelingsrundene. Tysfjord-runden i 2002 var rettet mot å bidra til opprettholdelse av det lulesamiske miljøet der, og derigjennom ta vare på lulesamisk kultur. Det skulle skje ved å prioritere det som kunne styrke næringsgrunnlaget for lokalsamfunnet og de som var lulesamiske, inkludert bidrag til infrastruktur og lokal rekruttering. Lokal deltagelse var i det hele tatt et sentralt mål med denne tildelingsrunden¹⁹.

For 2013-runden skulle det vektlegges på om det ville være mulig å føre tilsyn og kontroll med de løsningene som søkerne sa de ville innføre for å redusere problemet med rømming og lakselus (Tabell 14).

Tabell 14 Andre hensyn vektlagt i 2002, 2003, 2006, 2009 og 2013-tildelingsrundene for laks og ørret.

Tildelingsrunde	Forskriftstekst
2002	Ingen «Andre hensyn»
2002 – Tysfjord	«Ved tildeling skal det legges vekt på i hvor stor grad søkers virksomhet vil bidra til å oppnå forskriftens formål om å styrke det lulesamiske samfunnet i Musken. Herunder skal det blant annet legges vekt på: (...) oppdrettsvirksomheten lokaliseres til Hellemofjorden, fortrinnsvis i nærhet av den lulesamiske bygda Musken»
2003	Ingen «Andre hensyn»
2006	Ingen «Andre hensyn»
2009	Ingen «Andre hensyn»
2013	«(...) leggje vekt på om det er mogleg å kontrollere og føre tilsyn med at løysinga fungerer etter formålet»

¹⁹ Merknader til bestemmelser i forskrift om tildelinger av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann til Musken i Tysfjord kommune.

4 Oppsummering

Rapporten har tatt for seg hvilke hensyn som var særlig vektlagt i utlysningene av matfisk-tillatelser til laks og ørret i rundene fra 2002 til 2013. Dette er hensyn som nevnes spesielt, enten som kriterier for hvem som kan søke om nye tillatelser, eller hva som skal vektlegges for å prioritere mellom de som søker.

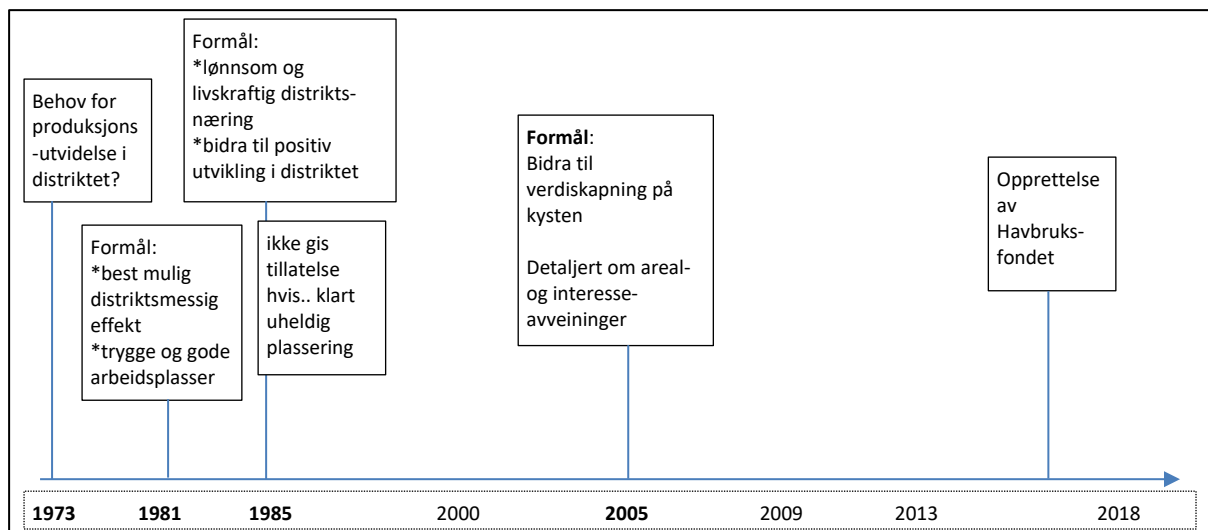
Særlige hensyn for de ulike tildelingsrundene har kommet fram gjennom forskriftene som lages til hver runde. En rekke hensyn har også ligget i Oppdretsloven av 1985, som gjaldt fram til 2005, og Akvakulturloven av 2005, som har gjeldt siden. De kommer fram i formålsparagrafen og også andre bestemmelser i lovene. Det inkluderer blant annet «*ufravelige krav*» for å kunne drive oppdrett. De hensyn som har ligget i lovene, og dermed har vært gjeldene for alle utlysningene, har vi ikke fokusert på, med mindre et hensyn ble sagt å skulle vektlegges spesielt ved tildeling. De særlige hensyn som har kommet fram der har vi gruppert under disse temaene:

- Geografisk fordeling
- Distriktshensyn
- Eierskap og aktørenes størrelse
- Miljø
- Fiskehelse
- Vederlag og budrunde
- Utvikling av akvakulturnæringen selv
- Andre hensyn

4.1 Utvikling av regelverket

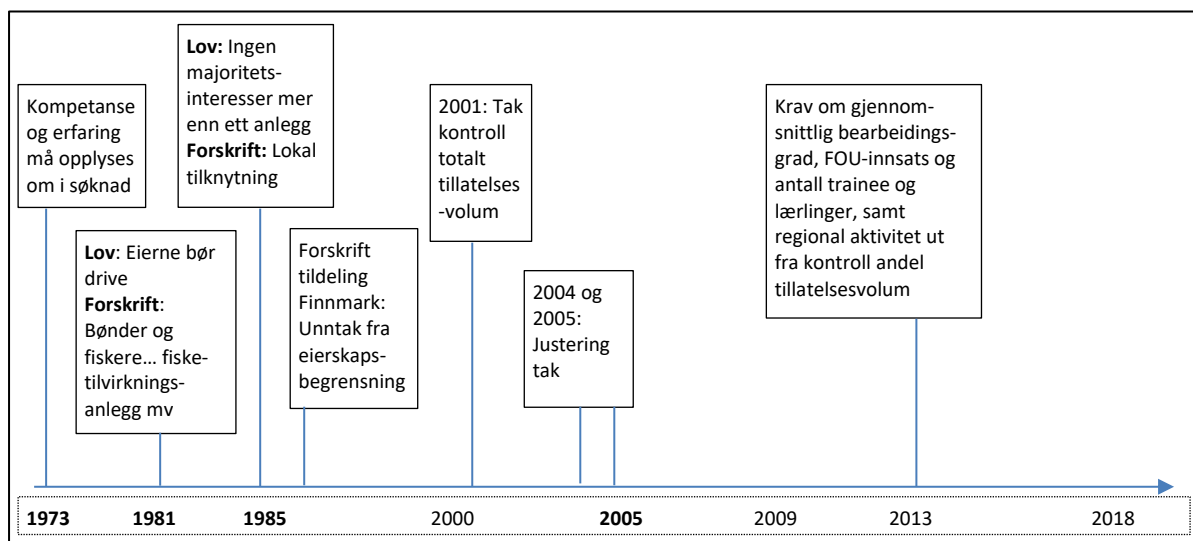
I denne studien har utviklingen av regelverket for akvakultur generelt for perioden 1973 til 2018 vært studert. Oppsummeringen av det viser hvordan de særlige hensyn vi har identifisert for tildelingsrundene 2002–2013 har kommet inn i det generelle regelverket.

Geografisk fordeling i seg selv har ikke vært angitt som et mål i det generelle regelverket for akvakultur, men distriktshensyn har vært det på ulike vis. Det har da vært rettet mot å oppnå ringvirkninger av akvakulturvirkksomheten i distriktene, og å vurdere hvordan akvakultur kan påvirke annen virksomhet. Figur 9 viser utviklingen på dette.



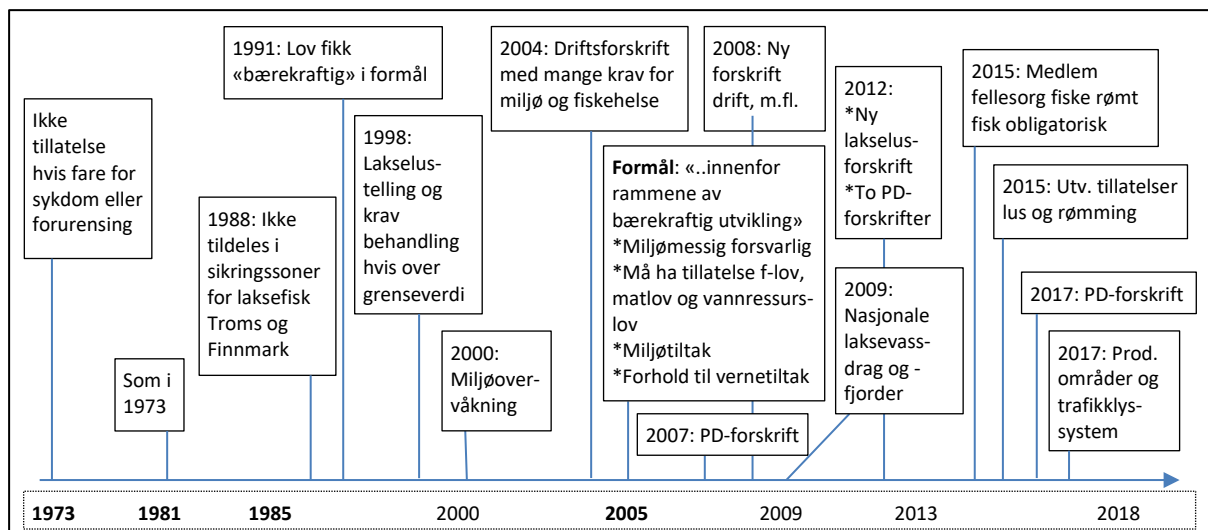
Figur 9 Utvikling av regelverket for akvakultur 1973–2018; Distriktshensyn identifisert i lover og forskrifter (Kilde: Nofima).

Regelverket om eierskap har vært knyttet til hvem som kunne eller burde være eiere av oppdrettsanlegg, og hvor stor andel av nasjonalt eller regionalt tillatelsesvolum en aktør kan kontrollere, samt hvilke ekstra krav som skal gjelde for en aktør som kontrollerer større andeler av tillatelsesvolumet for havbruk. Figur 10 illustrerer utviklingen i regelverket om dette.



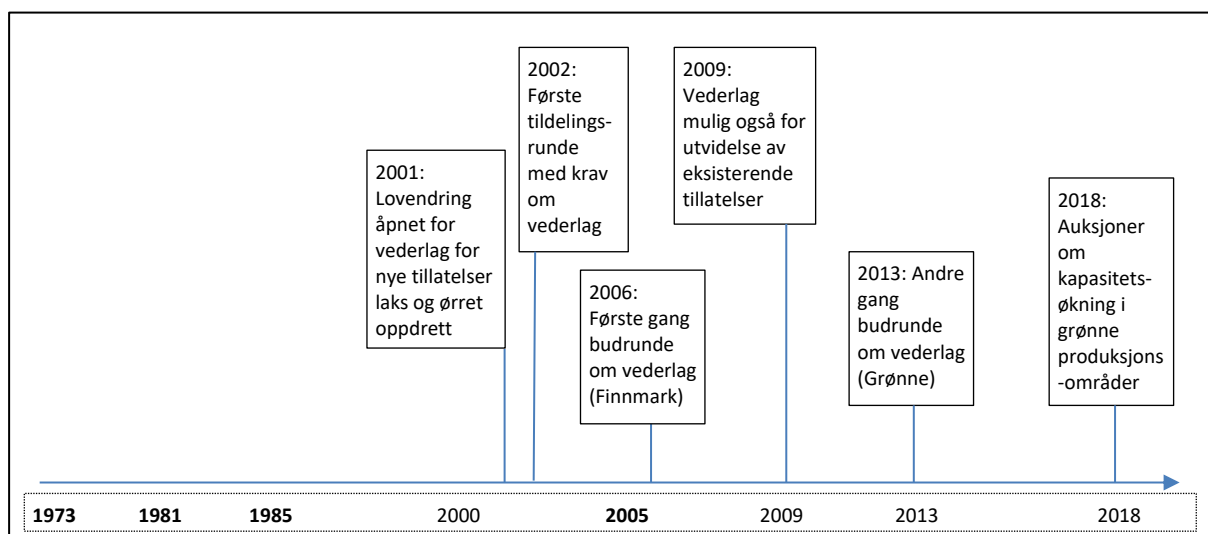
Figur 10 Utvikling av regelverket for akvakultur 1973–2018; Eierskaphensyn identifisert i lover og forskrifter (Kilde: Nofima).

Regelverket har hatt hensyn til miljø og fiskehelse inne helt siden den første midlertidige oppdrettsloven i 1973. Regelverket har imidlertid blitt klart mer omfattende og detaljert gjennom årene. Figur 11 illustrerer utviklingen i regelverket om dette.



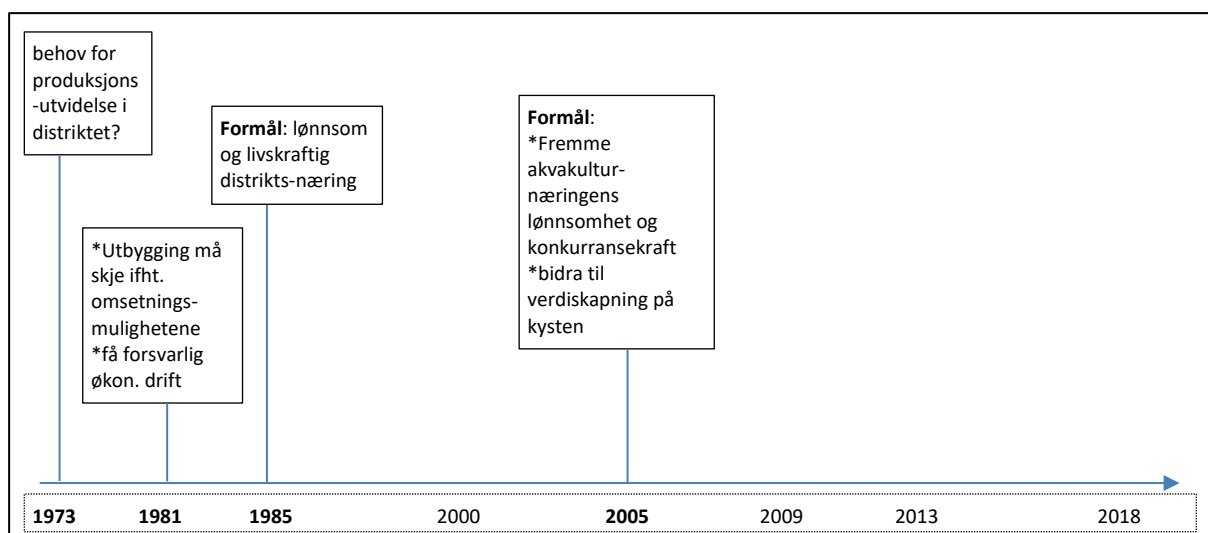
Figur 11 Utvikling av regelverket for akvakultur 1973–2018; **Hensyn om miljø og fiskehelse identifisert i lover og forskrifter** (Kilde: Nofima).

Vederlag for nye tillatelser til matfiskoppdrett av laks og ørret ble det åpnet for i 2001. Tildelingsrundene for dette har siden inkludert vederlag. De fleste rundene har hatt fast pris per tillatelse for alle eller de fleste tildelinger. Noen runder har imidlertid også inkludert budrunder. Siden har det også blitt åpnet for vederlag for utvidelse av eksisterende tillatelser, noe som ble brukt i 2018. Figur 12 illustrerer utviklingen i regelverket for dette.



Figur 12 Utvikling av regelverket for akvakultur 1973–2018; **Bestemmelser om Vederlag i lover og forskrifter** (Kilde: Nofima)

De aller fleste bestemmelser i lov om oppdrett/akvakultur og forskriftene til dem er relevante for å utvikle akvakulturnæringen, direkte eller indirekte. Det gjelder for alle de hensynene vi allerede har nevnt. Noen bestemmelser er imidlertid mer eksplisitt på det å utvikle lønnsomhet og konkurransekraft for næringen. Utviklingen for denne delen av regelverket er illustrert i Figur 13.



Figur 13 Utvikling av regelverket for akvakultur 1973–2018; **Utvikling av akvakulturnæringen selv som hensyn identifisert i lover og forskrifter** (Kilde: Nofima)

Vi vender nå tilbake til tildelingsrundene 2002–2013.

4.2 Hensyn i utlysningene

Tabell 15 viser hvordan de ulike særlige hensyn ble vektlagt i tildelingsrundene 2002 til 2013.

Tabell 15 Viktighet av «særlige hensyn» i de ulike tildelingsrundene.

Hensyn	År	2002	2002- Tysfjord	2003	2006	2009	2013
Geografisk fordeling		■	■	■	■	■	■
Distriktshensyn		■	■	■	■	■	■
Eierskap og aktørenes størrelse		■	■			■	■
Miljø				■	■	■	■
Fiskehelse						■	
Vederlag og budrunde		■		■	■	■	■
Utvikle næringen i seg selv		■		■	■		
Andre hensyn			■				■

■ Hensynet var sentralt i tildelingsrunden
 ■ Hensynet var til dels vektlagt i tildelingsrunden

Geografisk fordeling av tillatelsene har vært vektlagt i alle tildelingsrundene. For rundene 2002–2006 var alle utlyste tillatelser geografisk øremerket. I 2009 var 60 av 65 tillatelser øremerket, og i 2013 var 20 av 45 tillatelser geografisk øremerket. I begge 2002-rundene og for 2006 var det helt ned på kommunenivå. I 2003, 2009 og 2013 var det angitt på enkeltfylker eller større regioner enn det.

Distrikthensynet kan også sies å ha vært vektlagt i alle tildelingsrundene. I rundene 2002–2009 har økonomisk integrasjon med annen økonomisk aktivitet i regionen vært angitt som kriterium for prioritering av søkere. I 2009 var det hovedkriteriet. I 2013 var 20 av 45 tillatelser geografisk

øremerket til Finnmark og Troms. Finnmark og/eller Troms/Nord-Troms kommuner har også hatt lavere vederlag enn resten av landet i alle rundene unntatt 2013.

Eierskap og aktørenes størrelse: At søkere var mindre aktører har vært kriterium i 2002, 2009 og 2013-runden. I 2002 var også det å være nyetablerer trukket fram. I Tysfjord-runden i 2002 skulle lokalt eierskap også vektlegges.

Miljøhensyn skulle være det viktigste tildelingskriterium for 2013-runden. Det gjaldt da å utvikle og teste ut teknologiske eller driftsmessige løsninger for å redusere rømming av oppdrettsfisk og problemet med lakselus. Kriteriene knyttet til lakselus var detaljerte og konkrete for denne utlysningen. I 2009 var miljø også et særlig hensyn, gjennom at 5 av 65 tillatelser var øremerket for de som ville starte med økologisk produksjon av laks.

Fiskehelse er kun særlig vektlagt som prioriteringskriterium for 2009-runden, og da å bidra til å redusere omfang eller risiko for PD-utbrudd i den PD-sonen som da var på Vestlandet.

Vederlag og budrunder: I alle tildelingsrundene 2002–2013 har søkerne måtte betalt vederlag til statskassen, unntatt 2002-runden for å styrke det lulesamiske miljøet i Tysfjord. To tildelingsrunder har brukt auksjon, knyttet til 2006 og 2013-utlysningene. For 2006 ble alle 10 utlyste tillatelser fordelt basert på høyeste bud (blant de som var prekvalifisert). I 2013 ble 15 av 45 tillatelser fordelt til de med høyest bud (blant prekvalifiserte). Ellers har staten satt fast vederlag på tillatelsene. Tillatelser til Finnmark og/eller Troms/Nord-Troms har hatt lavere fast-pris vederlag enn resten av landet, unntatt i 2013.

Utvikling av akvakulturnæringen i seg selv: Med dette mener vi tiltak som særlig rettet seg mot å kunne forbedre lønnsomheten i næringen. Det skjer blant annet gjennom teknologisk utvikling og andre innovasjoner som effektiviserer produksjon og styrker konkurransekraft. Dette kan også være sentralt for å oppnå distriktsutvikling og miljøeffekter, men akkurat her konsentrerer vi på det som først og fremst er rettet mot lønnsomhet direkte. I den ordinære 2002-runden, og i 2003 og 2006-runden, var slik utvikling av næringen kriterium for prioritering av søkere.

Andre hensyn som har vært vektlagt er å bevare lulesamisk språk og kultur (2002-runden, Tysfjord), samt muligheten til å kunne ha kontroll og tilsyn med de tiltakene som søkerne hadde lovet (2013-runden).

I denne studien har vi sett nærmere på noen trender i næringen, som beskrevet i neste avsnitt.

4.3 Utviklingstrender

Vi ser flere trender i hva som har vært av særlige hensyn i tildelingsrundene 2002–2013. Geografisk øremerking har blitt mindre vanlig, selv om det har vært inkludert i alle rundene. Distriktshensyn som direkte effekt av den økonomiske aktiviteten i akvakulturnæringen var viktig fram til 2009-runden, med en klar topp i akkurat den runden, men ble ikke vektlagt i like stor grad i 2013-runden. Distriktshensyn kan imidlertid også være noe som vurderes ved geografisk øremerking og ved at størrelsen på vederlaget for nye tillatelser er ulik mellom regioner. Ingen av disse tingene er noe som har vært bestemt i det generelle regelverket. Men det generelle regelverket har i alle fall to andre mekanismer som kan spille en rolle for distriktsutvikling: 1) Det ene er kravene til de havbrukselskapene som kontrollerer mer enn 15 % av totalt tillatelsesvolum om gjennomsnittlig

bearbeidingsgrad, å ha trainee- eller lærlingstillinger, og også om regionale aktivitetssenter. 2) Det andre er opprettelsen av Havbruksfondet som kanaliserer størstedelen av betalte vederlag for nye tillatelser tilbake til kommunene og fylkene hvor anleggene er.

Krav eller ønsker om at små aktører eller nyetablerere skal få nye tillatelser kan sies å ha blitt nedtonet gjennom årene, selv om det også var inne i 2009- og 2013-runden. I de to rundene kunne imidlertid «mindre aktører» ha helt opp til 18 tillatelser, noe som trolig var betydelig større enn det som ble regnet som små aktører i 2002, da det også skulle vektlegges, men ikke var definert etter antall tillatelser. Det generelle regelverket har gått bort fra å ha spesielle krav til eierne ifht deres størrelse, utenom å begrense hvor stor andel av det totale tillatelsesvolumet de kan kontrollere.

Miljøhensyn kom inn som særlig hensyn fra 2003 og har vært det siden, men var ikke et sentralt kriterium før i 2013 runden. I 2013-runden var hovedformålet i tildelingsforskriften å redusere problemene med lakselus og rømming. Fiskehelse har kun vært inne som særlig hensyn i 2009-runden og da bare som et underordnet punkt. Imidlertid ser vi at det generelle regelverket om miljø og fiskehelse har blitt stadig mer omfattende og detaljert. Utfordringene med lakselus i havbruk begrenset utlysning av nye tillatelser i flere år. Med de grønne tillatelsene, utviklingstillatelsene og med system med produksjonsområder og «trafikklys» for vekst har tillatelsesvolumet økt, og vil kunne øke videre. Men i noen produksjonsområder kan det også bli reduksjon i tillatelsesvolumet framover.

Det å få inn vederlag for nye tillatelser har vært et poeng i alle rundene unntatt den i 2002 rettet mot å styrke lulesamisk miljø i Tysfjord. Størrelsen på vederlaget har generelt gått opp, og de som ble fordelt ved budrunde i 2013-runden gikk for betydelig mer enn både fastprisen i 2013-runden og i tidligere runder. For kapasitetsøkningen i 2017-2018 opererte man med en fastpris og minstepris i auksjonen som igjen var langt over det de vederlag som ble realisert i budrunden i 2013-runden. Prisen betalt for kapasitetsøkning i 2017-2018 er for de fleste oppdretterne neppe direkte sammenlignbar med betalingsviljen for en ny «hel» tillatelse. De fleste kjøpte klart mindre enn en halv standard tillatelse. De kan derfor trolig ta i bruk den ekstra kapasiteten på eksisterende lokaliteter, uten å gjøre de investeringer som ellers kreves. Det gjør den marginale kapasitetsøkningen mer verdifull per tonn enn å skaffe seg en helt ny tillatelse.

Uansett, å få inn vederlag for nye tillatelser til oppdrett av laks og ørret som i større grad samsvarer med verdien deres i markedet har nok vært viktig. Da både for at det ikke skal oppleves slik at noen selger tillatelser videre med stor gevinst kort tid etter å ha fått dem, slik mange gjorde etter 2009-runden, og at storsamfunnet, og ikke minst kommunene, får noe tilbake fra havbruksaktiviteten som foregår i kystsonen deres. Med mer ujevn fordeling mellom kommunene av godene fra havbruk basert på sysselsetting, lønnsinntekt og profitt, har andre grep for fordeling blitt nødvendig. Selv om overføringene fra Havbruksfondet til kommuner og fylkeskommuner basert på 2017-2018 runden blir på over 3 milliarder kroner er utredning av en mekanisme til på tur. Et utvalg skal lage NOU om mulig grunnrentebeskatning av akvakulturnæringen, inkludert for at «*vertskommuner skal sikres stabile og forutsigbare årlige inntekter for bruk av areal*».

Å utvikle næringens lønnsomhet og konkurransekraft har ikke vært kriterier for tildeling etter 2006. I det generelle regelverket ligger det som et grunnpremiss formelt gjennom formålsparagrafen til akvakulturloven fra 2005. At det ikke har vært et «*særlig hensyn*» i tildelingsrundene siden 2006 kan

kanskje skyldes at det anses som et så grunnleggende faktisk premiss ved dagens havbruk av laks og ørret i Norge at det ikke er nødvendig å trekke fram gjennom tildelingsmekanismen.

Overordnet kan vi si at hensynene for *hvor* nye tillatelser skal komme har dreid fra å være dominert av hvor det var ønskelig med mer oppdrett, hovedsakelig ut fra distriktshensyn, til å si hvor det er mulig med mer oppdrett ut fra miljøhensyn, og da nå først og fremst knyttet til lakselus. *Hvem* som skal få nye tillatelser har dreid fra å være delvis basert på størrelse, hvor mindre aktører prioriteres, til å være hovedsakelig basert på vilje og evne til å betale vederlag for tillatelsen. Videre har reguleringen av *hvordan* det drives havbruk, og igjen særlig med tanke på å unngå eller redusere miljøproblemer, blitt mer omfattende og detaljert, og mer vektlagt. Det kommer fram både gjennom det omfattende generelle regelverket knyttet til miljø, og at den grønne runden i 2013, utviklingstillatelsene fra 2015, og trafikklyssystemet fra 2017 har i bunnen at man må få til å redusere miljøproblemene for å få til videre vekst.

Denne rapporten har sett på hvilke «*særlige hensyn*» som *skulle* vektlegges ved tildeling av nye tillatelser for oppdrett av laks og ørret i sjø, ifølge tildelingsforskriftene for 2002-2013-rundene. Den har ikke forsøkt å studere hva som faktisk har vært vektlagt ved tildeling. Rapporten har heller ikke sett på i hvilken grad det har vært satt vilkår ved tildeling for å sikre at hensynene prioritert faktisk nås, eller om og hvordan kontroll og tilsyn har vært. Det er interessante spørsmål som bør undersøkes.

5 Referanser

- Andreassen, O. & R. Robertsen (2014). Eierendringer for havbrukskonsesjoner tildelt i 2009-runden. Rapport 4/2014, Nofima, Tromsø.
- Anon (1987). Meld. St. nr. 65 (1986-87) Om havbruk. Fiskeridepartementet. Oslo.
- Anon (2015). Meld. St. 16 (2014-2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. Nærings- og fiskeridepartementet. Oslo.
- Asche, F., K.H. Roll, H.N. Sandvold, A. Sørvig & D. Zhang (2013). Salmon aquaculture: larger companies and increased production. *Aquaculture Economics & Management*, 17:3, pp. 322–339.
- FOR-2002-06-21-616. Forskrift om tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann til Musken, Tysfjord kommune, Nordland. Fiskeridepartementet. Oslo.
- FOR-2002-06-21-686. Forskrift om tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann. Fiskeri- og kystdepartementet. Oslo.
- FOR-2003-10-17-1245. Forskrift om tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann. Fiskeri- og kystdepartementet. Oslo.
- FOR-2004-12-22-1798. Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften). Nærings- og fiskeridepartementet. Oslo.
- FOR-2006-09-29-1109. Forskrift om endring i forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften). Fiskeri- og kystdepartementet. Oslo.
- FOR-2009-03-12-298. Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2009. Fiskeri- og kystdepartementet. Oslo.
- FOR-2013-06-24-754. Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2013. Nærings- og fiskeridepartementet. Oslo.
- FOR-2017-07-07-908. Forskrift om endring i forskrift om innføring av Bremnes-modellen som prøveordning i norsk lakse- og ørretoppdrett. Nærings- og fiskeridepartementet. Oslo.
- Forseth, T., B.T. Barlaup, B. Finstad, P. Fiske, H. Gjøsæter, M. Falkegård, A. Hindar, T.A. Mo, A.H. Rikardsen, E.B. Thorstad, L.A. Vøllestad & V. Wennevik (2017). The major threats to Atlantic salmon in Norway. *ICES Journal of Marine Science*, 74:6, pp. 1496–1513.
- Fylling, I., F. Jacobsen, T. Jahnsen & A.B. Osland (2008). Fiskeridirektoratets anbefalinger vedrørende områder som anses som mindre aktuelle for økning av oppdrettsvirksomhet. ISBN: 0800-0506, Fiskeridirektoratet, Bergen.
- Hersoug, B. & E. Hovland (2014). Norsk havbruksnæring – halvering eller tidobling? I Over den leiken ville han rå, Norsk havbruksnærings historie. Hovland, E., Møller, D., Haaland, A., Kolle, N., Hersoug, B. & Nævdal, G. (eds.) Bergen: Fagbokforlaget, pp. 419–427.
- Hersoug, B. (2005). Closing the Commons. Norwegian Fisheries from Open Access to Private Property. Eburon, CW Delft, Nederland.
- Hovland, E., D. Møller, A. Haaland, N. Kolle, B. Hersoug & G. Nævdal (2014). Over den leiken ville han rå. Norsk havbruksnærings historie. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hovland, E. (2014). Østenfor sol og vestenfor måne. Havbruksnæringen – et eventyr. I Over den leiken ville han rå, Norsk havbruksnærings historie. Hovland, E., Møller, D., Haaland, A., Kolle, N., Hersoug, B. & Nævdal, G. (eds.) Bergen: Fagbokforlaget, pp. 13–22.
- Iversen, A. (2016). Kostnadsutvikling for havbruk i Norge og i konkurrentland. Faglig slutt-rapportering. Rapport 60/2016, Nofima, Tromsø.
- Iversen, A., Ø. Hermansen, O. Andreassen, R.K. Brandvik, A. Marthinussen & R. Nystøyl (2015). Kostnadsdrivere i lakseoppdrett. Rapport 41/2015, Nofima, Tromsø.

- Kolle, N. (2014). En næring for distriktene. I *Over den leiken ville han rå*, Norsk havbruksnærings historie. Hovland, E., Møller, D., Haaland, A., Kolle, N., Hersoug, B. & Nævdal, G. (eds.) Bergen: Fagbokforlaget, pp. 151–177.
- Møller, D. & A. Haaland (2014). Lange linjer 1850-1945. I *Over den leiken ville han rå*, Norsk havbruksnærings historie. Hovland, E., Møller, D., Haaland, A., Kolle, N., Hersoug, B. & Nævdal, G. (eds.) Bergen: Fagbokforlaget, pp. 23–52.
- Ot. Prop Nr. 61 2004-05: Om lov om akvakultur (akvakulturloven). Det kongelige fiskeri- og kystdepartement.
- Ot. Prop. Nr. 46 1972-73: Om midlertidig lov om bygging, innredning, etablering og utvidelse av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk.
- Robertsen, R. & T. Nyrud (2018) Ringvirkninger av havbruksnæringen i Troms. Rapport 1/2018, Nofima, Tromsø.
- Robertsen, R, Pettersen, I.K. & T. Sebulonsen (2016). Ringvirkningsanalyse i havbruksbedrifter. Lerøy Aurora, Rapport 44/2016, Nofima, Tromsø.
- Robertsen, R., O. Andreassen, B. Hersoug, K.M. Karlsen, T. Osmundsen, A.M. Solås, B. Sjørgård, F. Asche & R. Tveterås (2016). Regelrett eller rett regel? Håndtering og praktisering av regelverket for havbruksnæringen. Rapport 37/2016, Nofima, Tromsø.
- Robertsen, R, Iversen, A. & O. Andreassen (2015). Ringvirkningsanalyse havbruk for Rogaland og Hordaland. Rapport 43/2015, Nofima, Tromsø.
- Solås, A.-M., B. Hersoug, O. Andreassen, R. Tveterås, T.C. Osmundsen, B. Sjørgård, K.M. Karlsen, F. Asche & R. Robertsen (2015). Rettslig rammeverk for norsk havbruksnæring - Kartlegging av dagens status. Rapport 29/2015, Nofima, Tromsø.
- Taranger, G.L., Ø. Karlsen, R.J. Bannister, K.A. Glover, V. Husa, E. Karlsbakk, B.O. Kvamme, K.K. Boxaspen, P.A. Bjørn, B. Finstad, A.S. Madhun, H.C. Morton & T. Svåsand (2015). Risk assessment of the environmental impact of Norwegian Atlantic salmon farming. *ICES Journal of Marine Science*, **72**:3, pp. 997–1021.

6 Vedlegg

6.1 Detaljert innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	1
2	Regelverket for akvakultur	5
2.1	Distriktshensyn	6
2.2	Eierskap	7
2.3	Miljø og fiskehelse	7
2.4	Vederlag for tillatelser	8
2.5	Utviklingen av akvakulturnæringen	9
2.6	Tillatelsessystemet	9
2.7	Kronologisk gjennomgang av utviklingen i lover og forskrifter	12
2.7.1	Midlertidig oppdrettslov 1973	12
	Den første forskriften	13
	Ny forskrift i 1975	13
2.7.2	Første permanente oppdrettsloven 1981	13
	Midlertidige forskrifter om tildelinger av tillatelser 1981	14
	Ny midlertidig forskrift om tildeling 1983	14
2.7.3	Ny oppdrettslov 1985	14
	Tildelingsforskrift for matfisk av laks og ørret i 1985	16
	Forskrift om flytting og utvidelse av anlegg	16
	Forskrift om anlegg for forsøks-, forsknings- og undervisningsformål	16
	Forskrift om oppdrett av stamfisk av laks, ørret og regnbueørret	16
	Lovendring 1988	17
	Tildelingsrunde Finnmark og Nord-Troms 1988	17
	Forskrift om tvangsmidler	17
	Endring i forskrift om stamfisk	17
	Produksjonsregulerende tiltak	18
	Bekjempelse av lakselus	18
	Retildeling av tillatelser til Finnmark og Troms	18
	Produksjonsregulerende tiltak	18
	Eierskapskontroll	18
	Vederlag	19
	Forskrift om gebyr for saksbehandling	19
	Flere forskrifter om produksjonsregulerende tiltak	19
	Forskrifter for tildelingsrundene i 2002	19
	Krav til teknisk standard	19
	Forskrift for tildelingsrunde i 2003	19

Endringer på grunn av endringer i Matloven	20
Forskrift om godkjenning av etablering og utvidelse av akvakulturanlegg.....	20
Klarering av lokaliteter	20
Forskrift om internkontroll etter akvakulturloven	20
Nye regler for eierskapsbegrensning	21
Forskrift om drift av akvakulturanlegg	21
Laksetildelingsforskriften	22
2.7.4 Akvakulturloven 2005.....	22
Ny forskrift om eierskapsbegrensninger	23
Forskrift om Akvakulturregisteret	23
Oppdatert laksetildelingsforskrift for utlysning til Finnmark	24
Slakteriforskrift.....	24
Oppdatering av forskrift om tvangsmulkt	24
Pankreas sykdom.....	24
Oppdatert driftsforskrift.....	24
Desinfeksjonsmidler	25
Forskrift om smittsomme sykdommer	25
Transport av akvatiske dyr	25
Endringer i forskrift om PD-sone.....	25
2009-tildelingsunden.....	25
Særskilte krav til akvakultur i og ved nasjonale laksevassdrag og laksefjorder	26
Forskrift om stans i klarering eller utvidelse av lokaliteter, eller samlokalisering, i utvalgte geografiske områder	26
Ytterligere krav til transport, omsetning og import.....	26
Vederlag for utvidelse av eksisterende tillatelse	26
Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader	26
NYTEK-forskriften	27
Ytterligere krav til transport, omsetning og import.....	28
Fem prosent økt biomasse i Troms og Finnmark	28
Endring i PD-forskrift for sonen fra Rogaland til Hustadvika	28
Bekjempelse av lakselus.....	28
Grønne tillatelser.....	29
Fordeling og avgrensning av produksjonskapasitet	29
Sanksjoner ved overtredelse av akvakulturloven	30
Fellesansvar for utfisking av rømt oppdrettsfisk.....	30
Økning av maksimalt tillatt biomasse	30

Utviklingstillatelser	31
Endring i lakselusforskriften	31
Havbruksfondet.....	31
Bremnes-modellen: Fleksibel biomassebegrensning.....	31
Produksjonsområdeforskriften	32
Lavere lusegrenser på våren, men ikke krav om samordnet behandling	33
Teknisk standard for landbaserte akvakulturanlegg	33
PD-forskrift supplerer	33
Kapasitetsøkning 2017–2018 i grønne produksjonsområder og på «unntaks-lokaliteter».....	34
Forskriftsendringer knyttet til rensefisk.....	34
Tildeling av nye tillatelser ved auksjon i 2018.....	34
3 Hensyn i utlysningene 2002–2013.....	35
3.1 Oversikt over 2002–2013-rundene	36
3.2 Geografisk fordeling	39
3.3 Distriktshensyn	42
3.4 Eierskap og aktørenes størrelse	44
3.5 Miljø.....	45
3.6 Fiskehelse	46
3.7 Vederlag og budrunder	47
3.8 Utvikle akvakulturnæringen i seg selv	48
3.9 Andre hensyn.....	49
4 Oppsummering	50
4.1 Utvikling av regelverket.....	50
4.2 Hensyn i utlysningene	53
4.3 Utviklingstrender	54
5 Referanser	57
6 Vedlegg.....	59
6.1 Detaljert innholdsfortegnelse.....	59
6.2 Antall tillatelser på fylkesnivå.....	62
6.3 Lakselus – oversikt over utviklingen i reguleringen.....	62

6.2 Antall tillatelser på fylkesnivå

Tabell 16 Antall tillatelser til kommersielt oppdrett av laks og ørret i sjø på fylkesnivå 1994-2015. Kilde: Fiskeridirektoratet/Nofima

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
20 Finnmark	34	33	40	46	46	62	72	72	71	71	73	73	73	83	83	90	90	90	90	90	90	91	
19 Troms	66	65	66	66	72	72	72	72	72	76	86	86	86	86	86	93	94	94	95	94	95	96	
18 Nordland	133	131	130	129	129	129	129	129	129	134	144	144	144	144	144	156	160	161	161	161	161	166	168
17 Nord-Trøndelag	55	55	56	56	56	56	56	55	56	58	64	64	64	64	64	71	70	70	70	70	70	71	71
16 Sør-Trøndelag	76	76	76	76	76	77	77	77	77	79	83	83	83	83	83	94	93	93	93	93	93	97	96
15 Møre og Romsdal	95	95	95	95	95	95	95	95	95	97	103	103	103	103	97	108	110	110	110	110	110	113	114
14 Sogn og Fjordane	71	71	72	73	72	72	73	72	72	76	82	83	83	83	84	90	89	89	88	88	88	87	87
12 Hordaland	132	135	134	136	138	139	139	139	140	142	150	150	150	150	150	154	157	157	156	156	156	157	157
11 Rogaland	52	52	52	51	51	51	54	54	55	55	61	62	61	62	57	61	61	61	59	59	59	59	58
10 Vest-Agder	11	12	12	12	14	14	15	16	16	16	16	16	16	16	13	16	16	16	16	16	16	16	16
9 Aust-Agder	6	6	5	4	3	3	3	2	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	3	3	4	4	4
8 Jøvrige fylker	80	76	79	76	74	73	69	65	64	58	56	56	56	53	53	53	49	47	22	19	19	16	16
Norge i alt	811	807	817	820	826	843	854	848	848	863	919	922	921	929	916	988	991	990	963	959	973	974	

Tabell 17 Endring i antall tillatelser til kommersielt oppdrett av laks og ørret i sjø på fylkesnivå 1994-2015, i forhold til 1994-antallet. Kilde: Fiskeridirektoratet/Nofima.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
20 Finnmark	0	-1	6	12	12	28	38	38	37	37	39	39	39	49	49	56	56	56	56	56	56	57	
19 Troms	0	-1	0	0	6	6	6	6	6	10	20	20	20	20	20	27	28	28	29	28	29	30	
18 Nordland	0	-2	-3	-4	-4	-4	-4	-4	-4	1	11	11	11	11	11	23	27	28	28	28	33	35	
17 Nord-Trøndelag	0	0	1	1	1	1	1	0	1	3	9	9	9	9	9	16	15	15	15	15	15	16	16
16 Sør-Trøndelag	0	0	0	0	0	1	1	1	1	3	7	7	7	7	7	18	17	17	17	17	17	21	20
15 Møre og Romsdal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	8	8	8	8	2	13	15	15	15	15	15	18	19
14 Sogn og Fjordane	0	0	1	2	1	1	2	1	1	5	11	12	12	12	13	19	18	18	17	17	16	16	16
12 Hordaland	0	3	2	4	6	7	7	7	8	10	18	18	18	18	18	22	25	25	24	24	24	25	25
11 Rogaland	0	0	0	-1	-1	-1	2	2	3	3	9	10	9	10	5	9	9	9	7	7	7	6	6
10 Vest-Agder	0	1	1	1	3	3	4	5	5	5	5	5	5	5	2	5	5	5	5	5	5	5	5
9 Aust-Agder	0	0	-1	-2	-3	-3	-3	-4	-5	-5	-5	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-3	-3	-2	-2	-2
8 Jøvrige fylker	0	-4	-1	-4	-6	-7	-11	-15	-16	-22	-24	-24	-24	-27	-27	-27	-31	-33	-58	-61	-61	-64	-64
Norge i alt	0	-4	6	9	15	32	43	37	37	52	108	111	110	118	105	177	180	179	152	148	162	163	

6.3 Lakselus – oversikt over utviklingen i reguleringen

Forskriftene for å kontrollere lakselus har utviklet seg både med hensyn til krav om telling, lakselus-grensener, hvilke tiltak som er påkrevet, og hvilke ekstra reguleringsmetoder og sanksjonsmuligheter myndighetene har hatt.

Krav om telling av lus i akvakulturanleggene har variert for periode på året, for ulike deler av landet, og med den lokale sjøtemperaturen. Grensene for antall lus i ulike stadier som ikke må overskrides, i gjennomsnitt på de telte fiskene i hver merd eller anlegg, har også variert med periode på året og del av landet.

Tabell 18 under gir oversikt over utviklingen i forskriftene om lakselus.

Tabell 18 Oversikt over bestemmelser i lakselus-forskrifter

År/Forskrift	Krav telling lus	Lusegrenser	Tiltak	Annet
1998 Lokale forskrifter for fylker	Fra mars/april til des.: Ved 4-9 grader C sjøtemp., minst 1 g/mnd; Ved 9+ grader C, minst 1 g/14 dag.	Fra mars/april til juni: Under 2 per fisk. Fra juni til desember: Under 5 per fisk.	Obligatorisk avlusning hvis over lusegrenser.	Manglende telling, rapportering eller obligatorisk avlusning kan straffes med dagbøter på G/36,5 per 10 000 fisk. Fylkesveterinæren kan bestemme ytterligere tiltak for å oppfylle forskriftens formål.
2000 Nasjonal forskrift	Minst 1 gang/14 dag ved 4 grader C eller varmere sjøtemp.	Fra nov./des. til juli: 0,5 voksne hunn lus, eller 5 voksne hunn lus og bevegelige stadier. Fra juli til nov./des.: 2 voksne hunn lus, eller 10 voksne hunn lus og bevegelige stadier.	Obligatorisk avlusning gjennomført innen 14 dager. Kan gjøre unntak fra avlusning for enkeltmerder med under 0,1 lus per fisk.	Mattilsynet har blitt kontroll og tilsyns-myndighet. «Mattilsynet kan også opprette geografiske soner for særskilte tiltak dersom dette vurderes nødvendig for å redusere forekomsten av lakselus».
2008	Som over	0,5 voksen hunn lus, eller flere enn tre bevegelige stadier	Som over, men ikke hvis sjøtemp. under 4 grader C. Utsettelsesmuligheter ved små overskridelser, for senere samordnet avlusning, eller om leppefisk viser «tilstrekkelig aktivitet».	«For å sikre samordnet avlusning kan Mattilsynet gjennom enkeltvedtak gi pålegg om medikamentell behandling av laksefisk i akvakulturanlegg ved lavere grenseverdier. Effekten skal evalueres etter hver behandling, og følges opp ved manglende effekt. Eget punkt om tiltak ved resistens.
2009	Minst 1 g/7 dag ved sjøtemp over 10 grader C. Minst 1 g/14 dag ved 4-10 grader C.	I jan. til aug.: 0,5 voksen hunn lus eller flere enn tre lakselus i bev. stadier. I sept. til des.: 1 voksen hunn lus eller fem lus i bev. Stadier.	Som over.	Punkt om « redusere og bekjempe resistens-utvikling hos lus » i formålsparagrafen. Krav om « Plan for forebygging og bekjempelse av lakselus og resistente lakseluspopulasjoner » til hvert anlegg. Plan skal samordnes med andre anlegg. Paragraf om behandlingsmetodikk. Rapportering skal være månedlig.

År/Forskrift	Krav telling lus	Lusegrenser	Tiltak	Annet
2012	Minst 1 g/14 dag ved temp under 4 grader C. Ellers minst 1 g/7 dag.	På våren, i periode for samordnet avlusing (mars/april til april/juni): 0,1 av bevegelige stadier og voksen hunnlus. Ellers: 0,5 voksen hunnlus per fisk.	Som over.	Rapportering skal være ukentlig.
2016				Fra Rogaland til Finnmark skal det gjennomføres samordnede tiltak mot lus hvis det er 0,1 eller mer voksen hunnlus eller lus i bev. stadier i perioden 5. mars t.o.m. 25. juni. Anlegg med gjennomført behandling gjennom før unntas fra kravet.
2017	0,2 voksen hunnlus på våren (Nord-Trøndelag og sørover i uke 16-21, Nordland og nordover i uke 21-26). Ellers 0,5 voksen hunnlus.			

