



SALMON GROUP AS

Nærings- og Fiskeridepartementet

Postboks 8090 Dep
0032 Oslo

postmottak@nfd.dep.no

Vår dato 21.09.2016

Deres dato 24.06.2016

Vår referanse nih 21.09.16

Deres referanse 15/4396

Også sendt via: https://svar.regjeringen.no/nb/registrer_horingsuttalelse/H2505908/

HØRINGSSVAR FRA SALMON GROUP AS VEDRØRENDE FORSLAG TIL NYTT SYSTEM FOR KAPASITETSJUSTERINGER I LAKSE-OG ØRRETOPPDRETT

1 INNLEDNING

Det vises til høringsnotat om forslag til nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett, oversendt ved Departementets brev av 24. juni 2016. Frist for å avgi høringsuttalelse er 21. september 2016.

Salmon Group er verdens største nettverk av lokaleide oppdrettsselskap. Med base i Bergen yter vi service for våre 47 aksjonærer langs hele kysten, som samlet disponerer 117 konsesjoner for oppdrett av laks og ørret, og produserer omtrent 50 millioner smolt. Dette gjør oss til landets tredje største oppdrettsaktør med rundt 12 % av den totale produksjonen av laksefisk i Norge.

Salmon Group går imot høringsforslaget i sin helhet:

Høringsforslaget innebærer en betydelig omlegging av det regulatoriske system i akvakulturnæringen. I korte trekk innebærer det nye systemet en inndeling i nye og gjennomgående mindre geografiske *produksjonsområder*, og hvor hver enkelt tillatelse skal tilknyttes ett av disse områdene. Når tillatelsen først er plassert i et produksjonsområde vil tillatelsen ha permanent tilknytning til dette område, og vil således være priggitt de til enhver tid miljømessige forhold i sitt produksjonsområde, som danner grunnlag for en beslutning om regulering av produksjonskapasitet.

Det grunnleggende formål og ønske fra regjeringen og Stortinget er å "forbedre næringens rammebetingelser" og at høringsforslaget på denne bakgrunn skulle fremme rammebetingelser som skal "være forutsigbare og bidra til å styrke Norges stilling som sjømatnasjon".

Salmon Group er *enig* i forutsetningen som tas i høringsnotatet og Meld. St. 16 (2014-2015) (heretter "Havbruksmeldingen") om at bærekraftig vekst og miljøtilpasning er en betingelse for fremtidig vekst i oppdrettsnæringen. Man er også enige i at fremtidig regulering av næringen må være forutsigbar for den enkelte oppdretter.

Det er imidlertid vårt klare syn at disse formål ikke oppnås gjennom forslaget.

Slik høringsnotatet og forslaget fremstår er det knyttet stor usikkerhet med hensyn til de konsekvenser det nye reguleringsystemet vil få for oppdretterne på kort og lang sikt.

Slik vi ser det, er det høyst tvilsomt at systemet vil medføre *forutsigbarhet* for næringen, og man er bekymret for at de foreslåtte endringer skjer uten tilstrekkelig kunnskap om hvilke følger endringene vil medbringe.

Det vises også til at forslaget er fremmet med basis i forskningsbaserte moduler som er mangelfulle og langt fra ferdigstilt.

Sammendraget under punkt 2 oppsummerer vårt høringsnotat. Den nærmere gjennomgang under punkt 3 i høringsvaret er bygd opp med samme struktur som høringsnotatet. Vårt høringsvar begrenses til de punkter som vi har funnet nødvendig å knytte særskilte kommentarer til, ettersom Salmon Group går imot forslaget i sin helhet.

2 SAMMENDRAG AV VÅRE STANDPUNKT

2.1 Forslaget vil virke konkurransevridende og skape ulike rammebetingelser

Salmon Group representerer lokaleide oppdrettsselskaper langs norskekysten. Ved opprettelsen av et nytt reguleringsystem i norsk akvakultur er det avgjørende at endringene som foretas, så langt som mulig må gi like konsekvenser og like rammebetingelser for de ulike aktørene.

Salmon Group er alvorlig bekymret for at innføringen av handlingsregelen og innplassering i produksjonsområder vil medføre en betydelig konkurransevridning og verdiforskyvning i norsk oppdrettsnæring, hvor det er små og mellomstore aktører som blir særlig hardt rammet.

Innplasseringen i produksjonsområder vil gjennomgående medføre en betydelig redusert fleksibilitet for den enkelte oppdretter, og dette gjør seg særlig gjeldende for de mindre selskapene. Man kan ikke se at hensynet til små og mellomstore aktører er tilstrekkelig ivarettatt ved forslaget. Dette underbygges blant annet av vedlagte analyse fra Kontali Analyse (heretter «Kontali»), som viser de særlige effekter av forslaget for mindre aktører ved innplassering i mindre produksjonsområder, og situasjonen for aktører som får splittet sin igangværende drift på grunn av innplassering i 2 produksjonsområder.

Konsekvensene er uakseptable, og griper inn i kjernen av likhetsprinsippet – som igjen er en avgjørende forutsetning for det samlede vekstpotensialet for norsk sjømatnæring, jf. akvakulturloven § 1.

2.2 Forslaget griper betydelig inn i aktørenes fleksibilitet

Det er sentralt at hensynet til de mindre aktørene ivaretas slik at de ikke får redusert sin fleksibilitet, og at fleksibiliteten reelt sett ikke blir verre for disse aktørene enn for de andre som har flere muligheter, for eksempel gjennom interregionalt biomassetak, som foreslås videreført. Særregler for de små og mindre aktørene må derfor vurderes. Å behandle ulike aktører likt er ikke likebehandling - men ulik behandling.

Dette synes ikke å være i samsvar med høringsnotatet side 36, hvor det innledningsvis heter at endring i produksjonsreguleringen "ikke bør føre til vesentlige konkurransevridninger og verdiendringer mellom selskap som har lakseoppdrett i Norge, og bør heller ikke føre til vesentlige innskrenkninger av den fleksibiliteten som næringen har i dag".

Stortinget har forutsatt at "fleksibiliteten som næringen har i dag skal opprettholdes" (innstillingen side 11). Det vises til gjennomgangen nedenfor om de foreslåtte reglene om fleksibilitet, og det vises også til vedlagte analyse fra Kontali, som underbygger de uheldige effekter av redusert fleksibilitet som forslaget innebærer.

2.3 Forslaget griper inn i eksisterende tillatelser og selskapsverdier

Ovennevnte må sammenholdes med at forslaget innebærer reguleringer som kan gripe betydelig inn i selskapenes eksisterende akvakulturtillatelser. Det er svært alvorlig at forslaget innebærer potensielle betydelige inngrep i etablerte tillatelser og investeringer, paradoksalt nok i et forslag som skulle ta sikte på å etablere forutsigbar vekst for næringen.

Både innplasseringen i gjennomgående mindre produksjonsområder og potensielle nedreguleringer på tillatelsesnivå representerer enkeltvis og samlet betydelige inngrep overfor den enkelte innehaver, og de verdier dette representerer. Salmon Group mener at høringsforslaget reiser helt grunnleggende *hjemmelsspørsmål* i tilknytning til innplassering i produksjonsområder og innføring av handlingsregelen/trafikklysordningen, jf. nedenfor under punkt 4. Det er i den forbindelse særlig bekymringsverdig at det heller ikke foreligger noen nedre grense for nedjustering av de enkelte tillatelser.

2.4 Verken det faglige grunnlag for eller konsekvensene av forslaget foreligger

Det er videre vårt klare syn at det *faglige grunnlaget* for innføringen av det nye systemet mangler. Det foreligger heller ikke tilstrekkelige analyser av konsekvensene av forslaget på kort og lang sikt, jf. nedenfor under punkt 3. Forslaget er dermed utilstrekkelig utredet, særlig med hensyn til de potensielle virkninger som ligger i forslaget.

Vi har videre oppfattet det slik at *Stortinget* ikke skal involveres i den videre prosess frem mot en eventuell vedtagelse og innføring av det foreslåtte regelverket. I høringsnotatet er det lagt til grunn at det tas sikte på at første vurdering av kapasitetsjustering foretas allerede i 2017 (høringsnotatet side 5). Dette kan i seg selv være i strid med Stortingets forutsetninger, jf. nedenfor.

3 HØRINGSNOTATET OG DEN FORESLÅTTE FORSKRIFT ER UTILSTREKKELIG UTREDET

3.1 Den faglige basis mangler

Reguleringen av produksjonskapasitet skal skje på bakgrunn av et modulsystem som er under utvikling av Havforskningsinstituttet mfl. Slik vi oppfatter høringsnotatet og havbruksmeldingen er det imidlertid knyttet en rekke usikkerhetsmomenter til modellen. Det er kjent at en ekstern forskergruppe som har fått tilgang til modellen har uttalt at det fortsatt finnes helt avgjørende kunnskapshull rundt sammenhengen mellom lakselus på oppdrettsfisk og smitte på villfisk. At modellen har kunnskapshull er også erkjent av Havforskningsinstituttet selv. Likevel fremmes forslaget nå – med virkning for en hel næring. Dette kan i seg selv ikke aksepteres.

Dette betyr at modellen som utgjør *selve grunnlaget* for innplassering og innføring av handlingsregelen ikke er tilstrekkelig klarlagt og utviklet. En innføring på dette tidspunkt vil være prematurt og kunne medføre en betydelig usikkerhet for den enkelte innehaver. Det er helt avgjørende at de vitenskapelige modeller som utgjør premissene for det nye vekstregimet er ferdigutviklet, tydelige og sikre før man lanserer et forslag som rokker ved grunnleggende forhold for næringsaktørene.

Salmon Groups standpunkt er følgelig at det ikke må skje en endring av reguleringsystemet før modellen som endringen bygger på er helt sikkert og tilfredsstillende utredet, kvalitetssikret, prøvd ut og evaluert grundig. Regelverket må tilpasses og fastsettes deretter, med basis i ny høringsrunde.

Det er helt avgjørende at man tar den tid man trenger for å få utviklet et gjennomtenkt og fungerende reguleringsystem. Det vises i denne sammenheng til punkt 1 ovenfor hvor det fremgår at et helt grunnleggende formål er behovet for forutsigbarhet for den enkelte innehaver. Når det faglige grunnlag er usikkert er det videre klart at det oppstår tvil rundt de effekter endringene vil få for næringens bærekraft og rammebetingelser.

Oppsummert mener Salmon Group at man må ta seg tilstrekkelig tid til å bygge og å utvikle grunnlaget for modellen før man eventuelt foretar betydelige endringer i reguleringsystemet. En endring før modellen er tilstrekkelig utredet vil kunne føre til betydelige konsekvenser for innehaverne, næringen som sådan, lokalmiljøene langs kysten og samfunnet for øvrig. Dette vil være å gjennomføre et forsøksprosjekt på en hel næring.

3.2 Konsekvensanalyser mangler

Et hovedinntrykk er at forslaget fremstår som uferdig på en rekke sentrale punkter – som kan gjøre det utfordrende for høringsinstansene å gå inn *i detaljene* i det foreslåtte regelverk, slik vi ser det. Dette er ikke akseptabelt når forslaget samtidig vil ha vesentlige konsekvenser for en hel næring, og der hensynet bak omleggingen og regelendringene er at man ønsker å skape forutsigbarhet og langsiktige og stabile rammevilkår.

Det er sentralt at premissene for og konsekvensene av forslaget er tilstrekkelig klarlagt før høring iverksettes. Det vises i denne forbindelse til Utredningsinstruksen (FOR-2016-02-19-184) punkt 2-2 hvor det heter at:

"Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen skal baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet

Dersom tiltaket berører prinsipielle spørsmål skal utredningen drøfte disse på en balansert, systematisk og helhetlig måte".

Vi kan ikke se at høringsnotatet tilfredsstillende disse krav, og det gir dermed ikke et fullverdig beslutningsgrunnlag for de foreslåtte regelendringer.

Et høringsnotat skal kunne "stå på egne ben" selv om det er en videre bearbeiding av havbruksmeldinger, og kravene som stilles i utredningsinstruksen knytter seg til høringsnotatet, og ikke foregående arbeider.

Salmon Group er videre særlig opptatt av hensynet til de små og mellomstore oppdretterne og stiller seg kritisk til den vurdering som er gitt i høringsnotatet i tilknytning til deres mulighet til fleksibilitet sammenlignet med større aktører. Hensynet til små virksomheter er ikke tilstrekkelig drøftet og behandlet i høringsnotatet, noe som i seg selv er i strid med utredningsinstruksen.

Vi finner dermed grunn til å stille spørsmål om høringsnotatet kan sies å oppfylle de krav som følger av Utredningsinstruksen. Det vises i denne sammenheng til de uklarheter som belyses i

denne uttalelse, samt det faktum at endringene som foreslås er betydelige og inngripende overfor den enkelte innehaver. Dette skjerper kravene til utredningsplikten.

4 MERKNADER TIL DE ENKELTE DELER AV FORSLAGET

4.1 Innplassering i produksjonsområder

4.1.1 Innledning

Høringsnotatet foreslår en inndeling av tillatelsene til produksjonsområder som skal være geografiske enheter for regulering av produksjonskapasiteten på konsesjons/tillatelsesnivå. Inndeling av produksjonsområder bygger på et forslag fra Havforskningsinstituttet sammen med Fiskeridirektoratet og Mattilsynet. Modellen bygger på en spredningsmodellering hvor man har utviklet en influensmatrise som kvantifiserer potensiell smittedose av lakselus mellom anleggene. Ut ifra denne modellen skal produksjonsområdene være enhet for endring av produksjonskapasitet etter en handlingsregel.

Vi finner at innplasseringen i produksjonsområder reiser en rekke grunnleggende problemstillinger.

Innplassering i produksjonsområder får store innvirkninger overfor våre medlemmer. De foreslåtte produksjonsområdene er generelt betydelig mindre enn de regioner som tillatelsene er knyttet til i dag. Handlingsrommet for aktørene blir da betydelig mindre og aktørenes mulighet for påvirkning på egen drift blir tilsvarende, og i betydelig grad, redusert. Dette er i seg selv alvorlig. Ved rødt trafikklys (potensielt og over tid) vil det være ønskelig for en aktør å styrke sin aktivitet i produksjonsområder som har en annen status. Dette vil ikke være mulig fordi tillatelsene kun knyttes til ett produksjonsområde slik forslaget legger opp til. En etablering "utaskjærs" eller offshore vil heller ikke være praktisk mulig, ettersom grenselinja for området skal gå 30 nautiske mil fra grunnlinja.

Videre vil innføringen av de foreslåtte produksjonsområdene medføre splitting av igangværende drift og virksomhet for flere av våre medlemmer. Dette er svært uheldig og alvorlig. Den igangværende etablerte driften er tilpasset dagens regulering, herunder også sonedeforskrifter, samt etablerte produksjonsregimer for optimalisering av drift, inkludert forebyggende arbeid for å hindre blant annet smitte og utbrudd av sykdom. Fiskeridirektoratets regioner er relativt store sett opp mot de nye produksjonsområdene og en splitting av driften i flere områder vil skape store utfordringer for den enkelte aktør. Effekten vil være betydelig større for en aktør med få tillatelser med mindre spillerom og færre produksjonsenheter å utøve fleksibilitet på.

Kontali har vurdert effekten av at tillatelsene innplasseres i kun ett mindre produksjonsområde. Selv om man legger til grunn at tillatelsene kan utnyttes i to tilgrensende produksjonsområder viser analysen at produksjonsrammene er svært rigide, og griper betydelig inn i aktørenes handlingsrom. Videre viser analysen at vekst i "grønt" produksjonsområde vil kunne utnyttes i «rød» produksjonsområde, og tilsvarende at kapasitetsnedjustering i "rød" produksjonsområde gir redusert kapasitet også i "grønt" produksjonsområde. Utnyttelsen i produksjonsområdet som tillatelsene foreslås tillatt utnyttet i, får samme status som regulering i området tillatelsen er tilknyttet i, jf. side 5 i vedlagte notat.

En aktør som innplasseres med hele eller deler av sitt driftsgrunnlag i et produksjonsområde som over tid får rødt trafikklys vil, som vi vil vise senere, få redusert sitt driftsgrunnlag betydelig – hvilket også representerer inngrep i igangværende drift og foretatte investeringer. Aktører med få tillatelser kan ha utfordringer under dagens regime med å optimalisere og effektivisere

produksjonen, herunder begrenset tilgang til lokaliteter, lavere MTB utnyttelse, høye investeringskostnader og manglende stordriftsfordeler. Et redusert driftsgrunnlag slår særlig uheldig ut i en slik situasjon og vil forsterke disse effektene.

Blant Salmon Group sin medlemsmasse er det en betydelig grad av medlemmer som blir innplassert i kun ett område, og som får sitt geografiske virkeområde betydelig redusert i dette forslaget. Man kan ikke se at hensynet til små og mellomstore oppdrettsselskaper er tilstrekkelig ivare tatt i høringsnotatet og foreslått forskrift, jf. også innledningsvis.

4.1.2 Innplassering i produksjonsområder med hjemmel i akvakulturloven § 9

Høringsnotatet er ikke klar på hvilket grunnlag som hjemler vedtak om selve innplasseringen i produksjonsområder. Slik vi forstår høringsnotatet, og med forbehold for den nevnte uklarhet, oppfatter vi det slik at innplasseringen skal skje med hjemmel i akvakulturlovens § 9 a). Et vedtak med hjemmel i akvakulturloven § 9 a) reiser en rekke hjemmelsrettslige problemstillinger som ikke har vært utredet i tilstrekkelig grad. Vi finner derfor grunn til å komme med enkelte bemerkninger tilknyttet innplasseringen.

Som utgangspunkt vil en innplassering i produksjonsområde *i seg selv kunne* innebære en tilbaketrekking eller endring av akvakulturtillatelsene, jf. akvakulturlovens § 9. Videre er man av den oppfatning at vedtak om innplassering i produksjonsområder ikke kan løsrives fra forskriften for øvrig. Dette medfører at det må foretas en samlet vurdering av virkningen av i) innplassering i produksjonsområder og ii) innføring av handlingsregelen med potensielle inngrep i de enkelte tillatelser ved nedjustering. Det er når man ser på endringene samlet at man ser den totale *innvirkning* overfor innehaverne. At det er en klar kobling kommer også til uttrykk i høringsnotatet på s. 24-25:

*"uten en slik kobling blir det heller ikke sammenheng mellom kapasitetsjusteringen og påvirkningen den enkelte tillatelse har på miljøet".
Innplasseringen i produksjonsområder skjer med sikte på innføring av handlingsregelen med påfølgende mulighet for nedjustering av tillatelsen".*

Innplasseringen i seg selv må i så fall være «nødvendig av hensyn til miljøet». Vi kan ikke se at en innplassering i produksjonsområder vil kunne gi noen miljøeffekt (i seg selv) sammenlignet med dagens regionsystem.

Høringsnotatet synes også å forutsette at innplassering skal kunne skje uten at man på forhånd foretar en vurdering av miljøsituasjonen i de ulike produksjonsområder (slik den er ved innplassering i produksjonsområdene). Når man ikke foretar en slik vurdering kan heller ikke vilkårene i akvakulturloven § 9 a) om nødvendighet og hensynet til miljøet sies å være oppfylt. Man kan ikke se at disse spørsmål er adressert.

Det påpekes også i denne forbindelse at den vitenskapelige modell som er grunnlaget for endringsforslagene innehar en rekke kunnskapshull og fremstår som uferdig. Når modellen er usikker/ikke ferdigstilt er det også vanskelig å kunne dokumentere at endringen er forholdsmessig idet potensielle miljøgevinster er høyst usikre. Heller ikke dette spørsmål er nærmere behandlet i høringsnotatet.

Oppsummert reiser det seg en rekke spørsmål i tilknytning til den foreslåtte endringen, og man mener at så betydelige omlegginger av akvakulturnæringen bør skje på et langt mer velfundert

grunnlag. Skal man likevel vedta endringene ved *forskrift* må det foretas en grundig vurdering av hjemmelsgrunnlaget for endringene, med basis i sikker faktakunnskap.

4.1.3 Innplassering i produksjonsområder i lys av Grunnloven § 97 og EMK P 1-1 tilleggsprotokoll

I havbruksmeldingens kapittel 11 s. 66 foretas det en nærmere vurdering av hvorvidt nedjustering i tillatelsene vil være i strid med Grunnloven § 97 og EMK P -1-1.

I relasjon til drøftelsen av Grunnloven § 97, legges til grunn at inngrepet ikke kunne ha blitt ivaretatt på en annen og mindre inngripende måte, og at man ikke kunne se alternative virkemidler for nedjustering. Man kan i denne anledning ikke se at man har i tilstrekkelig grad drøftet betydningen av muligheten for nedjustering på lokalitetsnivå som alternativ til tillatelsesnivå. En nedjustering på tillatelsesnivå vil være et større inngrep overfor innehaverne enn en reduksjon på den enkelte lokalitet, etter dagens virkemidler. Det vises her særlig til den verdi tillatelsen representerer finansielt og de investeringer som er foretatt med grunnlag i selskapenes tillatelser.

Tilsvarende som ved vurderingen av akvakulturloven § 9 er det et sentralt moment at de miljømessige gevinster ved den nye handlingsregelen ikke er gitt/ferdig utredet, og at dette må hensyntas i vurderingen av inngrepet overfor den enkelte innehaver. Høringsnotatet går ikke i detalj på denne vurdering, og nøyer seg med en mer generell gjennomgang av vernet etter Grunnlovens § 97. Salmon Group forutsetter at en grundigere gjennomgang og vurdering av Grunnloven § 97 vil bli foretatt før endringene vedtas.

Det er helt sentralt at den samlede virkning av innplasseringen og forslaget potensielt griper betydelig inn i eksisterende pågående virksomhet og etablerte posisjoner og investeringer. Dersom selskapet vil måtte tåle inngrep i sine tillatelser som følge av andres miljøpåvirkning trekkes også parallellen til inngrep etter grunnloven § 105.

4.2 Nærmere om justering av produksjonskapasitet

4.2.1 Den foreslåtte prosessen og saksbehandlingen vil ikke være forsvarlig

Det er vårt klare syn at verken prosessen frem til, og beslutningsgrunnlaget for, produksjonsjusteringer ikke er tilstrekkelig beskrevet i høringsnotatet. Det er uklart på hvilket grunnlag beslutningene tas.

Heller ikke prosessen frem mot iverksettelse av produksjonsjusteringer er beskrevet – tidslinjen og forutsigbarhet er sentral for aktørene, som vil måtte tilpasse sin drift etter "trafikklysene". Det vises til analysen fra Kontali, jf. vedlagte.

Det er således ikke beskrevet, eller tatt høyde for, en tidslinje med faste tidspunkt for beslutning av trafikklys, eller tidsfrister for rådgivende instanser.

Det reises spørsmål om det foreslåtte systemet i det hele tatt vil kunne ivareta biologisk opp/eller nedskalering i de aktuelle områdene i henhold til beslutningene om produksjonsområdets status. Slik sett ivaretas heller ikke hensynet til forutsigbar vekst og bærekraft.

Høringsnotatet legger til grunn at nedjusteringer av tillatelser skal kunne skje ved forskrift. Dette vil innebære at innehaverne av tillatelsene ikke har klageadgang og således mister en helt

grunnleggende rettssikkerhetsgaranti. Dette gjelder fordi særlig inngrep i tillatelsene som er et betydelig inngrep overfor innehaverne.

Det er vårt syn at et en reguleringsbeslutning må skje i form av enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav b).

Uavhengig av den rettslige situasjon, er det svært uheldig at det legges opp til slik regulering uten at det treffes enkeltvedtak. Inngrepet som en eventuell nedjustering representerer er så betydelig og alvorlig for den enkelte innehaver at det uansett bør skje i form av enkeltvedtak.

4.2.2 Hjemmelsgrunnlag

Som påpekt innledningsvis reiser det seg helt *grunnleggende* rettslige spørsmål i tilknytning til innplassering og nedjustering. Det vises i denne sammenheng til kommentarene ovenfor.

I høringsnotatets punkt 5.1.1 (s. 31) uttales det at nedjustering reiser enkelte juridiske problemstillinger uten at man går nærmere inn i disse problemstillingene etter en henvisning til havbruksmeldingen (s. 66 flg). Salmon Group er svært bekymret for at det ikke er foretatt en tilstrekkelig grundig gjennomgang rundt disse helt grunnleggende spørsmål.

I den forbindelse har selskapet merket seg at departementet i havbruksmeldingen tilsynelatende legger til grunn adgangen til å nedjustere skal være avgrenset, både i omfang og i tid. Dette lar seg ikke forene med forslaget § 13, jf. § 8 annet ledd; av disse bestemmelsene følger at justeringene kan skje med 6 %, annet hvert år. Vi forstår det slik at nedjusteringer etter forslaget dermed kan skje i flere omganger med inntil 6 % pr gang uten noen nedre grense.

Etter forslaget kan det derfor bli tale om betydelige inngrep, som virker inn på tillatelsenes verdi. Dette må sammenholdes med at unntaksreglene i forslaget § 12 er svært snevre (ref. de foreslåtte terskelverdier), og der "dokumentasjonsbyrden" er snudd, ved at det er oppdretter som ved nedbygging i et område må dokumentere at tillatelsene likevel ikke påvirker miljøet negativt – selve vurderingen skal etter det vi forstår skje på lokalitetsnivå.

Dette systemet er svært problematisk å akseptere i forhold akvakulturloven § 9 a): Bestemmelsen forutsetter at det foretas en individuell vurdering av den enkelte tillatelse.

Videre finner vi grunn til å særskilt bemerke at vurderingen av brudd på Grunnlovens § 97 og EMK art 1-1 ikke er tilfredsstillende behandlet i høringsnotatet, jf. også ovenfor.

4.2.3 Når skal det foretas nedjustering?

På høringsnotatets side 29 følger oppstilles det en modell hvor det skal foretas en årlig vurdering basert på miljøindikatoren. Salmon Group forstår det slik at det ikke er *gitt* at det skal skje vedtak om reduksjon til tross for at produksjonsområdet kategoriseres som rødt både ved år 1 og år 2.

Det pekes her på at det i så fall er behov for en helhetsvurdering hvor man også ser hen til samfunnsøkonomiske konsekvenser. Vi stiller oss i utgangspunktet positiv til at det ikke *automatisk* skal foretas nedjustering, men ønsker samtidig en tydeligere redegjørelse for *hva* som skal inngå i en slik helhetlig vurdering. Videre er høringsnotatet uklar på hvilke betydning de ulike momenter skal få for vurderingen av om det skal foretas nedjustering.

Også dette punkt vises de iboende svakheter ved systemet som foreslås; hensynet til forutsigbarhet blir sterkt svekket.

Da nedjustering av tillatelsene er et betydelig inngrep overfor innehaverne må det klarlegges og presiseres på *hvilke betingelser* slik nedjustering kan foretas. Uklarheter rundt dette punkt gjør det vanskelig å vurdere de konkrete konsekvenser ved innføringen av handlingsregelen og innplassering i produksjonsområder.

4.2.4 Ingen rammer for nedjusteringer

Salmon Group forstår høringsnotatet slik at det ikke skal oppstilles noen nedre grense for hvor langt en tillatelse kan nedjusteres. Man er alvorlig bekymret for at en potensiell ubegrenset nedjustering på tillatelsesnivå vil kunne få fatale følger for innehaverne og medføre en betydelig risiko for det fremtidige og ikke minst eksisterende grunnlag for virksomhetene. Det er heller ikke vurdert en nedre grense for hvor langt nedjusteringer skal kunne foretas over tid. En klarlegging av disse spørsmål vil også være av betydning med hensyn til vurderingen av om det foreligger brudd på Grunnlovens § 97.

Kontali har, for å belyse dette, beregnet at en kontinuerlig nedjustering over en 10-årsperiode vil frata en aktør en fjerdedel av driftsgrunnlaget/tildelt MTB. Se side 3 i vedlegg fra Kontali. For en mindre aktør kan dette få særlig alvorlige konsekvenser da driften gradvis ineffektiviseres i form av redusert utnyttelse av tilgjengelige ressurser (mannskap, utstyr, lokaliteter) og kapasiteter (MTB). For en aktør som på forhånd har fått driften splittet over flere produksjonsområder slår dette enda sterkere ut. Se side 5 og 6 i vedlegg fra Kontali.

Igjen; dette viser at det dreier som potensielle inngrep i etablerte og foretatte investeringer og verdier, som er helt uakseptable

4.3 Fleksibilitet

4.3.1 Innledende om behovet for fleksibilitet og interregionale biomassetak

Salmon Group slutter seg til utgangspunktet som tas i høringsnotatet på side 36:

"Endringer i produksjonsreguleringen bør ikke føre til vesentlige konkurransevridninger og verdiendringer mellom selskap som har lakseoppdrett i Norge og bør heller ikke føre til vesentlige innskrenkninger av den fleksibiliteten som næringen har i dag. Departementet presiserer derfor at det ikke er ønskelig å pålegge havbruksnæringen større restriksjoner enn nødvendig. Flere aktører har fått innvilget interregionale biomassetak og midlertidig interregionalt biomassetak." "

Unntaket med interregionalt biomassetak og midlertidig interregionalt biomassetak kan imidlertid lede til at det bare sikres fleksibilitet for en utvalgt gruppe, og at forslaget derfor nettopp vil føre til *økt* "konkurransevridninger og verdiendringer" mellom selskap. Forslaget vil dermed komme i strid med den uttalte forutsetningen for endring av reguleringssystemet.

Det kan også reises spørsmål om det foreslåtte regelverk om fleksibilitet er tilstrekkelig gjennomarbeidet/vurdert i forslaget, ettersom produksjonsområdene gjennomgående blir mindre enn dagens regioner. Systemet er også komplisert i seg selv ved at produksjonsjusteringene knyttes til tillatelsene og ikke på lokalitetsnivå i et gitt område. Dette blir også komplisert ved at enkelte tillatelser skal kunne utnyttes gjennom blant annet felles interregionalt biomassetak i andre

produksjonsområder enn der tillatelsene er hjemmehørende (og der produksjonsreguleringen skjer for tillatelsene).

Departementet har – for å øke fleksibiliteten - foreslått å videreføre ordningen med interregionalt biomassetak og midlertidig interregionalt biomassetak med krav til høy videreføring, samt å innføre alternative løsninger med enten a) interregionalt biomassetak med lavere krav til videreføring eller b) at en tillatelse skal kunne utnyttes i to tilgrensende produksjonsområder – utformet som et felles interregionalt biomassetak ved forslag om ny akvakulturdriftsforskrift § 48 a).

Det er også viktig å understreke at disse forslagene reiser kompliserte spørsmål ettersom ordningen med interregionalt biomassetak bygger på det eksisterende regelverket (regionsystemet), og som kan skape utilsiktede virkninger. Det er tatt opp i høringsnotatet at ordningene må tilpasses det nye systemet – uten at det er gitt nærmere regler i utkastet om hvilke tilpasninger som skal gjøres, så langt vi kan se.

Det eksisterende interregionale biomassetaket vil, så langt vi kan se, eksempelvis kunne medføre utnyttelse av tillatelser som er oppjustert i et område, kan utnyttes i et område som er nedjustert eller "frost" – ettersom produksjonsjusteringene skal knyttes til tillatelsene og ikke til området som sådan.

Vi viser til at Kontali har gjennomført analyser som viser at interregionalt biomassetak med kriterier tilknyttet videreføring er direkte konkurransevridende i forhold til aktører uten interregionalt biomassetak. Den konkurransevridende effekt er illustrert på side 10 i vedlegget fra Kontali. I denne gis selskapet med interregionalt biomassetak en vekst på 26%, mens aktøren uten oppnår en vekst i samme periode på 2%, under ellers like forutsetninger.

Interregionalt biomassetak organisert på denne måten gir videre en effekt i form av at området med rødt trafikklys likevel får vekst på grunn av at aktører med tillatelser tilknyttet grønt område overfører/utnytter vekst til rødt område.

På den andre siden vil et selskap med interregionalt biomassetak få en ulempe dersom tillatelsene er tilknyttet et rødt område. Utnyttelsen i de andre områdene vil da bli redusert selv om det/de områdene er grønne (se side 11 i vedlegg fra Kontali).

Interregionalt biomassetak løser ikke fleksibilitetsutfordringene, hverken for de som har ordningen eller de som ikke har den med det foreslåtte systemet. Salmon Group sine medlemmer har ikke interregionalt biomassetak.

Kompleksiteten i disse spørsmålene tilsier at alternative løsninger burde vært vurdert og utredet; eksempelvis bør det overveies at oppdretterne beholder samme fleksibilitet som i dag gjennom et felles konsern/selskaps biomassetak på tvers av produksjonsområder, med tilsvarende størrelse som regionens utstrekning. Kontali sin analyse viser at dette vil gi fleksibilitet for alle og effekten på reguleringen vil fungere etter hensikten. Se side 9 i vedlegg fra Kontali.

Det er vårt syn at heller ikke de skisserte alternativ for utvidet fleksibilitet er tilstrekkelig for å ivareta den samlede reduksjon og inngrep i fleksibilitet som allerede i utgangspunktet ligger i forslaget. I så fall måtte det som et minimum gis adgang for alle aktører til å kunne utnytte tillatelsene i tre sammenhengende produksjonsområder. Denne mulighet vil etter forslaget bare

være åpen for aktører med videreføring. En videreføring av det interregionale biomassetaket vil dermed videreføre og dertil forsterke konkurransevidningen mellom de store aktørene med videreføring og små/mellomstore aktører uten slik videreføring.

Vi understreker at selv med dette alternativet vil forslaget være tilstrekkelig samlet sett, jf. ovenfor.

4.3.2 Nærmere om adgangen til å utnytte tillatelser på tvers av produksjonsområder

I høringsnotatet foreslås en videreføring av ordningen med interregionale biomassetak. Det foreslås at ordningen skal gjelde for "inntil tre produksjonsområder som grenser til hverandre slik at de utgjør et sammenhengende område", jf. foreslåtte endringer i akvakulturdriftsforskriften.

Vi minner om at interregionalt biomassetak i sin tid ble innført som et virkemiddel for å avhjelpe en situasjon der aktører fikk u hensiktsmessige begrensninger for driften på grunn av at konsernets tillatelser var hjemmehørende i ulike regioner. For å avhjelpe dette fikk aktører med videreføring anledning å beregne sin konsernbiomasse på tvers av regionene – interregionalt biomassetak. Aktører uten føring fikk ikke samme fortrinn.

En videreføring av dette systemet viderefører ett konkurransefortrinn basert på premisser som ikke har med miljømessige forhold å gjøre, derimot med bakgrunn i forhold i andre ledd av verdikjeden og som det for mange aktører ikke vil være driftsgrunnlag for å involvere seg i.

Videreføringen av interregionalt biomassetak *uten tilsvarende like muligheter for fleksibilitet for øvrige innehavere* vil i våre øyne medføre en videreføring og forsterkning av en allerede betydelig konkurransevidning, og være konkurransehennende for mindre og mellomstore oppdrettere.

Dersom interregionalt biomassetak skal videreføres må dette skje uten krav til videreføring, slik at fleksibiliteten blir lik for alle aktører.

4.3.3 Nærmere om de ytterligere forslag for å sikre fleksibilitet

I høringsnotatet foreslås ytterligere forslag for å sikre fleksibilitet. Det foreslås i den anledning to alternativer:

- i. Lettelse i kravet for å få interregionalt biomassetak
- ii. Tillate utnyttelse av en tillatelse i to produksjonsområder

De foreslåtte alternativ er ikke tilstrekkelige og det foreslåtte systemet bygger også like fullt på sviktende forutsetninger og manglende vurderinger: Dersom man skal oppnå fleksibilitet som ivaretar bærekraftig vekst er det ikke tilstrekkelig at tillatelsene er tilknyttet kun ett område. Tillatelsene tilknyttes de lokalitetene som selskapet har i ett (eller flere områder) og "verdien" reguleres i forhold til områdets farge og i forhold til et "konsernregnskapsprinsipp".

Ved å gi aktøren mulighet til å tilknytte kapasiteten til flere områder, kan det oppnås flere fordeler, herunder både framtidsrettet bærekraftig drift (økonomisk, sosialt og miljømessig) samt opprettholde verdien av tillatelsene. Dette er imidlertid ikke utredet av departementet.

En slik løsning ville dermed kunne danne grunnlag for både vekst og bedre miljømessig bærekraft. En slik løsning stoppes av premissene i det forelagte forslaget da lisensen knyttes kun til ett område, men utfra gitte forslag kan utnyttes i flere områder. Kontali har vist i sine beregninger at tillatelser som kan tilknyttes flere områder gir større fleksibilitet, og samtidig ivaretar prinsippet om bærekraftig vekst. Ut fra gjeldende høringsnotat kan de se ut til at Departementet ikke i tilstrekkelig grad har vurdert dette prinsippet som et mulig alternativ og de positive effektene et slikt prinsipp kan gi for hele næringen.

Poenget ved å påpeke dette er ikke å fremme et nytt forslag; gjennomgangen fra Kontali viser at høringsnotatet mangler grunnleggende vurderinger knyttet til andre alternative løsninger som i større grad vil kunne oppfylle formålet. Disse forhold burde vært utredet nærmere.

Systemet tar heller ikke høyde for utfordringer med klargjøring av vekst på lokalitetsnivå. Som Kontali også påpeker:

I en struktur som nevnt over vil føringer for hvor mange områder lisenser/tillatelser som kan knyttes til en lokalitet være begrensende faktor. I det foreslåtte regelverket åpnes det for at det maksimale antall tillatelser som skal knyttes til en lokalitet oppheves.

Lokalitetenes MTB begrenses i dag av antall tillatelser som er knyttet til lokaliteten. Det kan ut fra høringsnotatet se ut til at det ikke er grundig vurdert at lokalitetens MTB skal bestemmes ut fra miljømessige forhold og lokalitetens faktiske bærekraft.

Lokalitetenes MTB begrenses i dag av antall tillatelser som er knyttet til lokaliteten. Lokalitetens MTB skal bestemmes ut fra miljømessige forhold og lokalitetens faktiske bærekraft. Dersom en aktør søker godkjenning av en lokalitet med bæreevne på 5 000 tonn må lokaliteten godkjennes for faktisk bæreevne, ikke begrenset til det antall tillatelser som knyttes opp mot lokaliteten på et gitt tidspunkt. Dette vil gi fleksibilitet for styring og optimalisering av driften til lokaliteter/områder med bedre bærekraft. Enhver utnyttelse av tillatelser skal naturligvis være godkjent av myndigheter på forhånd.

I dag fastsettes lokalitets MTB i enheter tilsvarende en standard matfiskkonsesjon (780/745 tonn. Etter hvert som tildeling av MTB endres i form av prosentuelle kapasitetsjusteringer vil tillatelser ikke lenger være av standard størrelse. Dette forsterker behovet for å gå bort fra lisens-enheter ved fastsettelse av lokalitets MTB. Lokalitetens MTB har en bæreevne tilsvarende en gitt produksjonsmengde, ikke den sum MTB som er tilknyttet lokaliteten.

En godkjenning av lokaliteter ut fra faktisk bæreevne vil være med å styre produksjon mot lokaliteter med best bæreevne. En aktør med 2 tillatelser er interessert i å produsere på en lokalitet med bæreevne 4 000 tonn i stedet for en lokalitet på 1 500 tonn. Et system som er innrettet som dette vil gi aktørene insitamenter til å søke etter de beste lokalitetene. Dette gir resultater i form av miljømessig bærekraftig utvikling.

4.3.4 Anledning til å flytte tillatelser inn i andre produksjonsområder

I høringsnotatets punkt 6.4 drøftes muligheten for å flytte tillatelser inn i andre produksjonsområder, og departementet konkluderer med at det fortsatt bør foreligge særskilte grunner før slik flytting skal kunne tillates. Departementet viser til følgende uttalelse fra havbruksmeldingen som grunnlag for dette standpunkt:

"Det er relevante hensyn som kan begrunne en adgang til miljøbegrunnet flytting, og i tillegg til de hensyn arealutvalget påpeker, vil flytting av tillatelser kunne bidra til å opprettholde landbasert slakteri- og foredlingsvirksomhet i områder der produksjonen eventuelt må reduseres. En slik adgang vil imidlertid innebære at selve systemet med handlingsregelen undergraves, da flytting av tillatelser vil "spise av" det vekstpotensialet som finnes i produksjonsområdet tillatelsen flyttes til. Dermed vil også incentivene og forutsigbarheten som ligger i handlingsregelen reduseres eller forsvinne." (vår understrekning)

Salmon Group er uenig i den konklusjon som departementet kommer til, og føler ikke at hensynet til den enkelte innehaver er tilstrekkelig ivarettatt. Herunder særlig avveiningen av den fordel selskap med interregionalt biomassetak oppnår sammenlignet med øvrige innehavere. Det vises også til at videreføringen av interregionalt biomassetak vil medføre at man "spiser av" vekstpotensialet eller hindrer fremtidig vekst.

Gjennomgangen ovenfor viser at videreføringen av interregionalt biomassetak medfører betydelige utfordringer for små og mellomstore oppdrettere, og at behovet for alternativ fleksibilitet er stort. Sett fra Salmon Groups ståsted synes høringsnotatet å vise relativt stor velvilje ved videreføringen av interregionalt biomassevedtak selv om dette kan medføre betydelige unntak, samtidig som at velviljen for alternativ fleksibilitet synes å være ikke-eksisterende. Dette medfører i så fall en vesentlig skjevfordeling i innehavernes konkurransevne og verdiforringelse for små og mellomstore innehavere.

4.4 Unntak fra handlingsregelen

Høringsnotatet foreslår unntak fra handlingsregelen i de tilfeller hvor en aktør i *vesentlig mindre grad* enn andre bidrar til å påvirke smittepresset av lakselus, jf. høringsnotatet s. 43 flg. Ordningen er tenkt å gjelde for tillatelser med *lokaliteter* hvor det er lite lus eller utslippet av lus er lavt.

Som det allerede fremgår knytter den sentrale innvending seg til selve systemet: Nedjustering griper inn i eksisterende tillatelser uten at det foretas en individuell vurdering av de enkelte tillatelser og hvordan disse tillatelsene påvirker miljøet. Istedenfor går forslaget ut på at tillatelsene kan nedjusteres ut fra den generelle påvirkningen på villaks i et produksjonsområde.

Det er vårt syn at unntaksordningen som er foreslått *bekrefter* at man her står overfor potensielle betydelige inngrep i tillatelsene basert på forhold som kan ligge helt utenfor den drift som rammes. Dette fremstår som vilkårlig, samtidig som at den foreslåtte unntaksordningen stiller så strenge krav at bare et fåtall av konsesjoner i dag ville oppnådd unntak.

Man er isolert sett enig i at unntaksordningen i så fall bør være teknologinøytral og basere seg på objektive kriterier, men påpeker at man i så fall samtidig må oppstille objektive vilkår som er *realistiske og oppnåelige for innehaverne*. Dette vil medføre økt fokus på utvikling av miljømessig bærekraft og den enkelte innehavers ansvar for sitt miljøavtrykk. Salmon Group finner også grunn til å presisere at man ikke er enig i departementets forutsetning om at løsningen ikke må lede til økt legemiddelbruk for å ivareta miljøvennlig drift, slik forslaget lyder. Slik situasjonen er i dag er legemiddelbruk fortsatt et viktig verktøy i kampen mot lakselusen, og et for strengt syn på bruk av legemiddel vil gjøre unntaket fra handlingsregelen uoppnåelig.

Høringsnotatet forutsetter at det er opp til søker å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt og dokumentere at disse beviselig sikrer et luseutslipp innenfor de grenser som er satt. Det er

imidlertid ikke presisert hvilke krav til bevis som stilles for å redegjøre for effektene av tiltakene. Det vil i denne anledning være helt avgjørende at forvaltningen ikke stiller for strenge krav til godtgjøring. Videre bør man tydeliggjøre på hvilket tidspunkt man må søke om unntak.

For øvrig går man ikke inn på utformingen av unntaksordningen utover å bemerke at kravene for å oppnå unntak er for strenge.

5 OPPSUMMERING

Som det fremgår ovenfor vil Salmon Group gå imot forslaget i sin helhet.

Det er sammenfatningsvis lagt vekt på følgende:

- a) Det må tas utgangspunkt i at forslaget innebærer en betydelig og gjennomgripende systemendring for oppdrettsnæringen generelt og for enkeltaktører, som skal innføres uten lovbehandling – men ved forskrift fastsatt av departementet.
- b) Forslaget griper inn i de enkelte aktørenes eksisterende tillatelser, både med hensyn til innplassering i gjennomgående mindre produksjonsområder (tillatelsens utstrekning) og med hjemmel til justering av tillatelsenes produksjonsavgrensning (MTB).

Innplassering skjer uten at myndighetene pr i dag kjenner til områdenes miljøindikator (grønn, gul eller rød).

Forslaget vil gripe betydelig inn i selskapenes fleksibilitet, og rammer i særlig grad de mindre og mellomstore aktørene. Forslagene for å rette opp dette er utilstrekkelige, og ivaretar bare en utvalgt gruppe gjennom videreføring av interregionalt biomassetak. Forslaget er dermed også sterkt konkurransevridende i forholdet mellom de mindre/mellomstore aktørene og de store aktørene.

- c) Produksjonsjusteringene, herunder nedjustering, skal imidlertid skje basert på miljøindikatorer som knytter seg til produksjonsområdet som sådan, og p.t. etter en miljøindikator (påvirkning av lakselus på vill laksefisk – der metoden ikke er ferdigutviklet). Terskelnivå for produksjonsjusteringer er ikke definert og reguleres av relativt vide begreper i utkastets § 8 flg.
- d) Det er en sentral innvending fra vår side at forslaget sendes på høring samtidig som at det skal, parallelt med høringen, testkjøres et modellsystem for estimering av risiko for negativ effekt av lakselus på villfisk. Det sentrale parameter som skal ligge til grunn for kapasitetsjusteringene (og forskriftsreguleringen som helhet) er dermed ikke ferdigutviklet før regelverket "låses" gjennom avsluttet høringsrunde. Slik sett danner det seg et inntrykk av at premisene for forslaget ikke er på plass før detaljene utformes, og forslaget i så måte "testes" ut på en hel næring. Med de potensielle konsekvenser er dette overhodet ikke akseptabelt.
- e) Forholdet til utnyttelse av tillatelser på tvers av produksjonsområder gjennom interregionalt biomassetak og forholdet til produksjonsjusteringer virker lite gjennomarbeidet og skaper usikkerhet med hensyn til premisene for forslaget.



Det er ikke redegjort for virkningen i forholdet til annet regelverk; eksempelvis soneinndeling og mattilsynets adgang til inngrep på lokalitetsnivå.

- f) Forslaget oppfyller *ikke* formålet om forutsigbar vekst gjennom like rammebetingelser.
- g) Det kan endelig reises spørsmål ved om forslaget er i samsvar med Stortingets forutsetninger. I den forbindelse pekes også på at Stortinget v/næringskomiteen den 8. juni 2015 (innstillingen side 19) traff vedtak om at regjeringen på egnet måte skulle legge frem for Stortinget det endelige forslaget til produksjonsområder.

For øvrig slutter Salmon Group seg til høringsuttalelsen fra Sjømat Norge.

Med vennlig hilsen

Salmon Group AS

Nils Inge Hitland
Daglig leder

Vedlegg: Rapport Kontali Analyse AS