

UiO : **Det juridiske fakultet**

Framtidens havbruksforvaltning

Utredning fra en arbeidsgruppe ved Nordisk institutt for sjørett (august 2021)

FHF-prosjektet Rammevilkår og regelverk i havbruksnæringen



Førord

Havbruksnæringen i både Norge og verden ellers er inne i en rivende og krevende utvikling. Det underliggende målet er å være med å sørge for bærekraftig matforsyning fra havet. Den fascinerende utviklingen i Norge fra attåttnæring til moderne matindustri stiller også den offentlige forvaltningen overfor krevende oppgaver. Hvordan denne forvaltningen bør organiseres, blir ofte diskutert både i og utenfor næringen.

Ved Nordisk institutt for sjørett, Universitetet i Oslo, har vi siden 2018 arbeidet med prosjektet *Rammevilkår og regelverk i havbruksnæringen*, i samarbeid med de juridiske fakulteter ved universitetene i Bergen og Tromsø. Arbeidet er finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF). Hovedfokus i prosjektet er selve lov- og forskriftsverket for og kontraktspraksis i havbruksnæringen. Men i dette arbeidet og i våre samtaler med folk i næringen og forvaltningen så vi at en tyngre gjennomgåelse av de rettslige spørsmålene kunne være verdifullt for den pågående debatten om *organisering* av havbruksforvaltningen. Dette var FHF straks med på, og en tilleggsbevilgning ble våren 2021 gitt til dette arbeidet. Resultatet blir med dette lagt fram.

Arbeidet er skjedd i en arbeidsgruppe som er nærmere redegjort for i utredningens punkt 1.2. Dette kollektive arbeidet i koronaens tid har vært en særskilt glede for gruppens medlemmer. Utredningen ble ferdigstilt og oversendt Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF) 25. august 2021. I denne utgaven som nå kommer ut som eget hefte i skriftserien *MarIus*, er det bare gjort visse formelle endringer og rettinger.

Det er vårt håp at utredningen kan stimulere til debatt og grundigere gjennomtenking av framtidens havbruksforvaltning.

Ola Mestad
Professor dr. juris
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Målet med utredningen	1
1.2	Arbeidsgruppens arbeid	2
2	DAGENS ORGANISERING AV HAVBRUKSFORVALTNINGEN	2
2.1	Inntak	2
2.2	Organisering av tildeling av tillatelser	2
2.2.1	Innledning	2
2.2.2	Tillatelsessystemet.....	3
2.2.3	Selskapstillatelsen.....	5
2.2.4	Lokalitetstillatelse: godkjenning av en konkret oppdrettslokalitet.....	9
2.2.5	Forholdet mellom selskapstillatelsen og lokalitetstillatelsen	15
2.3	Dagens organisering av driftsforvaltningen	16
2.3.1	Utgangspunktene	16
2.3.2	Driftskrav som muliggjør etterrettelighet, egenkontroll og effektivt tilsyn	19
2.3.3	Driftskrav som direkte bidrar til at fisken vokser på en måte som ivaretar miljø, fiskehelse og fiskevelferd	23
3	KRITIKKEN MOT DAGENS ORGANISERING	35
3.1	Innledning	35
3.2	Kritikken fra oppdretterperspektiv	36
3.3	Kritikk fra miljøorganisasjoner	37
3.4	Kritikk og vurderinger fra forvaltningen selv	38
3.5	Nofimas kritiske samfunnsøkonomiske refleksjon	39
3.6	Analyse og systematisering av kritikken	41
4	DE STYRENDE HENSYN I HAVBRUKSFORVALTNINGEN.....	44
4.1	Opptakt: Historisk omdannelse av næringen fra attåt næring til industri	44
4.2	Ønsket om vekst i eksporten av laks og ørret	44
4.3	Miljø- og bærekrafthensyn.....	46
4.4	Lokaldemokrati	48
4.5	Lokale næringsringvirkninger.....	50
4.6	Forsvarlig systeminnretning.....	51
4.7	Tilstrekkelig kompetente forvaltningsmiljø.....	55
4.8	Regler som balanserer hensynene og forholdet mellom forutberegnelighet og fleksibilitet	57

5	NÆRINGS- OG REGULERINGSHISTORIKKEN	62
5.1	Utviklingen i et nøtteskall	62
5.2	Hovedtendenser i nyere tid: fra offentligrettslige til privatrettslige etableringshindre ..	64
5.3	Havbruksnæringen og reguleringen av i morgen	67
6	NOEN HOVEDTREKK I NORSK FORVALTNINGSORGANISERING	68
6.1	Innledning	68
6.2	Statlig næringsforvaltning	69
6.2.1	Innledning	69
6.2.2	Departementene	69
6.2.3	Direktoratene	70
6.2.4	Regional og lokal statsforvaltning	72
6.2.5	Inspirasjon fra privat sektor og sammensatte løsninger	73
6.3	Kommunal arealforvaltning	75
6.3.1	Kort om utviklingen i kommunal sektor	75
6.3.2	Kommunen i dag	75
6.3.3	Særlig om arealforvaltningen	76
6.4	Fylkeskommunens rolle	78
6.4.1	Kort om utviklingen av fylkeskommunene	78
6.4.2	Fylkeskommunen i dag	79
6.5	Hovedtrekk i utviklingen av særlig betydning for havbruksforvaltningen	80
7	ANNEN NÆRINGSREGULERING	83
7.1	Relevante sammenligningsgrunnlag	83
7.2	Petroleumsforvaltningen	84
7.2.1	Innledning	84
7.2.2	Organiseringen	85
7.2.3	Sikkerhetsreguleringen	87
7.2.4	Ressursforvaltningen	88
7.3	Kraftforvaltningen	91
7.3.1	Innledning	91
7.3.2	Overordnet om myndighetsfordeling	91
7.3.3	Overordnet om konsesjonssystemet	92
7.3.4	Overordnet om miljøreguleringer	93
7.3.5	Unntak fra planlovgiving mm.	93
7.3.6	Nærmere om konsesjonsplikt og konsesjonsmyndighet	95
7.3.7	Konsesjoners varighet og hjemfallsrett	96
7.4	Sammenlignende analyse av ulike næringsforvaltninger	97

8	ANALYSE AV DAGENS HAVBRUKSFORVALTNING	97
8.1	Innledning	97
8.2	Nærings- og fiskeridepartementets rolle	98
8.2.1	Oversikt og utviklingslinjer	98
8.2.2	Arbeidet i departementet og forholdet til andre myndigheter	99
8.3	Fiskeridirektoratets rolle	103
8.4	Mattilsynets rolle.....	105
8.4.1	Innledning	105
8.4.2	Sammenslåing av forvaltningsnivåer i Mattilsynet	105
8.4.3	Splitting av Mattilsynet for å lage en ny helhetlig havbruksforvaltning?	107
8.5	Fylkeskommunen	108
8.6	Miljøforvaltning: Statsforvalteren og Miljødirektoratets rolle	109
8.7	Areal- og lokalitetsforvaltning: Kommunens rolle	111
8.8	Forholdet mellom reguleringsteknikk og organisering	112
9	ARBEIDSGRUPPENS ANBEFALINGER	113

1 Innledning

1.1 Målet med utredningen

Utredningen tar for seg organiseringen av havbruksforvaltningen fra en rettslig synsvinkel. Med utgangspunkt i kritikk som har blitt fremmet fra ulike hold i de senere år, blir det gjort en gjennomgang og vurdering av organiseringen av havbruksforvaltningen.

Havbruksnæringen i Norge har utviklet seg sterkt gjennom de siste tiårene. Den er blitt en viktig næring med store og mindre norske og internasjonale aktører. Næringen gjelder forhold som etter sin art må reguleres av det offentlige, både når det gjelder bruk av sjøareal, størrelsen av produksjonen, fiskevelferd, biologiske virkninger og miljøhensyn mer generelt. Derfor er virksomheten regulert både for tildelinger av tillatelser til oppdrett og driftsfasen i vid forstand, og visse sider ved avsetning og eksport.

Selve regelverket for næringen er komplekst og uoversiktlig og det er gjenstand for et juridisk forskningsprosjekt ledet av Nordisk institutt for sjørett ved Universitetet i Oslo og finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF).¹ Som et tillegg til dette prosjektet har en forskergruppe ved instituttet gjennomgått organiseringen og gruppen presenterer med dette sin utredning. Regelverk og organisering henger tett sammen, men perspektivet i denne utredningen er organisatorisk.

Regjeringens havbruksstrategi fra juli 2021 tar ikke opp organisatoriske spørsmål.²

Akvakulturloven av 2005 gjelder all akvakultur, men den sentrale virksomheten i Norge i dag er oppdrett av laks og ørret. Utredningen konsentrerer seg derfor om dette.

For å kunne gi noe mer enn litt overfladiske betraktninger om organisering av offentlig forvaltning, er det nødvendig å gå relativt grundig inn i stoffet, både organiseringen og regelverket for havbruksforvaltningen selv; kritikken av denne; og en gjennomgang av de hensyn som forvaltningen skal ivareta. Videre må denne analysen og diskusjonen settes inn i noen sammenhenger. Utredningen ser derfor på organiseringen av norsk forvaltning og forvaltningspolitikk mer generelt i tillegg til to andre nærliggende forvaltningssektorer (petroleum og kraftproduksjon), som det ofte blir vist til i debatten. Utredningen avsluttes med arbeidsgruppens anbefalinger i kapittel 9.

¹ Prosjektet er FHF prosjekt 901494 Rammvilkår og regelverk i havbruksnæringen.

² Nærings- og fiskeridepartementet: Et hav av muligheter – regjeringens havbruksstrategi, framlagt 6. juli 2021, på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/havbruksstrategien-et-hav-av-muligheter/id2864482/>.

Det er vårt håp av utredningen kan tjene som grunnlag for en fordypet diskusjon av hvordan forvaltningen av denne viktige næringen bør være organisert framover.

1.2 Arbeidsgruppens arbeid

Arbeidsgruppen har bestått av følgende personer: Professor Ola Mestad, leder; stipendiat Eirik Wold Sund; stipendiat Annichen Kongsvik Sæteren; forsker Mira Christine Marcussen; førsteamanuensis Katrine Broch Hauge; professor Ivar Alvik; professor Hans Jacob Bull; professor Kirsti Strøm Bull; professor Thor Falkanger. Arbeidet i gruppen har vært organisert slik at deltagerne har skrevet utkast til ulike deler av utredningen og kommentert og diskutert utkastene fra de andre. Hovedforfatter har vært Wold Sund, mens Kongsvik Sæteren har hatt hovedansvaret for punkt 2.3, 4.3, 8.2 (siste del), 8.3 og 8.4; Marcussen for punkt 2.2 og 8.5–8.7; Broch Hauge for punkt 7.3; og Alvik for punkt 7.1 og 7.2. Ansvar for ferdigstillingen ligger hos Mestad og Wold Sund.

2 Dagens organisering av havbruksforvaltningen

2.1 Inntak

Organiseringen av en forvaltningssektor følger av lov- og forskriftsverk og av organisatoriske offentlige vedtak, typisk om opprettelse av et direktorat eller et tilsynsorgan. De sentrale spørsmålene gjelder likevel oftest ikke organiseringen direkte, altså hvilke offentlige organ som finnes, men kompetanse- og oppgavefordelingen dem imellom. Kompetanse i denne sammenhengen betyr evne til å fatte rettslig bindende vedtak, så som å gi en oppdrettstillatelse eller pålegge nedslakting av fisk i en merd eller brakklegging for en periode. Oppgavefordeling gjelder fordeling av kompetanse, men også å pålegge forvaltningsorganer plikter til å utrede noe, inspisere noe eller gjøre informasjon tilgjengelig. I tillegg er et viktig organisatorisk spørsmål tilgangen på kvalifisert personell og økonomiske ressurser elles, men å vurdere situasjonen på dette feltet ligger litt utenfor hovedsiktemålet med denne utredningen.

Her i kapittel 2 blir gjeldende organisering og regelverk gjennomgått, delt mellom tildeling av tillatelser og drift av akvakultur.

2.2 Organisering av tildeling av tillatelser

2.2.1 Innledning

For å drive med akvakultur, kreves det individuell tillatelse.³ Akvakultur er i utgangspunktet forbudt, og kan bare utøves innenfor rammen av tildelte tillatelser. Kravet om tillatelse gir myn-

³ Enkelte aktiviteter, slik som avlusning med servicefartøy og brønnbåtfrakt kan etter omstendighetene falle innunder definisjonen av akvakultur i lovens §, men krever likevel ikke en særskilt tillatelse.

dighetene mulighet til å styre virksomheten, og slik sikre ivaretagelse av ulike samfunnsinteresser. Hensynet til miljø, optimal bruk av kystsonen og fordeling av knapphetsgoder er i lovens forarbeider angitt som sentrale begrunnelser for bruken av et tillatelsessystem.⁴

Akvakultur reguleres i dag i akvakulturloven fra 2005.⁵ Loven har et vidt virkeområde, og regulerer alt fra taredyrking og skjellanlegg til lakseoppdrett. Den videre fremstillingen gjelder primært lakseoppdrett. Det går et fundamentalt skille mellom reguleringen av oppdrett av laks, ørret og regnbueørret og reguleringen av annen akvakultur.⁶ For enkelthets skyld vil lakseoppdrett her brukes som en samlebetegnelse på oppdrett av laks, ørret og regnbueørret. Tillatelsene skiller ikke mellom disse artene,⁷ og laks er den helt dominerende arten.⁸

2.2.2 Tillatelsessystemet

En tillatelse til akvakultur defineres etter tre parametere, og gir rett til å drive med en *angitt mengde* oppdrett av en *angitt art* på et *angitt sted*.⁹ Tillatelsene kan erverves enten ved nytildeling, eller ved overføring av eksisterende tillatelser.¹⁰ I tillegg kan kontroll over tillatelsene erverves gjennom kjøp av selskapsandeler i virksomheten tillatelsene ligger til.

I dag tildeles tillatelser til lakseoppdrett som hovedregel gjennom to ulike vedtak, mens tillatelser til annen akvakultur som hovedregel tildeles i ett vedtak.¹¹ I forarbeidene til akvakulturloven presiseres det at de to vedtakene som kreves for å drive med lakseoppdrett samlet utgjør én akvakulturtillatelse.¹² Her vil vi isteden omtale dette som to ulike tillatelser. Å omtale vedtakene som to ulike tillatelser samsvarer best med den praktiske realiteten: vedtakene treffes gjennom ulike prosesser og gir ulike rettigheter. Det er heller ikke et én-til-én-forhold mellom vedtakene. I nyere teori har tillatelsene blitt omtalt som lokalitets- og selskapstillatelse. I det følgende omtales disse nærmere.

⁴ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 31.

⁵ Lov 17. juni 2005 nr. 118 om akvakultur (akvakulturloven).

⁶ Akvakulturloven § 7.

⁷ Fiskeridirektoratet, «4.1.1. Nye og endringer», 6. mars 2015 <https://www.fiskeridirektoratet.no/Akvakultur/Dokumenter/Veiledere/Akvakulturforvaltning/4.-Ulike-typer-tillatelser/4.1.-Laksefisk-i-sjoevann/4.1.1.-Nye-og-endringer> hentet 18. april 2021.

⁸ Fiskeridirektoratet, «Matfiskproduksjon av laks, regnbueørret og ørret: Beholdning pr. 31.12 1994–2019», 29. oktober 2020 <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tall-og-analyse/Akvakulturstatistikk-tidsserier/Laks-regnbueoerret-og-oerret/Matfiskproduksjon> hentet 18. april 2021.

⁹ Akvakulturloven § 5.

¹⁰ Akvakulturloven § 19.

¹¹ At det kreves to ulike vedtak for å drive med lakseoppdrett, kommer ikke klart til uttrykk i akvakulturloven, men kan med litt velvilje leses ut av sammenhengen mellom akvakulturloven § 6, som regulerer all akvakultur og § 7, som oppstiller særregler for oppdrett av laks, ørret og regnbueørret.

¹² Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 31.

Både for oppdrett av laks og oppdrett av andre arter kreves det som gjerne omtales som *lokalitetstillatelse*.¹³ Den gir rett til å benytte en konkret beliggenhet til oppdrett. For lakseoppdrett kreves det også det som i laksetildelingsforskriften omtales som *tilsagn om tillatelse*,¹⁴ som ellers gjerne omtales som *selskapstillatelse*.¹⁵ Denne gir innehaveren rett til å drive med en fastsatt mengde oppdrett til et bestemt formål. Tillatelsen regulerer *hvem* som kan drive med oppdrett, *hvor mye*, og til hvilket *formål*.

Både selskaps- og lokalitetstillatelser er begrenset i omfang. Siden 2005 har begrensningen for lakseoppdrett vært knyttet til mengden fisk, fastsatt som maksimalt tillatt biomasse (MTB).¹⁶ Biomassen er totalvekten av fisken oppdretteren til enhver tid har.¹⁷ Mengden levende fisk kan ikke på noe tidspunkt overstige grensen fastsatt i noen av tillatelsene.¹⁸

Akvakulturstillatelser kan tidsbegrenses,¹⁹ men rent kommersielle tillatelser innvilges normalt uten tidsbegrensning.²⁰ Å tidsbegrense tillatelser er mest aktuelt der behovet for tillatelsen er tidsavgrenset eller der tidsavgrensningen bidrar til å ivareta hensyn akvakulturloven skal fremme. For eksempel kan tidsbegrensning være aktuelt der man skal ta i bruk ny teknologi, hvis miljøeffekt er usikker. Ved innførselen av akvakulturloven ble det gitt adgang til å overføre og pantsette akvakulturstillatelser.²¹ Noen ser det slik at tillatelsene dermed har fått en mer *varig* karakter enn tidligere.²²

¹³ Akvakulturloven § 6.

¹⁴ Laksetildelingsforskriften § 29. Se også Fiskeridirektoratet, «Tildelingsprosessen», 24. april 2017 <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Tildelingsprosessen> hentet 19. april 2021.

¹⁵ Tillatelsen omtales også som *produksjonstillatelse* eller *oppdrettstillatelse*. Vi benytter betegnelsen selskapstillatelse, fordi det i motsetning til de øvrige begrepene vanskelig kan sammenblandes med den endelige akvakulturstillatelsen, altså selskapstillatelsen og lokalitetstillatelsen samlet. Slik også Håvard Berntzen, «Rødt trafikklys og nedjustering av akvakultur-tillatelser: En analyse av hjemmelsgrunnlaget for nedjustering av akvakulturstillatelser i medhold av trafikklyssystemet samt utvalgte erstatningsrettslige spørsmål ved nedjusteringsvedtak», *MarLus* nr. 518, 2019 s. 18–19, særlig note 38 og Mathias Røer Falch, «Styring av fiskeoppdrett gjennom forskrifter om tildeling og utvidelse av akvakulturstillatelser», *MarLus* nr. 526, 2020 s. 10.

¹⁶ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 30 og laksetildelingsforskriften § 15. For oppdrett av enkelte andre arter, som blåskjell, fastsettes ikke tillatelsens størrelse som maksimalt tillat biomasse, men i dekar, jf. forskrift 22. desember 2004 nr. 1799 om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret (tildelingsforskriften for andre arter) § 13 annet ledd.

¹⁷ Laksetildelingsforskriften § 4 første ledd bokstav c.

¹⁸ Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) § 47.

¹⁹ Akvakulturloven § 5 annet ledd.

²⁰ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 58–59.

²¹ Akvakulturloven § 19 og 20.

²² Ingunn Elise Myklebust, *Strandrett og offentlig styring av areal-bruk i sjø*, Oslo 2010 s. 165.

2.2.3 Selskapstillatelsen

Selskapstillatelsen gir den enkelte oppdretter rett til, til enhver tid, å ha en fastsatt biomasse i produksjon. Den enkelte oppdretter har gjerne flere selskapstillatelser, og utviklingen har en stund gått i retning av at tillatelsene samles hos færre og større aktører.²³ For matfiskproduksjon økte antallet tillatelser med 20 % mellom 2000 og 2015, mens antallet selskaper i samme tidsperiode ble halvert.²⁴

Selskapstillatelsen regulerer hvilket formål oppdrettet skal ha. Overvekten av selskapstillatelser har et rent kommersielt formål, men det finnes også tillatelser til særlige formål, herunder tillatelser til forskning, undervisning, fiskepark, fremvisning av oppdrettsanlegg til allmennheten og såkalte utviklingstillatelser, som er tillatelser som skal fremme utvikling av ny teknologi.²⁵ Også tillatelsene med andre formål enn det rent kommersielle driftes kommersielt, men de er gitt vederlagsfritt eller rabattert og på vilkår, basert på at de vil tjene et samfunnsnyttig formål. Omtrent 20 % av biomassen i sjø er tillatt gjennom tillatelser til særlige formål. Tildelingsprosessen for tillatelser til kommersiell matfiskoppdrett og tillatelser til særlige formål er ulik.

Tillatelser til særlige formål har som hovedregel blitt tildelt løpende av Fiskeridirektoratet, og er ikke antallsbegrensede.²⁶ Utviklingstillatelse kunne man bare søke om i en begrenset periode, fra november 2015 til november 2017. Ordningen med tillatelser til særlige formål er under revisjon, med midlertidig tildelingsstopp fra mars 2021 til juli 2021.²⁷ Revisjonen er igangsatt fordi tillatelser til særlige formål, med unntak av utviklingstillatelsene, ikke omfattes av trafikklyssystemet, som presenteres under.

Tillatelser til kommersielt matfiskoppdrett tildeles kun når Nærings- og fiskeridepartementet bestemmer det.²⁸ Dette gir departementet en mulighet til å regulere både antallet tillatelser og hvilket geografisk område de plasseres i. På denne måten kan veksten i næringen kontrolleres, slik at både miljø- og markedshensyn ivaretas. Tillatelsene tildeles normalt i *tildelingsrunder*. En tildelingsrunde innebærer at et begrenset antall tillatelser lyses ut på bestemte kriterier.²⁹ Tildelingsrundene reguleres gjennom tildelingsforskrifter som fastsettes av Nærings- og fiskeridepartementet. I forskriftene kan det fastsettes nærmere bestemmelser om antallet tillatelser,

²³ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 28.

²⁴ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 28.

²⁵ Laksetildelingsforskriften kapittel 5.

²⁶ Laksetildelingsforskriften kapittel 5.

²⁷ Laksetildelingsforskriften § 22a og uttalelser fra fiskeriminister Odd Emil Ingebrigtsen, tilgjengelig på <https://web.archive.org/web/20210311011917/https://e24.no/naeringsliv/i/jBmpB9/stanser-saertillatelser-i-oppdrettsnaeringen-midlertidig>.

²⁸ Laksetildelingsforskriften § 14.

²⁹ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 31.

geografisk fordeling av tillatelsene, prioriteringskriterier for tildelingen, hvordan utvelgelsen mellom kvalifiserte søkere skal foretas og hvorvidt og hvor mye det skal kreves i vederlag for tildelingen.³⁰ Tildelingsforskriftenes funksjon er å fastsette spillereglene for den enkelte tildelingsrunde, og å legge til rette for rettferdig konkurranse.³¹

Det er adgang til å ta vederlag for nytildeling av tillatelser og for kapasitetsøkning på eksisterende tillatelser.³² I dag benyttes typisk auksjon for å fastsette vederlaget for nye tillatelser,³³ mens vederlaget ofte forhåndsfastsettes ved utvidelse av eksisterende tillatelser. Ved nytildeling fungerer auksjon både som mekanisme for prisfastsetting og som prioriteringskriterium.³⁴ Innførselen av vederlag er en utvikling i retning av mindre bruk av skjønn ved tildeling og utvidelse av tillatelser. Heller enn å vurdere hvilke søknader som er best, vurderer man hvilke som er gode nok, og lar betalingsviljen avgjøre hvem som får den endelige tillatelsen.³⁵

Tildelingsrunder har tidligere blitt avholdt med ujevne mellomrom og på ulike kriterier.³⁶ I 2017 innførte man gjennom produksjonsområdeforskriften et nytt rammeverk for nytildeling og justering av størrelsen på eksisterende tillatelser, *trafikklyssystemet*.³⁷ Enkelt sagt er trafikklyssystemet et fast system for tildelingsforskrifter. Systemet innebærer at tildelingene skjer på faste tidspunkter og at faste kriterier skal benyttes for å vurdere hvorvidt vekst skal tilbys eller reduksjon pålegges.³⁸

³⁰ Akvakulturloven § 7.

³¹ Mathias Rør Falch, «Styring av fiskeoppdrett gjennom forskrifter om tildeling og utvidelse av akvakulturtillatelser», *Marlus* nr. 526, 2020 s. 20.

³² Akvakulturloven § 7 første ledd bokstav e og annet ledd

³³ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 70.

³⁴ Mathias Rør Falch, «Styring av fiskeoppdrett gjennom forskrifter om tildeling og utvidelse av akvakulturtillatelser», *Marlus* nr. 526, 2020 s. 20.

³⁵ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 33–34.

³⁶ Mellom 1973 og 1977 ble det løpende tildelt 91 tillatelser. Fra 1977 var det konsesjonsstopp frem til 1981. Mellom 1981 og 1989 ble det tildelt totalt 330 tillatelser i fire runder. Mellom 1989 og 2002 ble det ikke tildelt nye tillatelser, men vekst skjedde gjennom økning på eksisterende tillatelser. Mellom 2002 og 2009 ble det tildelt 176 tillatelser i fire runder (2002, 2003, 2006 og 2009). I 2013 ble det utlyst 45 «grønne tillatelser», med strenge miljøkrav, mens man i perioden november 2015 til november 2017 kunne søke om utviklingstillatelser, en særtillatelse for prosjekter som «innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer», jf. laksetildelingsforskriften § 23b første ledd første punktum. For en nærmer oversikt over tildelingsrunderne, se Meld. St. 16 (2014–2015) s. 31–32.

³⁷ Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften).

³⁸ Meld. St. 16 (2014–2015) s. 9. Se også Mathias Rør Falch, «Styring av fiskeoppdrett gjennom forskrifter om tildeling og utvidelse av akvakulturtillatelser», *Marlus* nr. 526, 2020 s. 26.

I produksjonsområdeforskriften deles norskekysten inn i 13 produksjonsområder, som alle kommersielle matfisktillatelser og utviklingstillatelser skal innplasseres i.³⁹ Systemet innebærer at produksjonskapasiteten skal reguleres samlet i hvert område. Miljøtilstanden i området avgjør om det skal åpnes for vekst eller ikke.⁴⁰ Systemet bygger på en erkjennelse av at det er behov for å se miljøbelastningen i større områder i sammenheng. Systemet har likevel fått kritikk for at flere elementer i konsesjonssystemet bidrar til å uthule denne områdetilnærmingen.⁴¹

Miljøtilstanden vurderes ut fra fastsatte indikatorer, som kan endres. I dag er den eneste miljøindikatoren påvirkningen av lakselus (*Lepeophtheirus salmonis*) på villaks.⁴² Regjeringen ga i Stortingsmeldingen om trafikklyssystemet uttrykk for at de skulle arbeide med å utvikle en indikator for utslipp, for på sikt å vurdere om den skal innføres.⁴³ I næringskomiteens behandling ble dette støttet. Komiteen fremhevet også at Riksrevisjonen mente at «utarbeidelse og etablering av indikatorer og grenseverdier for akseptable nivåer av tap, sykdom, lakselus og genetisk innblanding», er svært viktig. Komiteens flertall fant deretter at «det må utredes indikatorer for svinn og sykdom».⁴⁴

Departementet skal hvert andre år vurdere hvorvidt produksjonskapasiteten skal justeres i hvert av produksjonsområdene. Vurderingen skal i hovedsak baseres på naturfaglige vurderinger, men også samfunnsøkonomiske konsekvenser kan tas i betraktning. Hvert år avgir en ekspertgruppe en rapport om tilstanden for miljøindikatoren i hvert produksjonsområde. Basert på disse rapportene inngir en styringsgruppe råd til departementet, som fatter den endelige beslutningen om klassifiseringen av miljøtilstanden i hvert område som akseptabel, moderat eller uakseptabel – grønn, gul eller rød.

I områder der påvirkningen vurderes som akseptabel, kan produksjonskapasiteten økes med inntil 6 %, enten som nytildeling eller kapasitetsøkning for eksisterende tillatelser.⁴⁵ I områder med moderat påvirkning kan departementet avstå fra å endre produksjonskapasiteten og i områder med uakseptabel miljøpåvirkning kan produksjonskapasiteten nedjusteres.⁴⁶

³⁹ Produksjonsområdeforskriften §§ 3, 4 og 5.

⁴⁰ Produksjonsområdeforskriften § 8.

⁴¹ Kritikken går først og fremst på flytting av kapasitet mellom områder og at det åpnes for unntaksvekst uavhengig av miljøstatus.

⁴² Produksjonsområdeforskriften § 8 annet ledd. Så lenge man bare benytter én indikator kan trafikklyssystemet kritiseres for ikke i tilstrekkelig grad å ta hensyn til de sammensatte miljøutfordringene oppdrettsnæringen står overfor.

⁴³ Meld St. 16 (2014–2015) s. 62.

⁴⁴ Innst. 351 S (2014–2015) punktene 2.8 og 2.3.

⁴⁵ Produksjonsområdeforskriften § 11 og § 13 første ledd.

⁴⁶ Produksjonsområdeforskriften §§ 9 og 10.

Det har nå blitt foretatt justeringer etter trafikklyssystemet to ganger, i oktober 2017 og i februar 2020. I 2017 ble åtte områder fargelagt grønt, tre gult og to rødt.⁴⁷ I de grønne områdene ble eksisterende tillatelser tilbudt en kapasitetsøkning på 2 %, og deretter ble restkapasiteten utlyst som nytildeling gjennom auksjon.⁴⁸ I 2020 ble ni områder klassifisert som grønne, to som gule og to som røde.⁴⁹ I de grønne områdene ble det først tilbudt en kapasitetsøkning på inntil 1 % til fastpris og deretter ble den restkapasiteten utlyst som nytildelinger gjennom auksjon.⁵⁰ Fylkeskommunene var tildelingsmyndighet for kapasitetsøkningene, mens Fiskeridirektoratet var tildelingsmyndighet for tillatelser tildelt gjennom auksjon.

Grunntanken i trafikklyssystemet er at alle tillatelser i et produksjonsområde reguleres likt, og at situasjonen i det enkelte anlegg ikke er avgjørende. Fra dette oppstilles et snevert unntak: selskapstillatelser knyttet til lokaliteter med særlig god lakselus-situasjon kan få kapasitetsøkning, selv om produksjonsområdet som helhet nedjusteres.⁵¹

Standardstørrelsen på både kommersielle matfisktillatelser og tillatelser til særlige formål har som hovedregel vært 780 tonn MTB.⁵² I Troms og Finnmark har standardstørrelsen på kommersielle matfisktillatelser vært på 900 tonn MTB.⁵³ Standardstørrelsen på kommersielle tillatelser er i ferd med å bli utvannet, fordi trafikklyssystemet gjør opp- og nedjustering av tillatelsenes omfang vanlig.

⁴⁷ Nærings- og fiskeridepartementet, «Regjeringen skrur på trafikklyset», 30. oktober 2017 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-skrur-pa-trafikklyset/id2577032/> hentet 24. april 2021.

⁴⁸ (1) Forskrift 20. desember 2017 nr. 2397 om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017–2018 § 4, (2) forskrift 15. mai 2018 nr. 731 om tildeling av nye tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2018 og (3) forskrift 30. august 2018 nr. 1323 om tildeling av nye tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2018 – auksjon av restkapasitet.

⁴⁹ Nærings- og fiskeridepartementet, «Regjeringen skrur på trafikklyset i havbruksnæringen», 4. februar 2020 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-skrur-pa-trafikklyset-i-havbruksnaringen/id2688939/> hentet 24. april 2021.

⁵⁰ (1) Forskrift 4. februar 2020 nr. 105 om kapasitetsjusteringer for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2020 § 4 og (2) forskrift 15. mai 2015 nr. 1012 om tildeling av produksjonskapasitet til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2020 gjennom auksjon (auksjonsforskriften 2020).

⁵¹ Produksjonsområdeforskriften §§ 9 tredje ledd og § 12.

⁵² Laksetildelingsforskriften § 15 og § 28b.

⁵³ Laksetildelingsforskriften § 15. Tillatelsen i Troms og Finnmark er nå som regel på 945 tonn, på grunn av en kapasitetsøkning i 2011.

2.2.4 Lokalitetstillatelse: godkjenning av en konkret oppdrettslokalitet

Lokalitetstillatelsen innebærer godkjenning av en konkret oppdrettslokalitet til akvakultur av en fastsatt art etter søknad fra oppdretteren. Tildelingsmyndigheten står fritt til å bestemme hvordan en lokalitet skal avgrenses i den enkelte tillatelse.⁵⁴ For lakseoppdrett gjøres dette typisk ved at søker i søknaden oppgir koordinatene til lokalitetens midtpunkt og anleggets ytterpunkter i overflaten.⁵⁵ Tillatelsen etablerer ikke en eiendomsrett til lokaliteten, men gir rett til en angitt mengde produksjon innenfor lokalitetens grense. Virksomheten må skje innenfor gjeldende driftsregler og eventuelle vilkår fastsatt i tillatelsen.⁵⁶

Lokalitetstillatelser tildeles i dag fortløpende, etter søknad fra oppdretteren. Oppdretterne velger selv hvor de søker om lokalitetsklarering, og hvordan lokaliteten skal avgrenses. En søknad om å benytte en lokalitet har i utgangspunktet bare to mulige utfall. Enten avslås søknaden eller så innvilges den, eventuelt på gitte vilkår.⁵⁷

Tildelingsprosessen for lokalitetstillatelser involverer en rekke myndigheter. Det er en forutsetning for å få tillatelse etter akvakulturloven at bruk av lokaliteten til akvakultur er i samsvar med arealplan og vernetiltak på stedet, eller at det er gitt dispensasjon fra disse.⁵⁸ Det må i tillegg være innvilget nødvendige tillatelser etter matloven, dyrevelferdsloven, forurensningsloven, havne- og farvannsloven og vannressursloven.⁵⁹ Sistnevnte er ikke aktuell for oppdrettsanlegg i sjø. Ved vedtakelsen av akvakulturloven ønsket man å forenkle tildelingsprosessen.⁶⁰ Man lovfestet da at tillatelsene etter annet regelverk må være tildelt *før* lokalitetstillatelsen kan tildeles, og en plikt til samordnet søknadsbehandling.⁶¹

I dag er *fylkeskommunen* tildelingsmyndighet for lokalitetstillatelser, både for lakseoppdrett og annen akvakultur.⁶² Tidligere var Fiskeridirektoratets regionkontor tildelingsmyndighet,⁶³ men i forbindelse med forvaltningsreformen i 2009 ble kompetansen fra 1. januar 2010 flyttet til

⁵⁴ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 57.

⁵⁵ Fiskeridirektoratet, «Veileder for utfylling av søknadsskjema for tillatelse til akvakultur i flytende eller landbasert anlegg», u.å. <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Registre-og-skjema/Skjema/Akvakultursoeknad> hentet 19. april 2021, punkt 1.3.5.

⁵⁶ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 68 og Ot.prp. nr. 77 (2008–2009) s. 5.

⁵⁷ Halfdan Melbye, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Oslo 2018 s. 120.

⁵⁸ Akvakulturloven § 6 første ledd bokstav b, jf. akvakulturloven § 15.

⁵⁹ Akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d, laksetildelingsforskriften § 30 første ledd bokstav c og tildelingsforskriften for andre arter § 7 første ledd bokstav c.

⁶⁰ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 10 og 18.

⁶¹ Akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d og akvakulturloven § 8.

⁶² Forskrift 18. mai 2010 nr. 708 om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader (samordningsforskriften) § 3 første ledd.

⁶³ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 32 figur 7.1.

fylkeskommunen.⁶⁴ Alle søknader om å benytte en lokalitet skal sendes til fylkeskommunen, som har ansvar for å kvalitetssikre søknaden og koordinere den videre prosessen.⁶⁵ Fylkeskommunen er også ansvarlig myndighet for konsekvensutredning av tiltak etter akvakulturloven,⁶⁶ og skal vurdere om konsekvensutredning av lokaliteten er nødvendig.⁶⁷ Etter å ha kontrollert at søknaden er komplett, skal Fylkeskommunen oversende søknaden til lokaliseringkommunen og øvrige myndigheter som skal fatte vedtak eller uttale seg om lokalitetsklareringen.⁶⁸

Lokaliseringkommunen skal sørge for at søknaden offentliggjøres med fire ukers høringsfrist for allmenheten.⁶⁹ Lokaliseringkommunen skal deretter samle høringsuttalelsene fra allmenheten og utarbeide sin egen uttalelse om saken. Kommunens uttalelse skal avklare forholdet til kommunale planer. Ut over dette er det ingen konkrete krav til innholdet i kommunens uttalelse.⁷⁰ Det er ikke noe vilkår om at kommunen må gi uttrykk for at de ønsker at lokalitetsklaring tildes. Oppdretteren behøver med andre ord ingen egen tillatelse fra kommunen, men lokaliteten må enten være i samsvar med arealplan eller så må det være gitt dispensasjon fra denne.

Som planmyndighet har kommunen en viktig rolle i å stille areal til disposisjon for akvakulturvirksomhet. Planarbeidet etter plan- og bygningsloven skal skje på så lokalt nivå som mulig, men overordnede mål fastsettes nasjonalt.⁷¹ Den kommunale planleggingen av sjøområdene kan enten skje som en del av kommuneplanen, eller som egne kommunedelplaner, som bare omfatter sjøområdene eller deler av kystsonen.⁷² Flere kommuner kan samarbeide om planer for kystsonen.⁷³ Kommuneplanens arealdel fastsetter framtidig arealbruk, og er bindende for

⁶⁴ Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) s. 50. Forvaltningsreformens mål var blant annet «[e]t forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene», jf. Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) s. 9.

⁶⁵ Samordningsforskriften § 4.

⁶⁶ Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften) § 8 annet ledd jf. vedlegg II, kategori 1 f).

⁶⁷ Konsekvensutredningsforskriften § 8 første ledd bokstav b jf. § 10.

⁶⁸ Samordningsforskriften § 4.

⁶⁹ Det følger av laksetildelingsforskriften § 8 tredje ledd at «søker etter anvisning fra kommunen sørge for at søknaden legges ut til offentlig ettersyn, og at dette kunngjøres i Norsk Lysingsblad og i to aviser som er vanlig lest på stedet». At høringsfristen skal være på fire uker legges til grunn i Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 32, fig. 7.1 og følger av praksis, jf. Halfdan Mellbye, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Oslo 2018 s. 131.

⁷⁰ Halfdan Mellbye, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Oslo 2018 s. 131.

⁷¹ Irene Dahl og Bjørn Sørgeard, «Analyse av regelverket: Regelverket knyttet til produksjon, areal- og lokalitetsforvaltning og områdesamarbeid i havbruksnæringen.» *Nofima* rapport 33, 2020 <https://mu-nin.uit.no/handle/10037/19653> hentet 25. april 2021, s. 27.

⁷² Plan- og bygningsloven §§ 11-1 og 11-5.

⁷³ Plan- og bygningsloven § 9-1.

nye tiltak og utvidelse av eksisterende tiltak.⁷⁴ Arealformålene som kan angis i kommuneplanen er opplistet i plan- og bygningsloven § 11-7. Særlig aktuelt for sjøområder er alternativ nr. 6, som lyder «[b]ruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone» og har underformålene «ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur- og friluftsområder».

De ulike underformålene kan anvendes hver for seg eller i kombinasjon. Et område kan for eksempel være designert til ferdsel, farleder, fiske og akvakultur. Det er adgang til å gi nærmere bestemmelser om innholdet i arealformålet, for eksempel hvilke artsgrupper det kan drives akvakultur med.⁷⁵ Hvorvidt kommunene kan fastsette særlige driftsvilkår i arealplaner, for eksempel pålegg om bruk av lukkede anlegg, har vært omdiskutert.⁷⁶

Mattilsynets regionkontorer avgjør om tillatelse skal tildeles etter matloven og dyrevelferdsloven. Tillatelse etter disse lovene reguleres samlet i etableringsforskriften.⁷⁷ Sentralt i Mattilsynets vurdering står risikoen for spredning av sykdom og smitte, både til og fra anlegget og både hos oppdrettsfisk og villfisk.⁷⁸ Mattilsynet skal også vurdere om oppdrettsfiskens krav til et godt levested kan ivaretas på lokaliteten. Det må være sikker tilførsel av vann av tilstrekkelig god kvalitet, og anlegget må være lokalisert slik at risikoen for at fisken påføres skade eller unødig påkjenning er lav.⁷⁹

Statsforvalterens miljøavdeling i fylket der lokaliteten ligger avgjør om tillatelse skal tildeles etter forurensningsloven, og har anledning til å uttale seg om naturvern-, friluft-, fisk- og viltinteresser.⁸⁰ Statsforvalteren har altså en dobbelt rolle, ved at statsforvalteren både fatter vedtak etter forurensningsloven og kan avgi en rådgivende uttalelse om andre interesser som hører inn under deres myndighetsområde.

⁷⁴ Plan- og bygningsloven § 11-6 første ledd første punktum, jf. § 1-6.

⁷⁵ Plan- og bygningsloven § 11-11 første ledd nr. 7.

⁷⁶ Se blant annet Ingunn Elise Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur», *Kart og Plan* vol 78, nr. 2 2018 s. 174–187 og Svein Kornerud, «Miljøkrav for akvakultur i kommunale arealplaner», *Kart og Plan* vol 113, nr 1 2020, s. 41–58.

⁷⁷ Forskrift 17. juni 2008 nr. 823 om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg, zoobutikker m.m. (etableringsforskriften).

⁷⁸ Etableringsforskriften § 7 og Mattilsynet, «Saksgangen i etablering og utvidelse av akvakulturanlegg», publisert 18. januar 2013, sist endret 15. januar 2019 https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakulturanlegg/saksgangen_i_etablering_og_utvidelse_av_akvakulturanlegg.5850 hentet 25. april 2021.

⁷⁹ Etableringsforskriften § 7 femte ledd.

⁸⁰ Laksetildelingsforskriften § 8 sjette ledd.

For fiskeoppdrett kreves det i dag utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11.⁸¹ Ved vurderingen av om utslippstillatelse skal tildeles, skal statsforvalteren holde de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket opp mot fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre.⁸² Søknader skal vanligvis avgjøres ut fra rene forurensningshensyn, men i saker som har stor samfunnsmessig betydning eller har andre betydningsfulle ulemper, kan også andre hensyn vektlegges.⁸³ Hvorvidt en tillatelse innvilges, vil i stor grad bero på i hvilken grad det rettslig og faktisk er mulig å fastsette vilkår som ivaretar miljøet.⁸⁴

Det er foreslått endringer i utslippsregelverket for fiskeoppdrett i sjø. Forslaget innebærer at utslipp som hovedregel vil reguleres i forskrift, heller enn gjennom en individuell tillatelse.⁸⁵ Slik sett representerer forslaget en tilsvarende forskyvning fra enkeltvedtak- til forskriftsnivå som trafikklyssystemet innebar som styringsverktøy for selskapstillatelsen. Forslaget er utarbeidet av Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.⁸⁶ Forslaget har vært på høring, og ligger nå til behandling hos direktoratene.⁸⁷ Hensikten er å forenkle utslippsreguleringen og å sikre at alle oppdrettere må forholde seg til de samme miljøkravene. I særlige tilfeller, der driftsregulering ikke gir tilstrekkelig mulighet til å ivareta forurensningsmessige hensyn, vil statsforvalteren gis kompetanse til å beslutte at det likevel skal kreves tillatelse.⁸⁸

⁸¹ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 41. Etter forurensningsloven § 8 første ledd tillates «vanlig forurensing» fra blant annet fiske, jordbruk og skogbruk. Man kunne sett for seg at akvakultur ble innfortolket i dette unntaket, men det har ikke blitt gjort i praksis, jf. Halfdan Mellbye, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Oslo 2018 s. 135. Etter forurensningsloven § 8 tredje ledd kreves det ikke utslippstillatelse der forurensningen ikke «medfører nevneverdige skader eller ulemper». Dette unntaket har blitt benyttet for mindre skjellanlegg, men synes lite aktuelt for lakseoppdrett.

⁸² Forurensningsloven § 11 femte ledd.

⁸³ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 111.

⁸⁴ NUT 1977: 1 s. 39.

⁸⁵ Jf. forurensningsloven § 9.

⁸⁶ Klima- og Miljødepartementet, «Oppdrag om å utarbeide forslag til revidering av forurensningsregelverket for akvakultur», 17. juni 2016 <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/dokumenter/akvakultur/forskriftskrav/oppdrag-fra-klima--og-miljodepartementet-om-a-utarbeide-forslag-til-revidering-av-forurensningsregelverket-for-akvakultur.pdf> hentet 25. april 2021 og Miljødirektoratet, «Fiskeoppdrett i sjø: Foreslår mer effektiv regulering», 25. november 2019 <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2019/november-2019/fiskeoppdrett-i-sjo-foreslaar-mer-effektiv-regulering/> hentet 25. april 2021.

⁸⁷ Miljødirektoratet, «Høringer: Revidering av forurensningsregelverket for akvakultur i sjø», September 2020 <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2020/september-2020/revidering-av-forurensningsregelverket-for-akvakultur-i-sjo/> hentet 19. august 2021.

⁸⁸ Miljødirektoratet, «Utkast til høringsnotat», 25. november 2019 <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/dokumenter/akvakultur/forskriftskrav/utkast-horingsnotat.pdf> hentet 25. april 2021, s. 1.

Endringen innebærer at statsforvalteren i første omgang bare skal vurdere om det foreligger særskilt grunn til å kreve tillatelse.⁸⁹ Dersom statsforvalteren beslutter at et tiltak krever tillatelse, må det deretter vurderes om tillatelse skal innvilges og eventuelt på hvilke vilkår. Forslaget innebærer at reguleringen av utslipp fra akvakulturanlegg samles i akvakulturdriftsforskriften, men skal ikke innebære noen endring av statsforvalterens eller Fiskeridirektoratets myndighet.⁹⁰ Klima- og miljødepartementet har gitt uttrykk for at statsforvalteren og Fiskeridirektoratet skal fortsette å ha felles ansvar for å ivareta miljøhensyn.⁹¹

I tillegg til å avgjøre om utslippstillatelse skal gis kan statsforvalteren avgi *uttalelse* etter naturmangfoldloven, friluftsløven, lakse- og innlandsfiskeoven og viltloven. I uttalelsen vil det være sentralt å avklare forholdet til eventuelle vernetiltak etter naturmangfoldloven kapittel V, der statsforvalteren er forvaltningsmyndighet for vernetiltaket.⁹² Naturmangfoldloven åpner for en rekke vernetiltak som kan komme i konflikt med akvakultur. § 39 om marine verneområder er den mest aktuelle. Også verneområder etter naturmangfoldloven §§ 35–38, henholdsvis nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservat og biotopvernområder, kan inneholde sjøarealer. Fylkeskommunen vil være avskåret fra å innvilge lokalitetstillatelse dersom det er i strid med et vernevedtak, og det ikke er gitt dispensasjon fra vedtaket.⁹³ Det ligger til Kongen i statsråd å fatte vernevedtak etter naturmangfoldloven §§ 35–38,⁹⁴ mens det ligger til forvaltningsmyndigheten⁹⁵ for det enkelte verneområdet å gi dispensasjon.

Kystverket avgjør søknaden om anleggslokalisering etter havne- og farvannsloven. Det følger av lovens § 14 at tiltak som kan påvirke «sikkerheten, ferdselen eller forsvars- og beredskapsinteresser» krever tillatelse. Ved vurdering av om tillatelse skal gis, er det nærliggende å særlig

⁸⁹ Det er foreslått fire alternative særskilte grunnlag: at lokaliteten er i en vannforekomst der den økologiske eller kjemiske tilstanden er klassifisert som dårligere enn «god» etter vannforskriften (som inkorporerer direktiv 2000/60/EF, vanddirektivet), at det er grunn til å tro at forurensningen kan medføre negativ påvirkning på truede arter, bestander eller marine naturtyper, at det er grunn til å tro at utslipp vil bidra til at resipientens tålegrense overskrides og at «andre særlige forhold tilsier det», jf. Miljødirektoratet, «Utkast til forskrift om endringer i forurensningsforskriften (akvakultur av fisk)», 25. november 2019 <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/dokumenter/akvakultur/forskriftskrav/forskrift-om-endringer-i-forurensningsforskriften.pdf> hentet 25. april 2021, § 33-2 annet ledd bokstav a til d.

⁹⁰ Miljødirektoratet, «Utkast til høringsnotat», 25. november 2019 <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/dokumenter/akvakultur/forskriftskrav/utkast-horingsnotat.pdf> hentet 25. april 2021, s. 10.

⁹¹ Klima- og Miljødepartementet, «Om revidering av forurensningsregelverket for akvakultur», 21. juni 2018 <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/dokumenter/akvakultur/forskriftskrav/om-revidering-av-forurensningsregelverket-for-akvakultur.pdf> hentet 25. april 2021, s. 1.

⁹² Akvakulturloven § 6 første ledd bokstav b, jf. akvakulturloven § 15.

⁹³ Akvakulturloven § 6 første ledd bokstav b, jf. akvakulturloven § 15.

⁹⁴ Naturmangfoldloven § 34.

⁹⁵ Naturmangfoldloven § 48, jf. § 62. Typisk vil forvaltningsmyndigheten være enten kommunen, statsforvalteren, et nasjonalparkstyre eller et verneområdestyre.

se hen til om lokaliteten kommer i konflikt med noen av disse interessene. Det skal som hovedregel ikke gis tillatelse til tiltak som er i strid med andre bestemmelser i loven.⁹⁶ Samferdselsdepartementet er i utgangspunktet tildelingsmyndighet for akvakulturanlegg i sjø, men kompetansen er delegert til Kystverket.⁹⁷

I tillegg til kan *Fiskeridirektoratets regionkontor* uttale seg om tradisjonelle fiskeriinteresser, herunder samiske.⁹⁸ I saker som innebærer uttak av ferskvann, *avgjør Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)* søknader etter vannressursloven. Dette er ikke aktuelt for oppdrettsanlegg i sjø.

Når øvrige myndigheter har fattet vedtak og uttalt seg, ligger det til *Fylkeskommunen* å fatte det endelige vedtaket om lokalitetsklarering. Dersom uttalelsen fra kommunen, inkludert eventuelle høringsinnspill, eller uttalelsene fra andre myndigheter som skal avgi uttalelse ikke er levert innen tidsfristene i samordningsforskriften, kan Fylkeskommunen behandle søknaden uten disse.⁹⁹

For at fylkeskommunen skal kunne tildele tillatelse må de nødvendige tillatelsene etter matloven, dyrevelferdsloven, forurensningsloven, havne- og farvannsloven og eventuelt vannressursloven være gitt.¹⁰⁰ Dersom noen av disse tillatelsene mangler, kan ikke lokaliteten klareres. Bruk av lokaliteten kan heller ikke være i strid med vedtatt arealplan, eller vedtatt vernetiltak etter naturmangfoldloven kapittel V eller kulturminneloven.¹⁰¹ Dersom kommunen, statsforvalteren eller annen vernemyndighet har gitt uttrykk for at lokaliteten vil være i strid med en vedtatt arealplan eller et vedtatt vernevedtak, og det ikke er gitt dispensasjon, vil dermed dette avskjære fylkeskommunen fra å tildele tillatelse. Det er ikke fastsatt nærmere regler om hvilken vekt Fylkeskommunen skal legge på uttalelsene fra andre myndigheter. Det ligger i begrepet «uttalelse», at disse ikke er bindende for Fylkeskommunens skjønnsutøvelse.¹⁰² Uttalelsene skal imidlertid bidra til det faglige grunnlaget for akvakulturmyndighetenes vurdering.¹⁰³ Dersom

⁹⁶ Havne- og farvannsloven § 14 fjerde ledd.

⁹⁷ Havne- og farvannsloven § 14 tredje ledd bokstav a. Samferdselsdepartementet, «Iverksettingsrundskriv N-2/2020 – Ny havne- og farvannslov og oppheving av Iverksettingsrundskriv: Ny havne- og farvannslov av 9.12.2009», 9. januar 2020 <https://lovdata.no/pro/static/RDEP/n-2020-0002.pdf> hentet 25. april 2021.

⁹⁸ Mattilsynet, «Saksgangen i etablering og utvidelse av akvakulturanlegg», publisert 18. januar 2013, sist endret 15. januar 2019 https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/akvakulturanlegg/saksgangen_i_etablering_og_utvidelse_av_akvakulturanlegg.5850 hentet 25. april 2021.

⁹⁹ Samordningsforskriften § 7.

¹⁰⁰ Akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d og laksetildelingsforskriften § 30 første ledd bokstav c.

¹⁰¹ Akvakulturloven § 6 bokstav b, jf. akvakulturloven § 15.

¹⁰² Slik også Malin Fosse, «Miljøhensyn ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg», *Miljø-rettslige studier* nr. 36, *Institutt for offentligretts skriftserie* nr. 4, 2011 s 246.

¹⁰³ Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 60.

uttalelsene skal ha noe formål, må det være en forutsetning at Fylkeskommunen i det minste vurderer dem, og kan legge vekt på dem.¹⁰⁴

2.2.5 Forholdet mellom selskapstillatelsen og lokalitetstillatelsen

For å drive med lakseoppdrett må man ha både selskapstillatelse og lokalitetstillatelse. Uten en selskapstillatelse har man ikke rett til å drive lakseoppdrett, og uten en lokalitetstillatelse har man ikke noe sted å lovlig drive med oppdrett. Både selskapstillatelsen og lokalitetstillatelsen angir biomassegrenser som ikke kan overskrides.¹⁰⁵

Forholdet mellom tillatelsene er ikke direkte regulert i akvakulturloven, men av laksetildelingsforskriften følger det at lokalitetstillatelsen skal «knyttes til» en eller flere selskapstillatelser.¹⁰⁶ Dette skjer typisk ved at det i lokalitetstillatelsen angis hvilke selskapstillatelser som kan benyttes på lokaliteten. Lokalteter til kommersielt matfiskoppdrett skal være i produksjonsområdet der selskapstillatelsen er hjemmehørende, hvis ikke det er gitt særskilt dispensasjon.¹⁰⁷ Det er i dag for kommersiell matfiskoppdrett ingen begrensning i hvor mange selskapstillatelser som kan knyttes til én lokalitet eller hvor mange lokaliteter én selskapstillatelse kan knyttes til.¹⁰⁸

Sammenknyttingen av selskaps- og lokalitetstillatelser har liten praktisk betydning for plasseringen av biomasse, på grunn av ordningen med felles *biomassetak* for selskapstillatelser. Ordningen innebærer at dersom en oppdretter har flere selskapstillatelser til produksjon av samme art, til samme formål, i samme produksjonsområde, legges disse sammen.¹⁰⁹ Det vil si at dersom en oppdretter har tre tillatelser, er det summen av disse som utgjør den reelle biomassebegrensningen. Ordningen åpner for at oppdrettere kan benytte overskuddsbiomasse fra en selskapstillatelse på lokaliteter selskapstillatelsen ikke er knyttet til, og gir dermed økt fleksibilitet.

Utgangspunktet er at ordningen med felles biomassetak gjelder innenfor et produksjonsområde.¹¹⁰ Det er imidlertid adgang til å innvilge felles biomassetak for to tilgrensende produksjonsområder, såkalt *interregionalt biomassetak*.¹¹¹ Selskaper som videreforedler en høy andel

¹⁰⁴ Ingunn Elise Myklebust, «Vilkår ved vedtak om lokalitetsklarering for akvakultur», *Tidsskrift for eiendomsrett* vol. 9, nr. 2 2013 s. 100–125 (punkt 2.2).

¹⁰⁵ Akvakulturdriftsforskriften § 47 første og tredje ledd.

¹⁰⁶ Laksetildelingsforskriften § 29 første ledd annet punktum.

¹⁰⁷ Laksetildelingsforskriften § 33 første og annet ledd.

¹⁰⁸ For tillatelser til særlige formål er det imidlertid enkelte begrensninger. Det kan maksimalt knyttes fire lokaliteter til en akvakulturtilatelse til visning og én lokalitet til akvakulturtilatelse til slaktermerd og akvakulturtilatelse til fiskepark, jf. laksetildelingsforskriften § 34.

¹⁰⁹ Akvakulturdriftsforskriften § 47.

¹¹⁰ Akvakulturdriftsforskriften § 47 annet ledd.

¹¹¹ Akvakulturdriftsforskriften § 48a.

fisk kan på særlige vilkår få innvilget felles biomassetak for inntil fire produksjonsområder.¹¹² Bakgrunnen for at man åpner for interregionalt biomassetak er at man ønsket å sikre oppdretterne omtrent samme fleksibilitet som før innførselen av trafikklyssystemet.¹¹³ Dersom man har et interregionalt biomassetak, vil kapasitet fra selskapstillatelse plassert i ett produksjonsområde kunne benyttes på lokaliteter i et annet. Det innebærer at en kapasitetsjustering i et produksjonsområde ikke nødvendigvis vil få virkning i det området, og dermed at nedjustering i et produksjonsområde ikke nødvendigvis innebærer redusert produksjon på lokalitetene i området.¹¹⁴

Samspillet mellom selskaps- og lokalitetstillatelsen er ikke begrenset til biomasseregulering. Fylkeskommunen og lokaliseringkommunen får årlig utbetalt midler av Havbruksfondet, basert på mengden klarert *lokalitetsbiomasse* til lakseoppdrett per 1. september. Jo mer lokalitetskapasitet som er registret i kommunen eller fylkeskommunen, jo større andel av midlene som deles ut vil de motta. Midlene i Havbruksfondet stammer fra en avgift på årlig produksjon og fra vederlaget som betales for nye *selskapstillatelse* eller kapasitetsøkning på eksisterende *selskapstillatelse*, i henhold til trafikklyssystemet. Vederlaget betalt for selskapstillatelsene fordeles altså basert på hvor lokalitetene ligger. Heller ikke her er det av betydning hvilke selskapstillatelse som er knyttet til hvilke lokaliteter, bare hvor stor lokalitetsbiomasse som er klarert i kommunen. Ordningen med utdelinger fra Havbruksfondet innebærer at kommunene og fylkeskommunene, som har begge har beslutningsmyndighet knyttet til hvorvidt akvakultur skal tillates på en lokalitet, får økonomiske insentiver til å tilrettelegge for oppdrett.

2.3 Dagens organisering av driftsforvaltningen

2.3.1 Utgangspunktene

Denne delen av utredningen gjelder produksjonsfasen som er i sjø. Tabellen nedenfor gir en oversikt over hvilke lover som er sentrale i de ulike produksjonsfasene.

Tabell 1: Fiskeoppdrettslovene og produksjonsfasene

		Lov					
		Akvakulturloven	Matloven	Dyrevelferdsløven	Forurensningsloven	Vannressursloven	(Naturmangfoldloven)

¹¹² Akvakulturdriftsforskriften § 48b første og annet ledd.

¹¹³ Innst. 361 S (2014–2015) s. 11.

¹¹⁴ Ole Kristian Fauchald har vært kritisk til dette, fordi muligheten til å flytte kapasitet mellom produksjonsområder uthuler den kollektive reguleringen av totalbelastningen. Se Ole Kristian Fauchald i «Miljøprinsipper og strategiske beslutninger – reform av norsk lakseoppdrett», *Tidsskrift for rettsvitenskap* vol. 133, nr. 2–3 2020 s. 264–305 (s. 297 flg.).

Fase	Produksjon i settefiskanlegg	X	X	X	X	X	X
	Produksjon i sjøanlegg	X	X	X	X		X
	Transport fra sjøanlegg	X	X	X			X
	Slakteri inkl. ventemerdsetting	X	X	X	X		X
	Fisken er død men under kontroll	X	X		X		
	Fisken har rømt	X	X	X			X

Matloven, akvakulturloven, dyrevelferdsloven og forurensningsloven oppstiller rammeverket som må følges når fisk oppdrettes i sjøanlegg (heretter: «fiskeoppdrettslovene»). I tillegg gjelder sektorovergrepene lover som arbeidsmiljøloven, miljøinformasjonsloven, naturmangfoldloven etc.¹¹⁵ Fiskeoppdrettslovene består stort sett av overordnede prinsipper for forsvarlig drift, herunder kompetansekrav og krav til internkontroll. Disse prinsippene er for akvakulturloven, dyrevelferdsloven og matloven konkretisert i akvakulturdriftsforskriften, som gir nærmere regler for produksjon av bl.a. fisk.¹¹⁶

Driftsfasen er også regulert andre steder. Oppdretteren må kjenne spesialforskriftene for smittestoffer (omsetnings- og sykdomsforskriften, lakselusforskriften, PD- forskrifter og ILA-for-

¹¹⁵ Naturmangfoldloven overlapper i stor grad med akvakulturloven når det gjelder genetisk innblanding. Naturmangfoldloven § 30 første ledd bokstav c stiller krav om tillatelse for å sette ut ikke hjemmehørende organismer. Tillatelse etter akvakulturloven dekker tillatelseskrevet i naturmangfoldloven, jf. Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) s. 402. Selv når tillatelse er gitt gjelder et aktsomhetskrav, jf. naturmangfoldloven § 28. Dette aktsomhetskravet kan forvaltes opp mot fiskeoppdrett (av statsforvalteren og Miljødirektoratet). Dette gjøres ikke per i dag. Derfor vil vi ikke vie naturmangfoldloven en egen plass blant «fiskeoppdrettslovene». At forsvarlighetskravet ved utsett av ikke hjemmehørende organismer forvaltes utelukkende etter akvakulturloven (av fiskerimyndighetene) har fordeler og ulemper, hvor den mest opplagte fordelen er at faren for dobbeltregulering forsvinner.

¹¹⁶ Forskrift 17. juni 2008 nr. 822.

skrifter). Videre må oppdretteren kjenne lokalitetens individuelle utslippstillatelse etter forurensningsloven.¹¹⁷ Hvis oppdretteren driver med en *tillatelse til særlig formål* (på selskapsnivå), vil det finnes vilkår for driften også i denne tillatelsen. Den tillatte utnyttelsesgraden av kommersielle matfisktillatelser justeres som nevnt annet hvert år etter produksjonsområdeforskriften. Produksjonsområdeforskriften setter også vilkårene for å øke en utnyttelsesgraden av en kommersielle matfisktillatelser uavhengig av lakselustrykket. Når oppdretteren skal transportere fisk til slakteriet, bør han sørge for å bruke et rederi som følger transportforskriften. Hvis oppdretteren skal frakte fisken ut av landet for foredling, vil kvalitetsforskriften aktualiseres.¹¹⁸

Dersom oppdretteren vil selge fisken til menneskelig konsum, må reglene for mattrygghet følges. De inkluderer å føre fisken med fôr innenfor EU-regelverket, tilbakeholdelsestid ved legemiddelbehandlinger, hygienisk slaktning og sporbarhet. Hvis oppdretteren ikke får solgt fisken til menneskelig konsum, kan den selges som biprodukt (mat til hunder eller pelsdyr, eller bioavfall) innenfor EU-reglene om biprodukter.¹¹⁹ Frem til fisken er død, skal dyrevelferdsregelverket følges. Dette inkluderer krav til at fisken bedøves før den avlives på slakteriet.¹²⁰

I tillegg til regelverket kommer krav som følger av frivillige standarder. Disse kan oppdretteren velge å følge for å nå nye markeder. Standardene er utenfor myndighetenes regulering og kontroll. Unntaket er økologi, som reguleres av økologiforskriften.¹²¹ Økologiforskriften er basert på EU-regelverk, og stiller produksjonskrav til produkter som skal merkes som økologisk.¹²²

¹¹⁷ Fram til denne eventuelt blir erstattet av bestemmelser i akvakulturdriftsforskriften, slik Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet har foreslått.

¹¹⁸ Oppdrettslaks som fraktes og slaktes på båten Norwegian Gannet trenger ikke å være innom et norsk slakteri. Hvorvidt båten lovlig kunne operere ble til et juridisk og politisk drama med utspring i kvalitetsforskriften: <https://ilaks.no/gjennombrudd-for-norwegian-gannet-hav-line-far-ti-ars-dispensasjon/>.

¹¹⁹ EU-reglene er gjennomført i forskrift 14. september 2016 nr. 1064 om animalske biprodukter som ikke er beregnet på konsum (animaliebiproduktforskriften).

¹²⁰ Forskrift 30. oktober 2006 nr. 1250 om slakterier og tilvirkingsanlegg for akvakulturdyr § 14.

¹²¹ Forskrift 18. mars 2017 nr. 355 om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter, akvakulturprodukter, næringsmidler og fôr (økologiforskriften).

¹²² I det store og hele kan forskriftskravene oppfylles for oppdrettslaks uten markante avvik fra konvensjonell produksjon av oppdrettslaks. De vesentligste forskjellene mellom økologisk og konvensjonell oppdrettslaks er muligens føret og tettheten i merdene. Produksjonsformene er det ellers vanskelig å skille mellom. Se sammenlikningene i Mattilsynets «*Regelverksveileder Økologisk akvakultur Utfyllende informasjon om regelverket for økologisk akvakulturproduksjon Versjon 28. september 2020*» punkt 4.6, tilgjengelig på https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/gjeldende_regelverk/veiledere/veileder_økologisk_akvakultur.32470/binary/Veileder:%20%C3%98kologisk%20akvakultur. Se også zoolog i Dyrevernalliansen Susanna Lybæks sammenlikning publisert i Ren Mat nr. 34 "Havet" 2019-20, tilgjengelig på <https://okologisknorge.no/fakta/oekologisk-husdyrproduksjon-og-dyrevelferd/oekologisk-laks/velferdsforbedring-i-oekologisk-laks/>.

Akvakulturdriftsforskriften konkretiserer regler fra ulike lover, som forvaltes av ulike forvaltningsorgan. Innføringen av forskriften 1. januar 2005 kan sees som en reform.¹²³ Organiseringen av akvakulturforvaltningen er fortsatt i endring. For tiden jobber Miljødirektoratet sammen med Fiskeridirektoratet for å implementere de relevante delene av forurensningsloven i akvakulturdriftsforskriften.¹²⁴ Tabellen nedenfor viser myndighetsfordelingen etter fiskeoppdrettslovene, og forholdet til akvakulturdriftsforskriften.

Tabell 2: Fiskeoppdrettslovene, fiskeoppdrettsmyndighetene og akvakulturdriftsforskriften

	Myndighet førsteinstans	Myndighet andreinstans	I akvakulturdriftsforskriften fra
Akvakulturloven	Fiskeridirektoratets fem regionkontor	Fiskeridirektoratet sentralt	januar 2005
Dyrevelferdsloven	Tre av Mattilsynets regioner	Mattilsynets hovedkontor	januar 2005
Forurensningsloven	Statsforvalteren i hvert fylke	Miljødirektoratet	Ikke avgjort om og eventuelt når
Matloven	Tre av Mattilsynets regioner	Mattilsynets hovedkontor	januar 2005

2.3.2 Driftskrav som muliggjør etterrettelighet, egenkontroll og effektivt tilsyn

2.3.2.1 Innledning

Oppdrettsforvaltningen er basert på internkontroll og risikobasert tilsyn. Internkontroll er fiskeoppdretterens egenkontroll med at regelverket følges. Som vist i tabell 1, er det fire lover som er sentrale for produksjon i sjøanlegg. De tre sektormyndighetene som forvalter og fører tilsyn med disse lovene (ref. tabell 2) har alle en risikobasert tilsynsstrategi. Det risikobaserte tilsynet

¹²³ Se § 62 i forskrift 22. desember 2004 nr. 1785 om akvakulturdrift (erstattet av dagens akvakulturdriftsforskrift)

¹²⁴ Se høringsdokumentene til Miljødirektoratet på <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2020/september-2020/revidering-av-forurensningsregelverket-for-akvakultur-i-sjo/>, med førstesiden lagret på <https://web.archive.org/web/20210112061537/https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2020/september-2020/revidering-av-forurensningsregelverket-for-akvakultur-i-sjo/>.

baserer seg på oppdretterens faste rapporteringer og rapporter om enkelthendelser, og erfaringer, og innimellom på tilsyn på utvalgte lokaliteter. Det gjelder både Mattilsynet¹²⁵ og Fiskeridirektoratet.¹²⁶

Miljødirektoratet skriver generelt at tilsynet «konsentreres om områder der påvirkning av miljøet er størst eller der det er stor risiko for brudd på miljøregelverket».¹²⁷ Sitatet gjelder alle direktoratets tilsynsområder, og bør derfor leses i sammenheng med direktoratets budskap til oppdretterne. I dokumentet «Forurensningsmyndighetenes forventninger til oppdrettsanlegg i sjø» brukes det flere sider på å forklare hvordan oppdretteren skal drive med internkontroll.¹²⁸ Dette viser at oppdretternes egenkontroll står helt sentralt i å sikre etterlevelsen av forurensningsloven.

2.3.2.2 Informasjonskildene som gir grunnlag for egenkontroll og myndighetskontroll

Oppdretternes egenkontroll og fiskeoppdrettsmyndighetenes risikobaserte tilsyn er basert på ulike informasjonskilder, tabellført nedenfor. Informasjonskildene er basert på kravene til journalføring, etterrettelig internkontroll og rapportering. Disse kravene gjelder i den løpende driften av oppdrettsanlegg.

Tabell 3: Grunnpilarene i risikobasert tilsyn med fiskeoppdrettslovene

		Lovhjemler	Forskrifter
	Selskapets journalføring		

¹²⁵ Tilsyn fiskehelse og fiskevelferd 2021, lest på https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/tilsyn_fiskehelse_og_fiskevelferd_2021.41953 23. april 2021, lagret på https://web.archive.org/web/20210423090627/https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/tilsyn_fiskehelse_og_fiskevelferd_2021.41953.

¹²⁶ Lest på <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Nyheter/2019/0519/Faa-oversikt-over-direktoratets-bruk-av-overtredelsesgebyr> den 23. april 2021, lagret på <https://web.archive.org/web/20210423091249/https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Nyheter/2019/0519/Faa-oversikt-over-direktoratets-bruk-av-overtredelsesgebyr>.

¹²⁷ Miljødirektoratets tilsynsstrategi for 2016-2020, hentet fra <https://www.miljodirektoratet.no/om-oss/roller/tilsyn/myndighetsomrader/> 23. april 2021, lagret på <https://web.archive.org/web/20210423095527/https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m508/m508.pdf>.

¹²⁸ Hentet fra <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2017/april-2017/forurensningsmyndighetenes-forventninger-til-oppdrettsanlegg-i-sjo/> 23. april 2021, lagret på <https://web.archive.org/web/20210423095830/https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m735/m735.pdf>.

Informasjonskilde for myndighetene	Selskapets internkontroll	<ul style="list-style-type: none"> - Akvakulturloven § 23 - Dyrevelferdsloven § 19 - Matloven § 5 - Forurensningsloven § 52 b 	<ul style="list-style-type: none"> - Forskrift 19. mars 2004 nr. 537 om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur) - Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)
	Regelmessig rapportering	<ul style="list-style-type: none"> - Akvakulturloven § 24 - Matloven § 14 	<ul style="list-style-type: none"> - Akvakulturdriftsforskriften § 40 (plan for drift og brakklegging de to påfølgende årene), § 44 (informasjon om driften forrige måned). - Forskrift 5. desember 2012 nr. 1140 om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg § 4 (årlig, samordnet plan for lakseluskontroll) § 10 (lakselusnivå og behandling mot lakselus forrige uke)
	Hendelsesbasert rapportering	<ul style="list-style-type: none"> - Dyrevelferdsloven § 5 og matloven § 14 - Akvakulturloven § 24 	<ul style="list-style-type: none"> Akvakulturdriftsforskriften §§ 14 (sykdom og død), § 38 (mistanke om rømming), § 39 (oppstart og avslutning av gjenfangstfiske) § 49 (samdrift) NYTEK-forskriften § 31 tredje ledd (produktavvik som gir rømmingsrisiko)
	Myndighetenes erfaring (bransjekunnskap og lokalkunnskap)	N/A	N/A

2.3.2.3 Internkontrollkravet

Internkontroll er oppført som en informasjonskilde for myndighetene, men dette er ikke internkontrollens primære funksjon. Internkontroll skal først og fremst være et verktøy som selskapet

skal bruke til å følge regelverket det er underlagt.¹²⁹ At internkontrollen skal dokumenteres gjør verktøyet etterrettelig, og dermed blir internkontrollen også en informasjonskilde for myndighetene.¹³⁰ Internkontrollen rapporteres ikke inn til myndighetene, men kan bes utlevert ved behandling av søknader eller som ledd i tilsyn. At oppdretterne må gi fra seg informasjonen, følger av akvakulturloven § 24 første ledd, dyrevelferdsloven § 19 første ledd og matloven § 14 første ledd.

Internkontroll reguleres av to ulike samleforskrifter. 2004-forskriften regulerer internkontroll etter akvakulturloven, dyrevelferdsloven og matloven. 1996-forskriften regulerer internkontroll etter de såkalte HMS-lovene, inkludert forurensningsloven.¹³¹ At det er to forskrifter for internkontroll, har liten praktisk betydning, ettersom forskriftene er vanskelig å skille innholdsmessig.¹³²

2.3.2.4 Rapporteringskravene

Regelmessig rapportering er en svært viktig informasjonskilde for myndighetene. Denne informasjonen gir myndighetene oversikt over bl.a.

- på hvilke lokaliteter det er fisk,
- hvor mye fisk det er på de enkelte lokalitetene,
- hvordan lakselusnivået utvikler seg, og
- hvilke tiltak oppdretteren setter inn for å forhindre ulovlig mengde med lakselus.

Oversikten myndighetene gis gjennom regelmessig rapportering, gir grunnlag for prioritering av tilsyn. Rapporteringspliktene har ulike intervaller (ukentlig, månedlig og årlig). I tillegg kommer hendelsesbasert rapportering, basert på rømming, massedød eller sykdom. Til sammen er det store mengder informasjon som utleveres (mer eller mindre automatisert) fra oppdretterne til fiskeoppdrettsmyndighetene. Informasjonsutleveringen er med dette en sentral driftsforpliktelse for oppdretterne.

¹²⁹ Se formålet i 2004-forskriften § 1: «Forskriften skal sikre at det gjennomføres et systematisk styrings- og forbedringsarbeid slik at krav fastsatt i eller i medhold av akvakulturlovgivningen blir oppfylt». At formålet med internkontroll er at materielle regler skal følges er mindre tydelig i 1996-forskriften, hvor formålet er «å fremme et forbedringsarbeid (...) slik at målene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen oppnås» (§ 1). Oppnåelse av lovformål er noe litt annet enn å følge et regelverk.

¹³⁰ Dokumentasjonskravet følger av 2004-forskriften § 5 fjerde og femte ledd og 1996-forskriften § 5 tredje og fjerde ledd.

¹³¹ Paragraf 2 i 1996-forskriften.

¹³² Det er likevel fristende å foreslå å plassere forurensningslovens internkontrollkrav for fiskeoppdrett inn i 2004-forskriften. Da samles internkontroll for fiskeoppdrettslovene i én forskrift. Dette ville imidlertid ikke ha gitt oppdretterne færre internkontrollforskrifter å forholde seg til, ettersom HMS-kravene som følger av andre lover enn fiskeoppdrettslovene fortsatt ville ha vært regulert av 1996-forskriften. Den mest sentrale er kanskje arbeidsmiljøloven.

For å kunne utleveres må informasjon journalføres og journalføringsforpliktelser følger også av regelverket. Journalføringsforpliktelsene har også en side til internkontroll; for å kunne utføre egenkontroll med at regelverket følges, bør sentrale deler av driften journalføres.

2.3.2.5 Refleksjoner

Systemet med journalføring, rapportering og internkontroll utgjør driftsforpliktelser som er utenfor oppdretternes primæroppgave, som er å få fisken til å vokse på en måte som ivaretar miljø, fiskehelse og fiskevelferd. Denne type regulering kan sees på som plikter som tar tid og ressurser fra oppdretternes kjerneoppgave. Reguleringen kan dermed være upopulær blant næringsaktører.

Reguleringen har likevel gode grunner for seg. Så lenge oppdrett skjer med fare for miljøpåvirkning, sykdom nedsatt velferd hos fisken, samt rømming, er offentlige lovregulerte interesser involvert. Lovregulerte interesser må håndheves for at lovreguleringen skal ha en betydning. Samfunnet er tjent med at håndheving skjer mest mulig effektivt. Et system for dokumentasjon, rapportering og egenkontroll gjør det mulig for myndighetene å bruke et minimum av ressurser på tilsyn med og håndheving av regelverket. I motsatt ende av skalaen kan vi tenke oss et system der myndighetsrepresentanter er daglig tilstede på hvert enkelt oppdrettsanlegg. Det er selvsagt både utopisk og uønsket, men det illustrerer likevel at systemet for journalføring, egenkontroll og rapportering gjør at offentlig ressursbruk kan skjæres, og er skåret, ned til et minimum.

2.3.3 Driftskrav som direkte bidrar til at fisken vokser på en måte som ivaretar miljø, fiskehelse og fiskevelferd

2.3.3.1 Innledning

Akvakulturdriftsforskriften oppstiller omfattende, konkrete driftskrav, som skal sikre ivaretagelse av miljø, fiskehelse og fiskevelferd. Forskriften retter seg mot oppdrettere, og oppstiller både absolutte grenser og generelle forsvarlighetskrav. I tillegg oppstiller den en rekke konkrete krav til forebygging av problemer med miljø, fiskehelse og fiskevelferd. I det følgende behandles driftskravene og myndighetsorganiseringen rundt kravene tematisk.

2.3.3.2 Plikten til å forebygge og begrense omfanget av og skadene ved rømming

Plikten til å forebygge rømming er sentral.¹³³ Akvakulturdriftsforskriften § 37 første ledd fastslår at «Det skal utvises særlig aktsomhet for å hindre at fisk rømmer. Det skal videre sørges for at eventuell rømming oppdages raskest mulig og at rømmingen i størst mulig grad begrenses.»

¹³³ Akvakulturdriftsforskriften § 37 første ledd.

NYTEK-forskriften §§ 30 og 31 konkretiserer hva som skal til for å møte aktsomhetskravet. For det første skal oppdretteren påse at anlegget «til enhver tid er montert riktig sammen og tilpasset hverandre i samsvar med krav oppstilt i NS-9415:2009, brukerhåndbøker og anleggs-sertifikat». ¹³⁴ For det andre skal oppdretteren «påse at det flytende akvakulturanlegget til enhver tid er i forsvarlig teknisk stand». ¹³⁵ For det tredje skal oppdretteren «bruke og vedlikeholde» anlegget «i samsvar med krav oppstilt i brukerhåndbok og NS-9415:2009». ¹³⁶

Aktsomhetskravet er også konkretisert ved at nøtene skal byttes ut (med tilpasset maskestørrelse) ettersom fisken vokser. ¹³⁷ En utfordring er at renseskjerm vil være av en annen størrelse enn laksen. Det gjør at store masker kan holde laksen i merden, mens renseskjermen kan svømme ut. Havforskningsinstituttet har påvist at rømt renseskjerm kan påvirke lokale renseskjermbestander. ¹³⁸

En annen konkretisering av aktsomhetskravet ligger i at oppdretterens tilsyn i «akvakulturanlegg med fisk skal utføres minst en gang om dagen såfremt værforholdene tillater det.» ¹³⁹ Videre skal det «[v]ed varslet uvær [...] utføres særskilt kontroll av at installasjoner er forsvarlig sikret». Umiddelbart etter uvær «skal installasjoner etterses». ¹⁴⁰ Oppdretteren har også plikt til «straks» å utbedre «[f]eil og mangler ved installasjoner, tekniske innretninger og utstyr». ¹⁴¹

Akvakulturdriftsforskriften § 37 viser ikke bare til at rømming skal forebygges. Den pålegger også oppdretteren å ha rutiner for å oppdage og begrense rømming. Dette suppleres av kravet om å ha en beredskap og plan for å hindre, oppdage, avverge og skadebegrense rømming. ¹⁴² Disse kravene følger også av kravet til internkontroll som er nedfelt i 2004-forskriften. De er likevel spesifisert i akvakulturdriftsforskriften, antakelig fordi de er spesielt viktige.

Oppdretteren er pålagt å skadebegrense ved å drive gjenfangst. ¹⁴³ Akvakulturdriftsforskriftens krav til gjenfangst suppleres av kravet om at oppdretterne må delta i og betale for oppdrettsnæringens sammenslutning for utfisking av rømt oppdrettsfisk. ¹⁴⁴

¹³⁴ NYTEK-forskriften § 30.

¹³⁵ NYTEK-forskriften § 31 første ledd.

¹³⁶ NYTEK-forskriften § 31 annet ledd.

¹³⁷ Akvakulturdriftsforskriften § 37 fjerde ledd.

¹³⁸ <https://web.archive.org/web/20210429123018/https://www.hi.no/hi/nyheter/2018/mars/gronngylthybrid>.

¹³⁹ Akvakulturdriftsforskriften § 12 første ledd.

¹⁴⁰ Akvakulturdriftsforskriften § 12 tredje ledd.

¹⁴¹ Akvakulturdriftsforskriften § 12 fjerde ledd.

¹⁴² Akvakulturdriftsforskriften § 7 første og fjerde ledd.

¹⁴³ Akvakulturdriftsforskriften § 37.

¹⁴⁴ Forskrift 5. februar 2015 nr. 89 om fellesansvar for utfisking mv. av rømt oppdrettsfisk §§ 2 og 3. Deltakeravgiften for 2020 var 4000 kr per tillatelse, se protokoll fra årsmøtet 15. juni 2020 sak 3, tilgjengelig på

Alle bestemmelsene i akvakulturdriftsforskriften om å forebygge, avverge og skadebegrense rømming forvaltes av Fiskeridirektoratet.¹⁴⁵ Det samme gjelder NYTEK-forskriften. Forskriften, som er hjemlet i akvakulturloven § 12, har ingen bestemmelse om tilsyn og kontroll. Akvakulturloven § 21 fastslår at departementet bestemmer hvem som er tilsynsmyndighet etter loven og bestemmelser gitt i medhold av den. At Fiskeridirektoratet er gitt denne myndigheten kan leses ut av Fiskeridirektørens delegasjonsbrev til Fiskeridirektoratets regioner 8. februar 2011.¹⁴⁶

Det kan også stilles spørsmål om statsforvalteren eller Miljødirektoratet har kompetanse til å forvalte spørsmålet om rømming av oppdrettsfisk. Fisk er ikke forurensning etter forurensningsloven. Forurensningsloven § 6 definerer forurensning som bl.a. tilførsel av stoff, gass eller væske. Levende dyr er ingen av delene. Dette er senere bekreftet i forarbeider til naturmangfoldloven, som sier at «[e]nkelte typer påvirkninger er imidlertid ikke omfattet av forurensningsloven, som (...) påvirkning fra levende dyr og planter i kystvann».¹⁴⁷ Naturmangfoldloven oppstiller derimot et aktsomhetskrav som er relevant for rømming av fisk. Det følger av § 28 annet ledd at «[d]en som setter i verk virksomhet eller tiltak som kan medføre spredning eller utslipp av levende eller levedyktige organismer til steder der de ikke forekommer naturlig, skal i rimelig utstrekning treffe tiltak for å hindre dette». Denne bestemmelsen forvaltes av statsforvalterne og Miljødirektoratet. Bestemmelsen vil i stor grad samsvare med den generelle og de konkrete pliktene til å hindre rømming som følger av akvakulturloven og dens forskrifter. Den vil dermed fungere som en sikkerhetsmekanisme som kan brukes av miljømyndighetene i tilfelle akvakulturlovgivningen og fiskerimyndighetene ikke hindrer rømming i god nok grad. Per i dag er bestemmelsen, oss bekjent, ikke tatt i bruk av miljømyndighetene i spørsmål om rømming av oppdrettet laksefisk.

I NYTEK-forskriften er reguleringen privatisert. NYTEK-forskriften viser gjennomgående til standarder i stedet for å beskrive regelverket direkte. Krav som følger av en standard laget av

<https://web.archive.org/web/20210429120127/https://utfisking.no/wp-content/uploads/2020/10/Protokoll-a%CC%8Arsmote-i-OURO-15.06.2020.pdf>. Det er imidlertid noe uklart hvilke tillatelser som er avgiftspliktige. Det er «løyve til akvakultur med laks, aure og regnbogeaure» som er avgiftspliktige. Forskriften presiserer ikke om landbaserte matfiskanlegg og settefiskanlegg er inkludert.

¹⁴⁵ Akvakulturdraftsforskriften § 67 første ledd.

¹⁴⁶ <file:///C:/Users/annichs/Downloads/delegasjon-av-myndighet-etter-akvakulturloven.pdf> punkt 3.

¹⁴⁷ Prop. 93 L (2017–2018) punkt 2.5

et privat standardorgan, er gjennom forskriften blitt gjenstand for offentlig myndighetsutøvelse.¹⁴⁸ Oppdretteren, og andre, må dermed kjøpe reglene for å se hvilke som gjelder. Det er ikke mulig å forstå reglene ut fra åpne, tilgjengelige kilder alene. Det skiller seg fra den åpne tilgangen vi ellers har til lover og forskrifter. Et regelverk som er vanskelig tilgjengelig generelt sett, er vanskeligere å følge. Det kan også spørres om myndighetene har god nok kontroll over et detaljert regelverk som er laget av andre. Standarden er riktignok utarbeidet av en komité bestående av «20 foretak som representerer myndigheter, bransjen og forskning & utvikling».¹⁴⁹ Myndighetene er dermed representert, men uten å være ansvarlig for sluttproduktet. Det skjer også en høring av standarden, men denne er også utenfor det offentliges system og ansvar. Å bli varslet om høringen krever registrering på Norsk Standards hjemmeside.¹⁵⁰ Fiskeridirektoratets forslag til ny NYTEK-forskrift vil rydde opp i dette. I forskriftsforslaget er de tekniske reglene formulert i selve forskriften, slik at reglene kan leses uten å ha tilgang til standarden.¹⁵¹

2.3.3.3 Plikten til å forebygge og begrense spredning av sykdom- og lusesmitte

2.3.3.3.1 Innledning

I dette avsnittet vil vi først beskrive de generelle reglene for å hindre smittespredning og sykdom. Deretter vil vi gå kortfattet gjennom regelverket som gjelder spesielt for pankreassykdom, infeksjøs lakseanemi og lakselus.

Drift av akvakulturanlegg skjer med krav om to måneders brakklegging mellom hver produksjonssyklus.¹⁵² Brakklegging innebærer at anlegget er uten fisk, med unntak av rensefisk. Disse kan være igjen, dersom det er forsvarlig ut fra smittehensyn.¹⁵³ Brakklegging gjør at eventuelle smittestoffer i vannet kan vannes ut før ny fisk settes ut i anlegget. Det gjør også at havbunnen under anlegget gis tid til å hente seg inn igjen.¹⁵⁴ Mellom hver produksjonssyklus rengjøres og

¹⁴⁸ Norsk Standard 9415:2009 Flytende oppdrettsanlegg - Krav til lokalitetsundersøkelse, risikoanalyse, utforming, dimensjonering, utførelse, montering og drift. Kan bestilles på <https://www.standard.no/no/nettbutikk/produktkatalogen/produktpresentasjon/?ProductID=402400>.

¹⁴⁹ <https://web.archive.org/web/20210430071618/https://www.standard.no/standardisering/komiteer/sn/snk-509/>

¹⁵⁰ <https://web.archive.org/web/20210430071812/https://www.standard.no/standarder-pa-horing/>

¹⁵¹ Høring av forslag om krav til teknisk standard for akvakulturanlegg for fisk i sjø, innsjø og vassdrag (NYTEK22) <https://web.archive.org/web/20210430073511/https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Nyheter/2021/bedre-rommingssikkerhet-pa-akvakulturanlegg>. Høringsfristen er 13. juli 2021. Dokumentene kan lastes ned på <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Dokumenter/Hoeringer/horing-av-forslag-om-krav-til-teknisk-standard-for-akvakulturanlegg-for-fisk-i-sjo-innsjo-og-vassdrag-nytek22>.

¹⁵² Akvakulturdriftsforskriften § 40 tredje ledd første setning.

¹⁵³ Akvakulturdriftsforskriften § 40 tredje ledd andre setning. Dersom det er påvist smittestoffer i anlegget hos rensefisken, eller som rensefisken regnes som mottakelig for, vil det typisk ikke være forsvarlig å la rensefisken stå igjen.

¹⁵⁴ Dette er likevel ikke begrunnelsen for regelen, ettersom regelen er hjemlet utelukkende i matlovens krav til smittetiltak (jf. akvakulturdriftsforskriften § 67).

desinfiseres anlegget.¹⁵⁵ Brakklegging sammen med rengjøring og desinfeksjon av anlegget er tiltak som bidrar til å forebygge at smittestoff vil overføres fra én produksjonssyklus med fisk til den neste.

Mattilsynet kan «treffe vedtak om (...) og koordinert brakklegging av et område av hensyn til fiskehelse».¹⁵⁶ Vedtak fattes som ledd i godkjenning av driftsplan, hvor både *Mattilsynet* og *Fiskeridirektoratet* er involvert. Koordinert brakklegging betyr at flere lokaliteter brakklegges samtidig. Koordineringen gjør at smittestoffer i et større fjordområde kan vannes ut, slik at det blir mindre overføring av smittestoffer fra én produksjonssyklus til den neste. *Mattilsynet* har siden 2017 gradvis innført krav til koordinert brakklegging i fire uker for alle lokaliteter. Det skal være minst fem kilometer avstand fra en gruppe lokaliteter som brakklegges samtidig, til lokaliteter utenfor denne gruppa. Hvilke lokaliteter som skal brakklegges samtidig, er det helst oppdretterne som avgjør, men *Mattilsynet* styrer det ved behov.¹⁵⁷ Dette betyr at i praksis så skal en av to måneder med brakklegging skje samtidig med naboenes brakklegging.

Det vanlige er at laksefisk som er satt ut i et sjøanlegg ikke flyttes før den skal til slakteriet. Sykdomsutbrudd eller algeangrep kan imidlertid skape behov for flytting. Noen driftsmodeller forutsetter også flytting. Dette kan være modeller hvor fisken først er på en sjølokalitet med lavt lusepress eller en god fysisk barriere mot lakselus, for så å flyttes til en lokalitet med høyere lusepress. Flytting av fisk vurderes, i likhet med brakkleggingsplanene, som ledd i driftsplan-odkjenningen.¹⁵⁸ Flytting av fisk innebærer en fare for flytting av fiske sykdommer fra ett område til et annet. Det betyr at noen flyttinger vil nektes av «hensynet til fiskehelse».¹⁵⁹ *Mattilsynet* har veiledet om temaet, og fastslått at «*Mattilsynet* vil som regel nekte godkjenning av driftsplaner som innebærer flytting av fisk fra åpne merdanlegg til andre anlegg og brakkleggingsgrupper med liten grad av smittekontakt via sjøvannet med avsenderanlegget.»¹⁶⁰ Ved

¹⁵⁵ Akvakulturdriftsforskriften § 11.

¹⁵⁶ Akvakulturdriftsforskriften § 40 tredje ledd tredje setning.

¹⁵⁷ *Mattilsynets* faktaartikkel *Forebyggende tiltak for å bedre fiskehelsen og fiskevelferden*, publisert 6. januar 2017 på https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/drift_av_akvakulturanlegg/forebyggende_tiltak_for_aa_bedre_fiskehelsen_og_fiskevelferden.27623, oppdatert 5. april 2019, lagret og tilgjengelig på

https://web.archive.org/web/20210503094718/https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/drift_av_akvakulturanlegg/forebyggende_tiltak_for_aa_bedre_fiskehelsen_og_fiskevelferden.27623.

¹⁵⁸ Akvakulturdriftsforskriften § 40 første ledd og annet ledd bokstav b.

¹⁵⁹ Akvakulturdriftsforskriften § 40 sjette ledd.

¹⁶⁰ *Mattilsynets* nettartikkel *Veiledning: Flytting av laksefisk mellom oppdrettsanlegg*, publisert 17. mars 2019, oppdatert 3. april 2019, lest 7. mai 2021 og lagret på https://web.archive.org/web/20210507122212/https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/drift_av_akvakulturanlegg/veiledning_flytting_av_laksefisk_mellom_oppdrettsanlegg.34223.

sykdomsutbrudd gjelder også den absolutte regelen om at «[f]isk skal ikke settes ut i et akvakulturanlegg med pågående klinisk sykdomsutbrudd dersom det er grunn til å tro at fisken som settes ut vil bli syk og påføres vesentlige unødige påkjenninger».¹⁶¹

Når det er fisk i anlegget, skal det gjennomføres regelmessige helsekontroller. Disse gjennomføres av veterinær eller fiskehelsebiolog, og må utføres både risikobasert og i et minimum antall.¹⁶² Ved siden av plikten til risikobasert og regelmessig helsekontroll skal anlegget røktes daglig. Det innebærer å se til fisken og anlegget¹⁶³, fôre fisken¹⁶⁴ og fjerne død fisk¹⁶⁵. Disse kravene til oppfølging gjør at sykdomsutbrudd kan oppdages tidlig.

Død fisk kan utgjøre forurensning, avfall og smittespredende materiale med miljøpåvirkning, og reguleres derfor av både forurensningsloven, matloven og akvakulturloven. Akvakulturdriftsforskriftens krav om at død fisk skal tas ut av merden daglig forvaltes etter både matloven og akvakulturloven.¹⁶⁶ Samtidig reguleres temaet i utslippstillatelser gitt etter forurensningsloven. Miljødirektoratet har foreslått at kravet om at død fisk skal lagres i lukket beholder skal forvaltes av både statsforvalteren og Mattilsynet etter akvakulturdriftsforskriften.¹⁶⁷

Omsetnings- og sykdomsforskriften oppstiller et regime hvor oppdrettsanlegg på visse vilkår kan få sykdomsfri status, noe som er gunstig for mulighetene til å omsette fisk og avlsprodukter.¹⁶⁸ Forskriften er et utslag av EU-regler som skal sikre fri flyt av varer uten at sykdom spres.¹⁶⁹ Vaksinasjon er for noen sykdommer er i visse situasjoner forbudt, men kan likevel

¹⁶¹ Akvakulturdriftsforskriften § 28 første ledd.

¹⁶² Akvakulturdriftsforskriften §§ 14 og 50a.

¹⁶³ Akvakulturdriftsforskriften § 12

¹⁶⁴ Akvakulturdriftsforskriften § 27

¹⁶⁵ Akvakulturdriftsforskriften § 16 annet ledd.

¹⁶⁶ Akvakulturdriftsforskriften § 16 annet ledd, jf. § 67 første og annet ledd.

¹⁶⁷ Se forslag til forskrift om endringer i akvakulturdriftsforskriften § 67, hentet fra <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2020/september-2020/revidering-av-forurensningsregelverket-for-akvakultur-i-sjo/>.

¹⁶⁸ Forskrift 17. juni 2008 nr. 819 om omsetning av akvakulturdyr og produkter av akvakulturdyr, forebygging og bekjempelse av smittsomme sykdommer hos akvatiske dyr. Forskriften er forklart i veilederen *Kravene for å oppnå og vedlikeholde sykdomsfri status slik at man kan omsette levende akvakulturdyr til friområder*, Mattilsynet, september 2020, lagret på https://web.archive.org/web/20210121214245/https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/gjeldende_regelverk/veiledere/veileder_om_kravene_for_aa_oppnaa_og_vedlikeholde_sykdomsfri_status_slik_at_man_kan_omsette_levende_akvakulturdyr_til_friomraa-der.39868/binary/Veileder%20om%20kravene%20for%20%C3%A5%20oppn%C3%A5%20og%20vedlikeholde%20sykdomsfri%20status%20slik%20at%20man%20kan%20omsette%20levende%20akvakultur-dyr%20til%20friomr%C3%A5der.

¹⁶⁹ Det nå opphevede fiskehelsedirektivet: Council Directive 2006/88/EC of 24 October 2006 on animal health requirements for aquaculture animals and products thereof, and on the prevention and control of certain diseases in aquatic animals.

påbys gjennom vedtak i særskilte tilfeller.¹⁷⁰ Forskriften oppstiller også krav om at fisk som omsettes for å settes ut skal være klinisk frisk.¹⁷¹

2.3.3.3.2 Lakselus

Til tross for brakkleggingskrav vil omtrent all fisk som settes ut i åpne merdanlegg bli infisert av lakselus. Lakselus lever naturlig og fritt i sjøområder, og i områder med intensivt oppdrett har den mange verter (fisk) og trives derfor ekstra godt. Lakselusforskriften oppstiller driftskrav som skal begrense utviklingen av lakselus. Forskriften forvaltes av Mattilsynet.

Forskriften oppstiller for det første grenser for hvor mye lakselus det kan være i snitt per laks på en lokalitet. Det vil være lakselus på en lokalitet i alle utviklingsstadier. Grensen gjelder for voksne hunnlus i utviklingsstadiet. Mesteparten av tiden er grensen 0,5 voksne hunnlus i snitt per laksefisk på lokaliteten. Under utvandringen av villaks fra elvene til sjøen er grensen 0,2 voksne hunnlus i snitt per laksefisk på lokaliteten.¹⁷² Grensen er satt lavere for å beskytte villaksen i en sårbar og viktig fase.

Oppdretteren står fritt i valg av metode for å følge lusegrensen,¹⁷³ men bruken av metoden må være lovlig etter annet regelverk. Akvakulturlovens regler om miljøeffekter ved legemiddelbruk og dyrevelferdslovens regler som beskytter laks og rensefisk, er sentrale. Metodene for å redusere¹⁷⁴ lusenivået kan gi negative effekter for miljø og/eller dyrevelferd, og det kan spørres om enkelte av metodene overskrider grenser satt i dyrevelferdsloven eller akvakulturloven.¹⁷⁵ Metodene for å fjerne lakselus brukes likevel med myndighetenes velsignelse, så for alle praktiske formål er metodene for å fjerne lakselus lovlige tross «bivirkningene».¹⁷⁶ Hvis hverken forebygging eller reduksjon av lusepåslag fører til at lakselusnivået til enhver tid kan holdes under grensen, må oppdretteren slakte ut fisk før den er slakteklar.¹⁷⁷

¹⁷⁰ Forskrift 17. juni 2008 nr. 819 §§ 49 og 50.

¹⁷¹ § 11 første ledd.

¹⁷² Lakselusforskriften § 8 første og annet ledd.

¹⁷³ Lakselusforskriften § 8 tredje ledd.

¹⁷⁴ Sml. forebygge at lakselusa møter fisken.

¹⁷⁵ For beskrivelse av miljøeffektene, se Havforskningsinstituttets *Risikorapport norsk lakseoppdrett 2021*. Kapittel 8 behandler miljøeffekt ved bruk av legemidler, kapittel 9 behandler miljøeffekt ved bruk av villfanget leppefisk, kapittel 10 behandler dyrevelferd hos rensefisk og laksefisk. Hentet fra <https://www.hi.no/hi/nett-rapporter/rapport-fra-havforskingen-2021-8#sec-12-11>.

¹⁷⁶ Se for eksempel Mattilsynets kunngjøring 19. april 2021, hvor det bl.a. fremgår at «..det vil være mulig å benytte termisk behandling mot lakselus dersom effekten mot lusa er god og behandlingen gjennomføres på en forsvarlig måte.». Lagret på https://web.archive.org/web/20210514183309/https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskevelferd/mattilsynet_forventer_mer_forebygging_og_mer_skaansom_behandling_mot_lakselus.42755.

¹⁷⁷ Lakselusforskriften § 8 tredje ledd.

Oppdretteren må telle og innrapportere lakselus ukentlig.¹⁷⁸ Forslag til ny lakselusforskrift har nylig vært hørt, og i forslaget legges det til rette for automatisk telling.¹⁷⁹ Forslaget til ny lakselusforskrift viderefører ellers i hovedsak dagens forskrift. Etter forslaget kreves imidlertid en mer nøyaktig utregning av lakselusnivået på en lokalitet.¹⁸⁰ Det blir også oppstilt krav om at oppdretteren bare kan sette i gang behandling mot lakselus dersom dyrehelsepersonell mener at behandlingen vil være forsvarlig.¹⁸¹ Dette speiler forsvarlighetskravet i dyrehelsepersonelloven, og kan tydeliggjøre dyrehelsepersonellets og oppdretterens ansvar.¹⁸²

2.3.3.3 Pankreassykdom

Pankreassykdom (PD) er «en alvorlig smittsom virussykdom hos laksefisk i sjøvannsoppdrett forårsaket av Salmonid alphavirus (SAV). Syk fisk har omfattende skader i bukspyttkjertelen og betennelse i hjerte- og skjelettmuskulatur».¹⁸³ PD-forskriften lager det overordnede regimet for håndtering og forebygging av pankreassykdom. Den er forvaltet av Mattilsynet. I tillegg gjelder fra tid til annen lokale forskrifter som skal begrense konkrete sykdomsutbrudd i avgrensede områder.

For fisk som settes ut mellom Jæren og Flatanger er sannsynligheten for å bli smittet med pankreassykdom (heretter: PD) høy. Dette området er definert som PD-sonen, hvor myndighetene *ikke* har som mål å bekjempe sykdommen, men derimot å «reducere konsekvensen av pankreassykdom (PD)». Dette betyr at PD regnes som endemisk i store deler av landet. I resten av landet er målet er «å hindre at PD etablerer seg». I hele landet er det i tillegg et mål «å begrense utbredelse av de enkelte subtype av Salmonid alphavirus».¹⁸⁴ Per i dag er pankreassykdom påvist eller mistenkt hos fisk på 129 lokaliteter.¹⁸⁵

¹⁷⁸ Likevel annenhver uke når det er kaldt i havet, se lakselusforskriften § 6.

¹⁷⁹ Se forslagens § 7 sammenliknet med gjeldende lakselusforskrift vedlegg 1 nr. 4. Forslaget til ny lakselusforskrift er hentet fra https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskehelse/fiske_og_skjellsykdommer/lakselus/ny_lakselusforskrift.25694 og lagret på https://web.archive.org/web/20210507130937/https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskehelse/fiske_og_skjellsykdommer/lakselus/forslag_til_forskrift_om_kontroll_med_lakselus_i_akvakulturanlegg.37258/binary/Forslag%20til%20forskrift%20om%20kontroll%20med%20lakselus%20i%20akvakulturanlegg.

¹⁸⁰ Forslagets § 7.

¹⁸¹ Forslagets § 10.

¹⁸² Lov 15. juni 20051 nr. 75 om veterinærer og annet dyrehelsepersonell § 13 annet ledd.

¹⁸³ *Fiskehelse rapporten 2020* kapittel 4.1, skrevet av Hilde Sindre, Sonal Patel og Britt Bang Jensen, Veterinærinstituttet. Lastet ned fra <https://www.vetinst.no/rapporter-og-publikasjoner/rapporter/2021/fiskehelse rapporten-2020>.

¹⁸⁴ Forskrift 29. august 2018 nr. 1318 om tiltak for å forebygge, begrense og bekjempe pankreassykdom (PD) hos akvakulturdyr (heretter: PD-forskriften) §§ 1 og 2.

¹⁸⁵ Tall hentet fra <https://www.barentsWatch.no/fiskehelse/> 4. mai 2021. På 32 av lokalitetene er sykdommen mistenkt, og på de gjenværende 97 er sykdommen påvist.

Dersom PD påvises på en lokalitet, kan Mattilsynet fatte vedtak om at lokaliteten må tømmes for fisk. Dette gjøres for å begrense smitteutvikling og smittespredning. PD håndteres ut fra sykdomssituasjonen i området. Det betyr at der PD er endemisk, vil myndighetene i mindre grad kreve at oppdretterne kartlegger og begrenser smittespredningen enn der PD ikke er utbredt.¹⁸⁶

2.3.3.3.4 Infeksiøs lakseanemi

Infeksiøs lakseanemi (heretter: ILA) er en alvorlig virussykdom: «Ved obduksjon finner en ofte bleke gjeller som tegn på en alvorlig anemi (blodmangel) og varierende tegn på sirkulasjonsforstyrrelser og karskader som væske i buken (ascites), ødemer, blødninger i øye, hud og indre organer samt nekrose».¹⁸⁷ Per i dag er infeksiøs lakseanemi påvist eller mistenkt hos fisk på 18 lokaliteter.¹⁸⁸ For ILA er målet å bekjempe sykdommen. Den bekjempes i tråd med en offentlig beredskapsplan for kontroll av ILA.¹⁸⁹

Hvis det er mistanke om ILA i et anlegg, vil Mattilsynet fatte et båndleggingsvedtak. Det betyr forbud mot å føre fisk inn og ut av anlegget.¹⁹⁰ Hvis ILA senere blir påvist på lokaliteten, vil Mattilsynet fatte et vedtak om at hele lokaliteten må tømmes for fisk innen en gitt frist.¹⁹¹

Ved ILA-utbrudd fastsetter Mattilsynet en lokal forskrift med en bekjempelsessone og en overvåkningssone. Sonene opprettes med geografisk utgangspunkt i lokaliteten der ILA er påvist. Bekjempelsessonen består av lokalitetene som har korteste smitteveier fra lokaliteten hvor viruset er påvist, men er minst 5 km i radius fra anlegget med påvist ILA.¹⁹² Overvåkningssonen er lokalitetene som ligger nær lokaliteter i bekjempelsessonen, og minst de lokalitetene som ligger innenfor en radius på 10 km fra lokaliteten med påvist ILA.¹⁹³

¹⁸⁶ Se PD-forskriften § 11 sammenliknet med § 13.

¹⁸⁷ *Fiskehelse rapporten 2020* kapittel 4.2, skrevet av Mona Dverdal Jansen, Monika Hjortaa, Torfinn Moldal, Geir Bornø og Ole Bendik Dale, Veterinærinstituttet. Lastet ned fra <https://www.vetinst.no/rapporter-og-publikasjoner/rapporter/2021/fiskehelse rapporten-2020>.

¹⁸⁸ Tall hentet fra <https://www.barentsWatch.no/fiskehelse/> 4. mai 2021. På 4 av lokalitetene er sykdommen mistenkt, og på de gjenværende 14 er sykdommen påvist.

¹⁸⁹ *Mattilsynets faglige beredskapsplan for kontroll med utbrudd av infeksiøs lakseanemi (ILA)*, 9. utgave, 1. oktober 2020 (heretter: Beredskapsplanen for ILA). Lagret på https://web.archive.org/web/20210504111729/https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akkvakultur/fiskehelse/fiske_og_skjellsykdommer/ila/faglig_beredskapsplan_infeksiøs_lakseanemi.23808/binary/Faglig%20beredskapsplan:%20Infeksi%C3%B8s%20lakseanemi.

¹⁹⁰ Beredskapsplanen for ILA punkt 1.4.3.2.4.

¹⁹¹ Beredskapsplanen for ILA punkt 1.4.3.2.5.5.

¹⁹² Beredskapsplanen for ILA punkt 1.4.3.2.6.3.

¹⁹³ Beredskapsplanen for ILA punkt 1.4.3.2.6.4.

For lokaliteter i bekjempelsessonen gjelder det et forbud mot å sette ut fisk.¹⁹⁴ I overvåkningssonen kan fisk settes ut som planlagt, men det gjelder skjerpede krav til prøvetaking og overvåking av helsestatus.

Når alle lokalitetene i bekjempelsessonen er tømt for fisk, skal lokalitetene brakklegges samtidig i to måneder. Lokaliteter hvor det er påvist ILA hos fisk skal brakklegges i minst tre måneder. Når den samtidige brakkleggingen er gjennomført, opphører forbudet mot å sette ut ny fisk på lokalitetene i området.¹⁹⁵

Sykdomsutbrudd med ILA håndteres på en måte som er upopulær blant oppdrettere. Det er svært tapsbringende for en enkelt oppdretter å slakte ut en hel lokalitet før fisken er slaktemoden, og det er tapsbringende å ikke få satt ut ny fisk før samtidig brakklegging er gjennomført. I det større bildet vil strategien kunne forhindre at ILA får fotfeste i Norge, med tilhørende sykdom og nedsatt velferd hos fisken, og tapte eksportmuligheter.¹⁹⁶ Med innføringen av EUs nye dyrehelseforordning, vil ikke Norge lenger være pålagt å håndtere ILA på en viss måte. Det har av den grunn nylig vært en høring av strategi for ILA-håndtering. Høringsinstansene ble bedt om å ta stilling til hvorvidt myndighetene fortsatt skal håndtere ILA utbrudd med hensikt å bekjempe viruset. Det er ennå ikke tatt en avgjørelse om ILA fortsatt skal håndteres av myndighetene.¹⁹⁷

Forvaltningen av ILA er forutsigbar slik den gjøres i dag, ettersom beredskapsplanen for ILA regulerer myndighetsutøvelsen på detaljnivå. Beredskapsplanen åpner for at forskjeller i smittesituasjonen ved ulike ILA-utbrudd, kan og skal håndteres ulikt av myndighetene, basert på lokale forhold og smittesituasjonen. Dette er forskjellsbehandling, på et felt hvor myndighetenes håndtering har store økonomiske konsekvenser for oppdretteren. Det er da grunn til å minne om at forskjellsbehandling begrunnet i forskjeller mellom ulike smitteutbrudd er saklig, lovlig og også påkrevet for å utøve godt skjønn.

¹⁹⁴ Beredskapsplanen for ILA vedlegg 6, mal for kontrollområdeforskrift § 5.

¹⁹⁵ Beredskapsplanen for ILA vedlegg 6, mal for kontrollområdeforskrift § 13.

¹⁹⁶ Flere land godtar ikke import av laks som har hatt ILA.

¹⁹⁷ Se Mattilsynets høring av *Framtidig forvaltning i ILA i Norge*, lastet ned fra https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskehelse/fiske_og_skjellsykdommer/ila/horing_framtidig_forvaltning_av_fiske-sykdommen_ila_i_norge.41629, https://web.archive.org/web/20210505115634/https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskehelse/fiske_og_skjellsykdommer/ila/horing_framtidig_forvaltning_av_fiske-sykdommen_ila_i_norge.41629.

2.3.3.4 Plikten til å forebygge og begrense dårlig fiskevelferd

Driften av akvakulturanlegg skal være fiskevelferdsmessig forsvarlig.¹⁹⁸ Dette gir seg utslag i konkrete krav til driften, som skal beskytte både rensefisken og laksefisken.

For det første skal fisk avlives når den er for svekket til å leve videre. Før fisken avlives, skal den bedøves.¹⁹⁹ Kravet om daglig tilsyn er sentralt for å oppdage fisk som er svekket og har rett på å avlives.²⁰⁰

For det andre er det regler om håndtering av fisk, med henblikk på å fremme fiskens velferd.²⁰¹ Fisken har det best når den håndteres minst mulig. Kravene til smitte- og sykdomsforebygging kan ivareta fiskens velferd, men de kan også medføre håndtering som svekker fiskens velferd. For lakselus vil tiltak for å redusere lusepåslag som oftest medføre håndtering av fisken, som vil gi dårligere velferd for fisken.²⁰² Dette er forsøkt motvirket ved at lakselusforskriften er foreslått hjemlet i dyrevelferdsloven i tillegg til matloven. Trolig trengs det tyngre skyts enn krysshjemling for å regulere bort systematisk dårlig fiskevelferd.

For det tredje er det krav til laksens levemiljø som kan fremme fiskens velferd. Fisken skal føres daglig.²⁰³ Vannkvaliteten skal være god nok.²⁰⁴ Tettheten av fisk skal være forsvarlig og ikke høyere enn 25 kg per kubikk.²⁰⁵

For det fjerde skal røktere og driftsledere ha kompetanse om fiskevelferd.²⁰⁶ Et tilsvarende krav gjelder ikke for lederne som setter de operasjonelle og økonomiske rammevilkårene for driften.

2.3.3.5 Plikten til å forebygge og begrense skadene på naturmiljøet (unntatt rømming og sykdom)

Oppdrett av laksefisk kan gi flere miljøpåvirkninger enn rømming og spredning av smittestoffer til laksefisk. For det første er det «klassisk» forurensning fra oppdrettsanlegg i form av lukt, lys og støy. Disse forurensningsformene reguleres i utslippstillatelsen på lokaliteten, i medhold av forurensningsloven § 11, jf. § 6.

¹⁹⁸ Akvakulturdriftsforskriften § 5 tredje ledd.

¹⁹⁹ Akvakulturdriftsforskriften § 34.

²⁰⁰ Akvakulturdriftsforskriften § 12.

²⁰¹ Akvakulturdriftsforskriften § 28.

²⁰² Alle metoder for *reduksjon* av lakselus (sml. å fysisk hindre lusa i å møte laksen) medfører håndtering av fisk (enten laksefisk eller rensefisk), unntatt luselaser og legemiddelbehandling gjennom fôr.

²⁰³ Akvakulturdriftsforskriften § 27.

²⁰⁴ Akvakulturdriftsforskriften § 22.

²⁰⁵ Akvakulturdriftsforskriften § 25.

²⁰⁶ Akvakulturdriftsforskriften § 6.

For det andre vil oppdrett av laksefisk kunne medføre utslipp av legemiddelrester. Legemidler brukes regelmessig i oppdrett for å hindre utvikling av og fjerne lakselus. Legemidlene kan ha miljøeffekter.²⁰⁷ Noen av legemidlene (kitinsyntesehemmere) påvirker skallskiftet til lakselus, og kan ha samme effekt på andre krepsdyr. Det betyr at legemidlene må brukes med varsomhet for å unngå effekt på bl.a. rekebestander. Akvakulturdriftsforskriften §§ 15, 15a og 15b setter grenser for bruk og utslipp av legemidler. Disse bestemmelsene forvaltes av Fiskeridirektoratet og sorterer under akvakulturloven.²⁰⁸ Bestemmelsene består av et forsvarlighetskrav²⁰⁹ og konkrete krav om avstand til rekefelt og gytefelt ved utslipp av legemidler²¹⁰, samt begrensninger i hvor hyppig legemidler kan brukes²¹¹. Bestemmelsene retter seg mot oppdretteren. For brønnbåtrederen som tømmer ut legemiddelvannet gjelder tilsvarende krav.²¹²

Krav om tillatelse etter forurensningsloven gjelder ikke så lenge utslippet av legemidler skjer på en måte som ikke medfører «nevneverdige skader eller ulemper.»²¹³ Fiskeridirektoratet har sammen med Miljødirektoratet og Mattilsynet laget *Veileder for tømning av badebehandlingsvann fra brønnbåt tilsatt legemidler mot lakselus*. I denne veilederen fremgår det bl.a. hvordan man kan tømme legemiddelvann fra brønnbåter uten å aktivere kravet til utslippstillatelse.²¹⁴ Utslipp av legemiddelvann på selve lokaliteten er som oftest tillatt gjennom statsforvalterens tillatelse gitt ved lokalitetstildelingen.²¹⁵

Fekalier og fôrrester slippes ut fra sjøanlegg. Dette kan akkumuleres på havbunnen, men det meste vannes ut med havstrømmen. Det er tillatt å slippe ut så mye fôrrester og fekalier som det kreves for å produsere den tillatte mengden fisk på lokaliteten. Det er altså ikke konkrete grenser for hvor mye fôrrester og fekalier et oppdrettsanlegg kan slippe ut, men grensen følger biomassen det er tillatt å ha på lokaliteten.²¹⁶

²⁰⁷ Se Havforskningsinstituttets Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2021 9. februar 2021 for mer informasjon, særlig kapittel 8. <https://www.hi.no/hi/nettrapporter/rapport-fra-havforskningen-2021-8>.

²⁰⁸ Akvakulturdriftsforskriften § 67 og akvakulturloven § 10 første ledd.

²⁰⁹ § 15 første og annet ledd.

²¹⁰ §§ 15a annet ledd og 15b.

²¹¹ § 15a første ledd.

²¹² Forskrift 17. juni 2008 nr. 820 om transport av akvakulturdyr § 22a jf. § 2.

²¹³ Forurensningsloven § 8 tredje ledd.

²¹⁴ Hentet fra <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Dokumenter/Veiledere/Toemning-av-badebehandlingsvann-fra-broennbaat-tilsatt-legemidler-mot-lakselus>. Se s. 7: «En søknadsprosess vil alltid være tidkrevende, og det vil derfor være hensiktsmessig å finne fram til områder der utslippet er lovlig uten tillatelse etter forurensningsloven eller dispensasjon fra forskrift om transport av akvakulturdyr § 22a første ledd.»

²¹⁵ Veileder for tømning av badebehandlingsvann fra brønnbåt tilsatt legemidler mot lakselus s. 4.

²¹⁶ Akvakulturdriftsforskriften § 47 tredje ledd.

Oppdretteren må regelmessig overvåke bunntilstanden under oppdrettsanlegget.²¹⁷ Bunntilstanden gis en karakter, hvor 1 er god og 4 er uakseptabel. Dersom bunntilstanden er uakseptabel, kan Fiskeridirektoratet sammen med Statsforvalteren vedta at oppdretteren må legge anlegget brakk frem til nye prøver viser god bunntilstand.²¹⁸ Disse myndighetene kan også vedta at oppdretteren må intensivere og utvide overvåkingen av bunntilstanden.²¹⁹

Kravene til bunntilstandsovervåkning er knyttet til en Norsk standard, i likhet med kravene til rømmingssikker utforming av oppdrettsanlegg. For bunntilstandsovervåkning foreligger det imidlertid ingen kjente initiativ til å frikoble reglene fra private standarder. Dette gjør problemene med privatisering av offentlig myndighet og et lite tilgjengelig regelverk både aktuelle og uten en løsning i sikte.²²⁰

3 Kritikken mot dagens organisering

3.1 Innledning

Arbeidsgruppen har søkt å orientere seg i den kritikken av forvaltningsstrukturen som er kommet fra ulike hold, både i form av formelle rapporter og i andre sammenhenger. Generelt er det slik at kritikken ofte ikke skiller mellom regelverket og organiseringen. Det er lov- og forskriftsverket som fordeler beslutningskompetanse og plikter mellom forvaltningsorganene. Det medfører til dels at kritikk som tilsynelatende gjelder organisering i realiteten gjelder regelverket. Arbeidsgruppen prøver å skille mellom disse to innfallsvinklene, men spørsmålene henger sammen.

Arbeidsgruppen har særlig merket seg matforskningsinstituttet Nofimas rapport 55/2016 *Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen – regelverksforenklinger*. Dette er sluttrapporten i FHF-prosjektet «Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen – regelverksforenklinger». Prosjektets formål var å undersøke hvordan faglig kunnskap og politiske målsettinger har lagt grunnlag for beslutning om, utforming av og praktisering av dagens regelverk. Nofima gjorde både litteraturstudier og gjennomførte kvalitative intervjuer både med folk i forvaltningen og i næringen selv. Prosjektet framstår som den grundigste kjente undersøkelsen. Dermed er det naturlig å ta utgangspunkt i denne når kritikken av dagens organisering av havbruksforvaltningen skal presenteres selv om sluttrapporten er vel fem år gammel.

Som det overordnede formålet med sluttrapporten 55/2016 ble det framhevet:

²¹⁷ Akvakulturdriftsforskriften § 35.

²¹⁸ Akvakulturdriftsforskriften § 36 annet ledd.

²¹⁹ Akvakulturdriftsforskriften § 36 første ledd.

²²⁰ Se kapittelet *Plikten til å forebygge og begrense omfanget av og skadene ved rømming*.

«Prosjektets nytteverdi for havbruksnæringen har vært en klargjøring av *rammebetingelser, skjønnsutøvelse og regelverksendringsbehov* som kan forenkle og bedre aktørenes daglige drift og konkurranseevne. Vi har påpekt forenkling- og forbedringsområder som kan gi mindre byråkrati i forvaltning og myndighetsutøvelse, i tråd med tidligere uttalte politiske ønsker om en strategi for avbyråkratisering av rammebetingelser som er til hinder for vekst i havbruksnæringen.»

De viktigste endringene med virkning for strukturen i havbruksforvaltningen siden den gang knytter seg til kommune- og regionreform; innføring av trafikklyssystemet som reguleringsmekanisme for bærekraftig vekst i næringen; og endringer i forurensningsregelverkets rolle.

Prosjektet «Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen – regelverksforenklinger» er ble fulgt opp av rapport 22/2017 *Regelverk i norsk havbruk – Innspillskonferanse*. I sum gir disse dokumentene om Nofimas arbeid en konsis, og på de vesentligste punkter oppdatert, oversikt over de fleste av de mest sentrale innvendingene mot strukturen i havbruksforvaltningen. Kritikken har i liten grad vært fulgt opp med analyse av hvordan problemene med regelverket skal gjennomføres rettslig.²²¹

Hovedfunnene i rapport. 55/2016 svarer i det vesentlige til innvendingene mot strukturen av i dag som har bredest oppslutning i dag.

3.2 Kritikken fra oppdretterperspektiv

Basert på Nofimas arbeid kan kritikken fra oppdretterperspektiv oppsummeres slik:

- Det er for mange forskjellige fagmyndigheter og det fører til at måten vi er regulert på er veldig byråkratisk og tungvint.
- Fylkeskommunen er et forvirrende element oppi dette.
- Forvaltningen er blitt utrolig vanskelig. Det er åpenbart blitt mer komplisert
- Sakene blir mer komplekse, og så følger ikke ressursene med til å kunne håndtere dem.
- Det næringens representanter oftest beskriver når du spør om deres erfaringer med offentlige forvaltere, er betydningen av å ha en forståelse av hvordan oppdrett faktisk foregår. Det er en type kunnskap og erfaring man kun får ved å være i tett samspill med næringen.

I SjømatNorges innspill til regjeringens havbruksstrategi fra april 2021 heter det om framtidig organisering bl.a.:

²²¹ Arbeidsgruppen har videre merket seg at selv om undersøkelsene og diskusjonene som nevnt baserer seg på rettsregler, var bruken av juridisk kompetanse beskjedent.

«I en havbruksstrategi er det naturlig å se på alternative former for å organisere forvaltningen for næringen. Med alle de utfordringer som er beskrevet ovenfor med en fragmentert havbruksforvaltning er det all grunn til å se på muligheten til å samle dette i ett forvaltningsorgan, et sjømatdirektorat. Et alternativ er å se til petroleumsnæringen som er forvaltet av oljedirektoratet, som sammen med olje- og energidepartementet fastsetter de rammevilkår og regulerer utbredelsen av virksomheten i samsvar med stortingsvedtak og lovverk. Tilsynet er også organisert gjennom ett forvaltningsorgan, Petroleumstilsynet.»²²²

SjømatNorge går videre i sin argumentasjon for samling av havbruksforvaltningen inn på behovet for store nok kunnskapsmiljøer:

«Også hensynet til å bygge opp kompetanse og erfaring taler for en samling av havbruksforvaltningen. Ved at havbruksforvaltningen er spredt, og plassert som en del av forvaltningsorgan med andre oppgaver, medfører dette at det blir svært vanskelig å bygge opp sterke fagmiljøer på havbruksdrift. Dagens saksbehandlingsmiljøer innen den enkelte etat består gjerne av svært få personer som sitter geografisk spredt, men som likevel har selvstendig beslutningskompetanse. Dette gjør organene sårbare ved jobbskifter eller sykdom, og medfører at det blir for lite kontinuitet. Konsekvensen blir at etatene i for liten grad klarer å bygge opp tilstrekkelig kunnskap og erfaring innen havbruk. Mens havbruksbedriftene opplever en rask utvikling både med hensyn til teknologi og driftsformer, henger havbruksforvaltningen etter både med hensyn til ressurser, kompetanse og evne til å opptre enhetlig.»

Som omtalt valgte regjeringen ikke å ta opp organisatoriske spørsmål i havbruksstrategien.²²³

3.3 Kritikk fra miljøorganisasjoner

Fra miljøorganisasjoner går kritikken av oppdrettsnæringen typisk på innholdet av regelverket og mindre på organisering av forvaltningen. Men i høringen om revidering av forurensningsregelverket for akvakultur i sjø kom det fra miljøorganisasjoner et synspunkt på plassering av beslutningsmyndighet etter forurensningsloven. I stedet for utslippstillatelse etter forurensningsloven, vil regjeringen at utslipp fra fiskeoppdrett skal reguleres gjennom standardkrav i forskrift. I tillegg foreslås det ytterligere krav til miljødokumentasjon.

²²² Se <https://sjomatnorge.no/app/uploads/2021/03/Sjomat-Norges-innspill-til-Havbruksstrategi.pdf>.

²²³ Se Nærings- og fiskeridepartementet: Et hav av muligheter – regjeringens havbruksstrategi, framlagt 6. juli 2021, på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/havbruksstrategien-et-hav-av-muligheter/id2864482/>.

I en omfattende felles høringsuttalelse datert 11. januar 2021 fra Naturvernforbundet, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Sabima og Norske Lakseelver blir det bl.a. påpekt om klagerett over vedtak at forskriftsendringene «vil innebære at kommuner, allmennhet, naboer, foreninger og andre berørte parter vil miste dagens klagerett siden de fleste saker ikke vil kreve enkeltvedtak etter forurensningsloven og derfor heller ikke vil kunne påklages». Videre blir det vist til at klageretten «forskyves med forslaget til fylkeskommunens lokalitetstildelingsvedtak». Det blir uttalt at «det er ulik praksis hos fylkeskommunene, og at foreninger o.l. ofte ikke høres».

Endelig peker høringsinstansene på følgende:

«Retten til miljøinformasjon og medvirkning er en bærebjelke i norsk forvaltning og må bygges inn i den reviderte forskriften for å oppfylle forventningene til et moderne miljøregelverk. Dette vil kunne hjelpe både næringa og myndighetene med å ivareta lokale og regionale miljø- og forurensningshensyn. Verdifull erfaringskunnskap og lokal fagkunnskap kan gå tapt for forvaltninga i vurderingen av sakene og medføre økt miljørisiko hvis klageretten avskjæres. --- Vi mener det er særdeles viktig at man klarer å opprettholde hørings- og klageretten i disse sakene.»²²⁴

3.4 Kritikk og vurderinger fra forvaltningen selv

Også fra forvaltningen selv har Nofima registrert kritikk:

- «Det er en kompleks og sammensatt forvaltning – det er en kompleksitet som reflekterer kompleksiteten i næringen».
- Ingen enheter klarer å følge næringen godt nok.
- Ikke lukket i ett system, det er flere systemer.
- ... ei så stor næring at du trenger at myndighetene er spesialister.
- Det er veldig sårbart. Det skal ingenting til før en søknad blir liggende lenge
- Vi føler hele tiden at vi burde hatt mer folk.
- Vi har ikke nok ressurser. Næringa har utviklet seg veldig raskt, og det har ikke vært en utvikling av forvaltninga parallelt.

Deler av kritikken er også håndtert i politiske dokumenter. I stortingsmeldingen om regionreformen fra 2016 pekte Nærings- og fiskeridepartementet selv på problemer med den overføringen av forvaltningsoppgaver fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunen som skjedde i 2010. Departementet uttalte:

²²⁴ file:///kant/jus-nifs-u1/olame/pc/Downloads/H%C3%B8ringsinnspill_NNV_NJFF_Sabima_NL.pdf.

«Selv om dagens ordning er relativt effektiv, blant annet sammenliknet med andre relevante land, ser Nærings- og fiskeridepartementet et behov for forenkling og effektivisering av saksbehandlingen knyttet til akvakulturtillatelse. Generelt sett er saksbehandlingen i dag lang og omfattende, og det er i mange tilfeller vanskelig å overholde de forskriftsfestede tidsfristene for søknadsbehandling. Departementet ser at kapasitet og kompetanse i saksbehandlingen varierer mellom fylkeskommunene, at sektormyndighetene varierer med tanke på tidsbruk ved behandling av søknadene, og at kommunale arealplaner har et forbedringspotensial.»

Departementet pekte på at «fylkeskommunene [hadde] valgt ulike måter å behandle søknadene på. Noen steder er behandlingen administrativ, mens andre steder avgjøres sakene på politisk nivå. Dette kan bidra til en uensartet saksbehandling».

Departementet konkluderte med at «det er flere forhold som tyder på at formålet med overføring av oppgaver til fylkeskommunene i 2010 til nå ikke er nådd på en god nok måte». Derfor hadde departementet satt i gang et forenklingsprosjekt for saksbehandlingen.

Departementet framhevet også på at det å «utforme gode lokalitetsstrukturer som kan håndtere videre vekst i næringen, henger dermed også sammen med hvilken administrativ struktur den ansvarlige forvaltningsmyndigheten har. Regjeringen er opptatt av å forenkle hverdagen til næringsutøvere. Regjeringen ønsker løsninger som gir effektiv forvaltning med høy kvalitet og best mulig ressursutnyttelse. Det helhetlige inntrykket Nærings- og fiskeridepartementet sitter med, er at dagens organisering er et hinder for en effektiv og god forvaltning».²²⁵

I den etterfølgende stortingsproposisjonen om regionreformen foreslo likevel ikke Næringsdepartementet særlige organisatoriske endringer. Departementet fant at det mest sannsynlig ikke ville vere noen effektivitetsgevinst ved det. Dermed var det «ikkje ... aktuelt å gå vidare med forslaget om å overføre avgjerdsrett frå sektorstyresmaktene til regionane i kurante saker». Men man ville prøve å effektivisere saksbehandlingen.²²⁶

3.5 Nofimas kritiske samfunnsøkonomiske refleksjon

Mer generelt oppsummerer Nofima at studien gir grunnlag for å hevde at «dagens organisering av havbruksforvaltningen gir samfunnsøkonomiske effektivitetstap på grunn av knappe ressurser og manglende kompetanse i deler av forvaltningen». Dette blir eksemplifisert ved at dersom samfunnet «ønsker å legge samfunnsøkonomiske kost-nytte-vurderinger til grunn for beslutninger om tildeling av tillatelse for havbruk bør man i alminnelighet ikke ha veto rett for flere

²²⁵ Meld. St. 22 (2015–2016) s. 48–49.

²²⁶ Prop. S (2016–2017) s. 79.

forvaltningsinstanser ved beslutninger om enkelttillatelser. De ulike forvaltningsorganene bør bidra med kunnskapsbaserte vurderinger som kan inngå i en helhetlig kost-nytte analyse som grunnlag for en avgjørelse om tildeling av tillatelser».

Videre blir det vist til at kompliserte forvaltningsprosesser også øker «næringens egen ressursbruk på forvaltningsprosesser». Det blir vist til at ønsket om vekst krever innovasjoner:

«Dermed blir det avgjørende for vekst at landet har en offentlig forvaltning som evner å gjøre kunnskapsbaserte samfunnsøkonomiske kost-nytte-vurderinger. Dette innebærer at ny produksjon i næringen må tillates å ha miljømessige fotavtrykk så lenge den totale nytte-kost-effekten er positiv. Spørsmålet man må stille seg er om dagens forvaltning, herunder organisering og praktisering, er tilpasset framtidens behov for en næring som skal produsere betydelig større kvanta laks? Funnene fra denne rapporten impliserer at forvaltningen og næringen i dag trolig ikke er innrettet for en vesentlig større produksjon. Innovasjoner i forvaltningen er nødvendig, og innovasjoner vil her handle om organiseringen av forvaltningen, saksbehandlingen og kunnskapsgrunnlaget.»

På systemnivå har Nofima to anbefalinger:

- Det bør legges til grunn et helhetlig bærekraftsfokus for styring av havbruksnæringen. Dette må videreutvikles i form av retningslinjer og veiledere som bygger på nasjonale føringer for hva «bærekraft» skal innebære og hvordan de ulike bærekraftsdimensjonene (miljømessig, økonomisk, sosial) skal balanseres. Det bør vurderes behov og muligheter for næringsnøytrale bærekraftsprinsipper.
- Det bør gjøres reformer i havbruksforvaltningen som innebærer en sterkere samordningsmyndighet, som gjør en samlet vurdering av om etablering av oppdrett skal tillates eller ikke. Samordningsmyndigheten bør få et overordnet ansvar i forhold til sektormyndighetene.

Det første punktet går på en grunnleggende regelverksomforming, i tråd med senere forslag om reformer fra næringen.²²⁷ Det andre punktet gjelder organisering og direkte kompetansefordeling mellom ulike organ for så vidt gjelder lokalitetstillatelse.

²²⁷ Se SjømatNorge: Sjømat 2030. Fremtidig regulering av produksjon og vekst i havbruk, lansert 9. april 2021, på https://sjomatnorge.no/app/uploads/2021/04/SJOMAT2030_fremtidig-regulering-av-produksjon-og-vekst.pdf

3.6 Analyse og systematisering av kritikken

Hovedpunktet i kritikken er den sterke fragmenteringen av forvaltningsstrukturen med at «fem (seks) departementer er involvert, samtidig som alle tre forvaltningsnivåer er involvert (kommune, fylkeskommune og stat)». Samtidig blir det påpekt at flere av instansene «som er involvert har i praksis vetorett, og kan stoppe tildeling av enhver lokalitet basert på den sektorinteresse de er satt til å ivareta». Det innebærer i praksis, blir det sagt «at *ingen instans har det overordnede ansvaret*, hvor fordeler veies opp mot ulemper».

Regelverket om havbruk er omfattende, men har i liten grad vært rettsvitenskapelig behandlet. I kombinasjon med, og nok også forsterket av, at regelverket i noen sammenhenger gjerne oppleves som uklart og fragmentert, har den manglende undersøkelsen bidratt til at det knytter seg usikkerhet til sentrale rammebetingelser for næringen.

Som forklaring på uklare juridiske rammebetingelser hører en gjerne i både formelle og uformelle fora om en manglende profesjonalisering på både myndighets- og næringsiden. Det er ikke alltid lett å vite hva som ligger i slike uttalelser, og årsakene til uklarhetene kan det nok uansett være delte meninger om. Vi skal nøye oss med å peke på at næringens utvikling vil påvirke reguleringen av den.

Næringen er forholdvis ny. Først er etter millenniumskiftet har den utviklet seg til en såpass betydelig næring som dagens. Næringen har på noen få tiår gått fra å ha karakter av en «attåt-næring» til en milliardindustri. Problemene har hatt sammenheng med den faktiske utviklingen i næringen.²²⁸ Når eksempelvis markedets respons på det ikke lenger så nye produktet har stabilisert seg, blir marginene mindre og kampen om markedet hardere. Dette vil i seg selv, men gjerne i samvirke med andre forhold, kunne medføre raske endringer i måten næringen drives på, og dermed også hva som alle hensyn tatt i betraktning fremstår som en hensiktsmessig regulering av den. Både næringen og reglene som skal regulere den utvikler seg i takt med den samlede kompetansen hos aktørene på området. Dermed tar ikke nødvendigvis de ovennevnte synspunktene høyde for at det er vanskelig å profesjonisere før en vet hva det profesjonelle går ut på. Et eksempel her er ideen med utviklingstillatelser som nettopp skal sørge for innovasjon, men som skaper store problemer i saksbehandlingen ved at klagesakene har hopet seg opp.

Innvendingene mot uklare juridiske rammebetingelsene må nok derfor også ses i sammenheng med usikkerheten som ligger latent i de *faktiske* rammebetingelsene for havbruksnæringen.²²⁹

²²⁸ Se ellers eksempelvis gjennomgåelsen i NOU 1992: 36 Krisa i lakseoppdrettsnæringa (utvalgets leder Kåre Lilleholt); Mathias Falch, «Styring av fiskeoppdrett gjennom forskrifter om tildeling og utvidelse av akvakulturtillatelser», Marius nr. 2020.

²²⁹ Se tilsvarende erkjennelse for den tidlige petroleumssektoren, (ekspedisjonssjef) Knut Dæhlin, «Myndighetenes ambisjoner og styring av norsk oljevirksomhet», som er et foredrag inntatt i MarLus nr. 128 (1986).

Ikke bare er man i stor grad avhengig av miljømessige og økologiske forutsetninger der små nyanser kan få betydelige konsekvenser, men prisene på produktet er dessuten svært volatile. Den biologiske og markedsøkonomiske bakgrunnen for slike forutsetningene skal jurister være varsomme med å mene for mye om. Nettopp disse risikofaktorene gjør at havbruksretten kjenetegnes av ramme- og fullmaktslovgivning med til dels betydelige skjønnsom for havbruksmyndighetene.²³⁰ Selv om utgangspunktene følger av akvakulturloven, skjer det vesentlige av (detalj-) reguleringen på forvaltningsvedtaksnivå i form av forskrifts- og enkeltvedtak.²³¹

En del av forskriftsverket eller håndhevingen av det er dessuten delegert til ulike direktorat, tilsyn og regionale myndighetsorganer (fylkeskommuner), og er dermed ikke gjenstand for departemental behandling. Tilblivelsesprosessen er her mindre omfattende og grundig enn den er for lover. I tillegg gjelder plan- og bygningslovens system med kommunene som myndighetsorgan parallelt. I sum medfører dette en fare for inkonsekvens og uklarheter i regelverket og ved håndhevingen av det.

Reguleringsmåten skyldes formodentlig flere forhold: Reguleringene er svært tekniske og i liten grad egnet for stortingsbehandling fordi det er forvaltningen som sitter på den nødvendige fagkunnskapen. Videre kan det være behov for at reguleringstiltak må gjennomføres raskt. Aktørene er dessuten såpass mange at næringen ikke egner seg for detaljstyring fra eksempelvis Stortinget eller Kongen i statsråd. Når det gjelder rollen til fylkeskommunen og kommunen, bygger den først og fremst på en nærhetstankegang og hensynet til lokal selvbestemmelsesrett.

Regelsituasjonen avhenger imidlertid ikke bare av tilblivelsen av reguleringene, men også myndighetenes håndheving (kontroll og sanksjon) av dem. Både reguleringene og kontrollen som styringsverktøy for myndighetene forutsetter et rettslig *kompetansegrunnlag*. I tillegg forutsetter myndighetsstyring ikke bare rettslig kompetanse, men også evne og vilje til å styre ut fra kompetansen.²³² Evnen avhenger bl.a. av tilgang på relevant og riktig informasjon og på kapasitet.

Både kompetanseregler og regler om rapporteringsplikt o.l. kan derfor stå sentralt i en utredning om strukturen i havbruksforvaltningen. Kompetansen til å gripe fatt i de forskjellige spørsmålene som kan oppstå i næringen og oppgavene som ligger til forvaltningen må fordeles i en

²³⁰ I takt med veksten, og dermed profesjonaliseringen, gevinsten og investeringene i næringen, har det nok likevel vært en viss tendens i retning av lukking av forvaltningsskjønnet i spørsmål om tildeling av næringens sentrale element, nemlig tillatelsene som auksjoneres.

²³¹ Det er helst *graden* av fullmakts- og rammelovgivning som særkjenner havbruksnæringen. Et hovedtrekk i moderne forvaltning er nemlig at lovgivningen har gitt stadig flere skjønnsmessige fullmakter til forvaltningen, se f.eks. Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utgave 2015, s. 232–233; og Jan Fridthjof Bernt, «Rettsstat eller forskriftsstat?», *Lov, liv og lære – Festskrift til Inge Lorange Backer*, 2016, s. 66–87.

²³² Ola Mestad, *Statoil og statleg styring og kontroll*, 1985 s. 48–50.

hensiktsmessig organisert forvaltningsstruktur. Særlig saksbehandlingsregler og samordnings-spørsmål vil være tett koblet til organisering. Men også materielle regler om hva myndighetene har kompetanse til vil kunne ha betydning, f.eks. for å unngå dobbelvurdering og -behandling.

Et omdiskutert spørsmål i næringen er hensiktsmessigheten av faste og skarpskårne regler på den ene siden og mer skjønnspregede regler og/eller rom for politisk vurderingsfrihet for myndighetene på den andre siden. Begge tilnærmingene forutsetter store og gode nok kompetansemiljø, hvis detaljregulering gjennom forvaltningsvedtak er av tilstrekkelig kvalitet til at hensikten med tilnærmingen oppnås.

En tilnærming med skarpskårne regler forutsetter god regelteknikk, som gir klare regler og som er innpasset i regelsystemet reglene virker innenfor. God innpassing kan være krevende i en såpass gjennomregulert næring. Styring basert på større vurderingsfrihet og/eller regelskjønn forutsetter også tilstrekkelig store og gode kompetansemiljø samt forsvarlige oversikt over instruks og vedtakspraksis. Da er det mindre risiko for eksempelvis ugrunnet forskjellsbehandling.. Disse utfordringene kan spores bl.a. i praksis og retningslinjer for utviklingstillatelsene, men også i den mest oppdaterte og utfyllende veilederen for søknader til ordinære matfisktillatelser.²³³

Det er på bakgrunn av de ovennevnte erfaringene og sammenhengene at arbeidsgruppen har funnet grunn til å peke på aspekter ved strukturen i havbruksforvaltningen som går ut over det rent juridiske. Det gjelder da først og fremst størrelsen på og bemanningen av de forskjellige kompetansemiljøene og forholdet mellom dem.

I tillegg til den fragmenterte forvaltningen med effektivitetstap og risiko for ikke koordinerte avgjørelser, er altså den manglende tilstrekkelige størrelsen på det enkelte fagmiljø kritisert. Fra oppdretterhold er videre den såkalte vetoretten, for eksempel ved at forurensningsmyndighetene ved å la være å gi utslippstillatelse samtidig hindrer at det blir gitt lokalitetstillatelse, kritisert. Fra miljøorganisasjonene er det derimot pekt på hvor viktig forurensningsmyndighetenes selvstendige saksbehandling, med tilhørende klagerett for interesserte parter, er.

²³³ Hhv. <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Nyheter/2016/0616/Oppdaterte-retningslinjer-for-behandlingen-av-soeknader-om-utviklingstillatelser> og https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/akvakultur-anlegg/retningslinje_ved_saksbehandling_av_etableringsoknader.16319/binary/Retningslinje%20ved%20saksbehandling%20av%20etablerings%C3%B8knader

4 De styrende hensyn i havbruksforvaltningen

4.1 Opptakt: Historisk omdannelse av næringen fra attåtnæring til industri

I dette kapitlet vil vi presentere de mest sentrale hensynene som havbruksmyndighetene skal forvalte og samordne. Havbruksnæringen har i løpet av de siste 50 årene gjennomgått en svært betydelig utvikling, og at dette har stilt havbruksforvaltningen overfor stadig nye utfordringer og høyere krav. Med en vekst i produksjon fra beskjedne 531 tonn i 1971 til nesten 1,5 millioner tonn i 2019 har akvakultur etablert seg som en av våre viktigste kystnæringer. I næringens kommersielle startfase ble den gjerne utøvet ved siden av annen virksomhet, ofte i sammenheng med tradisjonelt fiskeri eller jordbruk. Havbruk har i dag fått omfang av en betydelig industri, og er Norges nest største eksportnæring med en eksportverdi på 72,5 milliarder kroner i 2019.²³⁴

Denne utviklingen har historisk sett vært hjulpet frem av at næringen har vist evne til å løse en lang rekke utfordringer knyttet til teknologi, drift, sykdom, avl, fôr, marked osv. Dette har lagt grunnlag for at havbruksnæringen kan spille en nøkkelrolle i omstillingsfasen i norsk økonomi. Men i takt med at næringen har vokst seg til en sentral industri, har konfliktflaten mot andre interesser vokst seg større og nye problemstillinger oppstått. Dette stiller ikke bare høyere krav til naturvitenskaplig, samfunns(økonomisk) og juridisk kompetanse i havbruksforvaltningen, men også til samordning av vurderinger fra ulike fag- og interesseområder.

Havbruksforvaltning er i dag en svært kompleks oppgave, som må ta hensyn til en rekke til dels motstridende interesser, både havbruksspesifikke hensyn og bredere samfunnsinteresser. Det er viktig å understreke at hensynene må ses i sammenheng, og at den største utfordringen i havbruksforvaltningen er å finne balansepunktet som alle hensyn tatt i betraktning fremstår mest hensiktsmessig.

4.2 Ønsket om vekst i eksporten av laks og ørret

Havbruksnæringen er vår nest største eksportnæring. Når det er et mål om betydelig økning av produksjonen, er det dermed også et hovedsiktemål å øke eksporten av fisk, og dermed næringens konkurransevne internasjonalt. Sammenhengen mellom produksjonskapasitet og eksport viste seg også på 1990-tallet ettersom markedssituasjonen medførte innføring av en fôrkvoteordning. Sammenhengen går i dag frem av akvakulturlovens formålsbestemmelse § 1, som slår fast at loven skal «fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft». Spesialmerknaden utdyper dette på følgende måte:

²³⁴ SSB, «Oppdrettslaks til heile verda», 18. mai 2020 <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/oppdrettslaks-til-heile-verda> hentet 22. mai 2021.

«Begrepet konkurransekraft viser bl.a til at loven tar sikte på å bidra til bedre rammebetingelser for næringen i et internasjonalt perspektiv. Ettersom akvakulturnæringen i hovedsak er en eksportrettet næring, har de nasjonale rammebetingelsene som akvakulturloven gir, betydning for næringens konkurransekraft. Dette gjelder en rekke av lovens bestemmelser som for eksempel miljøreguleringene som kan ha betydning for hvordan markedene oppfatter næringens produksjon. Videre vil valg av virkemidler for utvikling og tilsyn med produksjonen være bestemmende for næringens forretningsmessige handlerom og evne til tilpasning. Dette gjelder for eksempel avgrensning av produksjonens omfang og bestemmelser om hvor produksjonen kan lokaliseres. Ved forvaltningen av lovens bestemmelser er næringens internasjonale konkurransekraft et tungtveiende hensyn.»²³⁵

Regjeringens nye havbruksstrategi omfatter således arbeid med barrierer i regelverk og markedsadgang av tradisjonell karakter som toll, samt tekniske og veterinære handelshindre.²³⁶ I slike spørsmål spiller internasjonale handelsavtaler gjerne en viktig rolle. Som følge av at havbruksnæringen er utpreget eksportrettet, vil den etter omstendighetene være tjent med at norsk eksport ellers er svakere, slik at handelsbalanse blir negativ og mulig tilhørende reduksjon i kroneverdien, ettersom fisken betales i fremmed mynt. Ønsket om vekst i eksporten av laks og ørret har derfor også en side til myndighetenes arbeid med handelstiltak på varer og tjenester fra andre områder. I dag trekker man gjerne frem handelsavtalers balansering av importvern for landbruksprodukter på den ene siden og bedre eksportvilkår for sjømat på den andre. Med tiden kan det tenkes at det oppstår større grad av markedskonkurranse innad i sjømatnæringen, f.eks. forholdet mellom en stadig større satsning på oppdrettstorsk og tradisjonell torsk som er høstet gjennom fiskeriene.

Norge har i flere hundre år eksportert fisk *en gros*. Først i 2006 gikk eksportverdien av oppdrettsfisk forbi eksportverdien av villfisk. Det offentlige har lenge spilt en sentral rolle når det gjelder vedlikehold og oppbygging av norsk fisks omdømme samt kontroll med at den eksporterte fisken holder en tilsvarende kvalitet. Det viser seg ikke minst gjennom detaljerte kvalitetskrav, og opprettelsen av Norges Sjømatråd AS, som er et statseid aksjeselskap finansiert gjennom pliktig eksportavgift på fisk. Selskapet driver markedsføring av norsk sjømat. Det er også et rådgivende organ for Nærings- og fiskeridepartementet i spørsmål som gjelder eksport og omsetning og produksjon som henger sammen med eksport. Det har dessuten ansvar for registrering og godkjenning av eksportforetak. Nytt av året er dessuten Regjeringens opprettelse av Eksportstrategirådet i Ålesund. Enheten skal styrke eksportfremmearbeidet og bidra til et sterkere samarbeid med næringslivet for å få størst mulig verdiskaping fra norsk eksport.

²³⁵ Ot.prp. nr 61 (2004–2005) Til § 1.

²³⁶ Nærings- og fiskeridepartementet: Et hav av muligheter – regjeringens havbruksstrategi, framlagt 6. juli 2021, s. 73–79, på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/havbruksstrategien-et-hav-av-muligheter/id2864482/>

Eksport av oppdrettsfisk er tenkt å spille en sentral rolle i en omstillingsfase av norsk økonomi samt å forsyne en stadig økende befolkning med sunne proteinkilder. Avhengig av i hvilken utstrekning fisken tilvirkes før den sendes ut av landet, vil økt eksport også kunne medføre positive synergieffekter på lokalt næringsmiljø og bosettingsmønster, se punkt 4.5 om lokale næringsvirkninger.

4.3 Miljø- og bærekraftsyn

Bærekraft er den øvre grensen for bruk av ressurser, uten å utarme disse.²³⁷ Begrepet inneholder faktorene *økonomisk, sosial og miljømessig* bærekraft. For *økonomisk* bærekraft er forholdene så gode at en egen grunnrenteskatt for havbruk er anbefalt.²³⁸

I det store bildet virker den *sosiale* bærekraften bak oppdrett stødig. Arbeidet gjøres under regulerte arbeidsforhold, og oppdrettselskap flest har en lang tradisjon for å bidra til lokalmiljøet. Dette gjøres både gjennom *sysselsetting og gaver*. På den andre siden har det vært tilfeller av problematiske arbeidsforhold på lakseslakterier.²³⁹ Fiskeindustrien fikk allmenngjort tariffavtale da det ble dokumentert at «utenlandske arbeidstakere utfører eller kan komme til å utføre arbeid på vilkår som samlet sett er dårligere enn det som [...] ellers er normalt [...]»²⁴⁰

En annen faktor i den sosiale bærekraften er at det risikoutsatte arbeidet dykkere og røktere gjør, nesten årlig leder til dødsfall.²⁴¹

En tredje faktor i den sosiale bærekraften er at laksen transporteres ut av landet med vogntog eller fly. Vogntogtransporten kan gi problemer som avrenning og ulykker og arbeids- og lønnsvilkår. Flere sjømatbedrifter jobber for trygg transport uten avrenning.²⁴²

²³⁷ Bokmålsordboka.

²³⁸ NOU 2019: 18 *Skattlegging av havbruksvirksomhet* s. 20.

²³⁹ Den mest kjente saken gjelder organisasjonsfrihet og arbeidsforhold ved et lakseslakteri på Sotra, som har vært dekket bredt i pressen. Se f.eks. saken *Laksemilliardæren har i årevis jobbet for å knuse fagforeningen. Her er hele historien*, dekket av Torgny Hasås for Frifagbevegelse 4. november 2019, tilgjengelig på <https://web.archive.org/web/20210614124307/https://frifagbevegelse.no/anbefaling/laksemilliardæren-har-i-arevis-jobbet-for-a-knuse-fagforeningen-her-er-hele-historien-6.469.651300.59f2d20593>. Se også <https://www.nrk.no/vestland/full-siger-for-polske-laksepakkarar--lakseselskap-ma-betala-naer-20-mil-lionar-i-erstatning-1.14615899>.

²⁴⁰ paragraf 5 annet ledd i lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler mv. og <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/lonn/minstelonn/>.

²⁴¹ Det var åtte som døde på jobb i perioden 2008-20158, jf. <https://www.barentswatch.no/havbruk/arbeidsskader>.

²⁴² *Ny bransjestandard for frakt av fisk*, Helen Karlssen for lastebil.no 17. desember 2020, lagret på <https://web.archive.org/web/20210615091205/https://lastebil.no/Aktuelt/Presse/Pressemeldinger/Ny-bransjestandard-for-frakt-av-fisk>.

En fjerde faktor i den sosiale bærekraften er avveiningen av arealinteresser, og lokalt selvstyre i prosessen. Der oppdrettsanlegg etableres, vil annen virksomhet fortrenses. Avveiningen er regulert ved reguleringsplanlegging i kommunen, etterfulgt av lokalitetstildelingsprosessen. Det kan ikke etableres oppdrett i strid med reguleringsplan, noe som betyr at det lokale selvstyret er ivaretatt.

Norsk lakseoppdrett har ikke vært i åpen, utstrakt konflikt med urfolkinteresser, i motsetning til i Canada. For samer er laksefiske i elv og sjø en viktig næringsvei og levemåte.²⁴³ Det betyr at så lenge villaksen ivaretas, vil en stor del av de samiske interessene ivaretas. Det gir også miljømessig og sosial bærekraft et felles nedslagsfelt.

Akvakultur er, som stort sett all annen aktivitet, en virksomhet som medfører miljømessige konsekvenser. Denne erkjennelsen bygger den grunnleggende normen i akvakulturloven «miljømessig forsvarlig» på, jf. akvl. §§ 6, 10 og 12. De miljømessige konsekvensene betraktes som en kostnad knyttet til det å drive akvakultur. Det reelle spørsmålet er *i hvilken utstrekning* slike konsekvenser må tåles. Spørsmålet kan ikke besvares generelt. Begrepene miljømessig forsvarlighet og bærekraft er rettslige standarder som utvikles i takt med den samfunnsmessige og rettslige utviklingen. Vi kan likevel utpensle hvilke temaer begrepene omfatter.

De fleste miljøpåvirkningene fra oppdrett er myndighetsregulert under lokalitets- og selskaps-tillatelsene og driften. Dette gjelder forurensning som utslipp av lukt, lys, støy og partikler. I fiskeoppdrett er utslipp av partiklene legemidler, fekalier og fôrrester sentralt. Spredning av smittsomme agens som lakselus og fiske sykdommer er også miljøeffekter som reguleres i tillatelses- og driftsfasen. Det samme gjelder den genetiske påvirkningen fisk som rømmer fra oppdrettsanlegg kan gi. En annen miljøeffekt av lakseoppdrett er lidelse for fisken i oppdrettsanleggene. Dyrevelferd er myndighetsregulert under driften av oppdrettsanleggene, mens lidelse for fisken som har blitt til laksefôr er uregulert. Klimautslippene fra oppdrett er også en uregulert miljøpåvirkning. Klimautslippene varierer etter bl.a. hva fiskefôret inneholder, hvor stor andel av fisken som dør under produksjonen, og hvordan og hvor langt fisken fraktes til markedet.²⁴⁴

Høyesterett har fastslått at det ikke gjelder noe sektorprinsipp for myndighetenes kompetanse til å vektlegge miljøhensyn. Til dette kommer den senere naturmangfoldloven og Grl. § 112. Dermed er det nærliggende at miljøhensyn er relevant for alle de involverte myndigheter. Men

²⁴³ Sametingsrådets redegjørelse om laks s. 3, Websak 20/1388-5, lagret på <https://web.archive.org/web/20210614131451/https://sametinget.no/f/p1/ib344df72-0ec5-4a57-99b7-0c083147e010/sametingsradets-redegjorelse-om-laks.pdf>.

²⁴⁴ Se bl.a. fremstillingen lagret på <https://web.archive.org/web/20210615113540/https://www.barentswatch.no/havbruk/klimagassutslipp>.

en slik tilnærming kan også tenkes å lede til ansvarspulverisering. Kanskje særlig gjelder det ved lokalitetstildeling, hvor den endelige vurderingen foretas av fylkeskommunen, som ikke nødvendigvis har særlig miljøfaglig kompetanse.

Bærekraftbegrepet ble første gang tatt inn i havbrukslovverket ved en lovendring i 1991 av formålsbestemmelsen i oppdrettsloven av 1985. Samtidig ble kravet om lokal tilknytning for majoritetsinteresser opphevet. Dermed ble det åpnet for å eie flere tillatelser. Antall aktører gikk jevnt nedover. Fra og med 1 januar 2006 ble oppdrettsloven 1985 erstattet av akvakulturloven. I takt med utviklingen som nevnt skiftet primærfokuset i lovverket fra *hvem* til *hvordan*, det vil si fra adgangskontroll til adferdskontroll.²⁴⁵ Det medførte blant annet at miljøhensyn kom mer i forgrunnen og at tillatelser ble omsettelige, ut fra en tanke om at samfunnets interesser i havbruksnæringen stopper ved at den utøves forsvarlig.

Siste skudd på stammen i denne utviklingen er at slike hensyn i enda større utstrekning blir løftet frem i den overordnende styringen av næringen, idet en kan spore en parallell tendens til at styringen i større grad skjer på et *høyere regelverksnivå (forskrift)* for både selskaps- og lokalitetstillatelsen, og ikke på enkeltsaksnivå. Hovedformålet er standardisering på nettopp bærekraft og miljø: Det er eksempelvis foreslått endringer i utslippsregelverket for fiskeoppdrett i sjø. Endringsforslaget innebærer at utslipp som hovedregel vil reguleres i forskrift, heller enn gjennom en individuell tillatelse.²⁴⁶ Slik sett representerer forslaget en tilsvarende forskyvning fra enkeltvedtak- til forskriftsnivå for lokalitetstillatelsen som *trafikklyssystemet* innebar som styringsverktøy for selskapstillatelsen. Hensikten er å forenkle utslippsreguleringen og å sikre at alle oppdrettere må forholde seg til de samme miljøkravene.

4.4 Lokaldemokrati

Overordnet kan lokalsamfunnets kontroll med naturressurser deles i økonomiske rettigheter og medbestemmelsesrett: Lokale myndigheter kan ha *i) innflytelse på spørsmålet om næringsutøvelsen kan finne sted* og *ii) ha interesse i økonomisk kompensasjon* for at næringsutøvelsen beslaglegger områdets ressurser og/eller i større eller mindre grad.

Siden næringsvirksomheten ikke er unntatt fra plan- og bygningsloven, vil kommunen gjennom arealplaner og eventuelle dispensasjonsvedtak ha slik innflytelse innenfor rammene av loven, herunder statlige og regionale arealplaner. Plan- og bygningsloven skal bidra til at lokalkunn-

²⁴⁵ Havbeite, som så langt hadde vært regulert med hjemmel i havbeiteloven av 21.12.2000, ble en del av akvakulturlovens virkeområde. Sjøbunnen ble dermed tydeliggjort som mulig produksjonsone. Dette ble opplevd som problematisk for deler av fiskerinæringen og for sjøtrafikken når det gjaldt for eksempel nødankring.

²⁴⁶ Jf. forurensningsloven § 9.

skap, tilknytning til naturen på stedet og lokaldemokrati ivaretas i arealforvaltningen. Konfliktnivået rundt vindkraft kan tyde på at ivaretagelse av disse hensynene vil kunne styrke tilliten til forvaltningen. Regelverk for forvaltning og ressursutnyttelse i kyst- og sjøarealene er fragmentert, og flere viktige lover er fullmaktslover med utfyllende bestemmelser i forskrifter. Næringsvirksomhet i sjøarealene baserer seg i stor grad på offentlige tillatelser, mens sjøen for øvrig i all hovedsak er eierløs og åpen for fri og allmenn ferdsel.

I denne sammenheng er det vist til at kommunens rolle i havbruksforvaltningen utgjør et forstyrrende element i den overordnede styringen av næringen. Et eksempel er Molde kommunes avslag på oppdrettslokalitet for Mowi og Hauge Aqua sin installasjon «Egget», som bygger på lukket teknologi. Teknologien er fremhevet av flere miljøer som den sentrale teknologien for utviklingen av tradisjonell kystnært havbruk framover.²⁴⁷ Innvendinger mot kommunenes plass i havbruksforvaltningen går typisk på at kommunen gjennom plansystemet har bestemmende innflytelse på om lokalitet til havbruk overhode kan tildeles, men også på at kommunene strekker hjemlene i plan- og bygningsloven langt for å stille krav til måten virksomheten drives på, så som lukket teknologi, som nettopp var en teknologi som det omsøkte prosjektet ovenfor som ble avslått av Molde kommune. Den såkalte Osterøy-saken er ett av flere eksempler på at kommunen setter strengere miljøkrav for oppdrettsanlegg enn forurensningsmyndigheten krevde etter forurensningsloven.

De strukturelle endringene i næringen med større og færre selskaper og slakterier har medført at næringens lokale forankring er svekket i mange kommuner. Når de positive ringvirkningene av oppdrett blir ujevnt fordelt, er det nærliggende å anta at *interessen i mange kommuner for å legge til rette for oppdrett blir tilsvarende redusert*. Noen vil kanskje se det slik at næringsaktørene selv dermed har et ansvar for å organisere virksomheten sin på en slik måte at kommunene ser fordelene med slik næringsdrift og dermed ønsker å legge til rette for det gjennom planarbeidet. Forvaltningen har dessuten gitt flere insentivordninger for at kommunen skal legge til rette for havbruk. De mest sentrale er kanskje adgangen for kommunene til å innkreve eiendomsskatt fra akvakulturanlegg samt at inntektene staten får gjennom vederlaget aktørene betaler for utvidelse av eller nye selskapstillatelser, fordeles på lokalitetsnivå i kommunene og fylkeskommunene gjennom Havbruksfondet. For statsbudsjettet 2021 ble det også vedtatt en produksjonsavgift på laks, ørret og regnbueørret som tilfaller kommunene og fylkeskommunene.

Lokaldemokrati er i havbruksnæringen er videre, som den ovenfor omtalte kritikken viser, ikke et enten/eller-spørsmål. Én sak er om det skal legges til rette for havbruk, en annen er i hvilken utstrekning kommunen kan gi føringer for hvordan virksomheten skal utøves når det først er

²⁴⁷ Se artikkel i Fiskeribladet onsdag 17. mars 2021 s. 12 hentet fra Tekfisk.no.

åpent for havbruk. Et omstridt spørsmål er f.eks. om kommunen har hjemmel til å stille krav om at oppdretteren må benytte seg av lukket teknologi. Det er et poeng at eventuelle synspunkt i et slik spørsmål ikke nødvendigvis blir førende for standpunktet i spørsmålet om lokaldemokratiet overhode har en rolle på havbruksfeltet.

4.5 Lokale næringsringvirkninger

Spørsmålet om lokale næringsvirkninger er mye også et spørsmål om målsetting om verdiskaping og nok også bosetting i distriktene. Dette er ansett så vidt betydningsfullt at det er inntatt i akvakulturlovens formålsbestemmelse § 1. Spesialmerknadene til bestemmelsen er forholdvis knappe:

«En annen hovedmålsetting er at loven skal bidra til verdiskaping på kysten. Det alt vesentlige av akvakulturnæringen er etter sin natur en kystnæring, i og med at de fleste lokaliteter til akvakultur ligger spredt langs kysten. Næringen vil av denne grunn kunne bidra til verdiskaping på kysten gjennom evne til å drive lønnsomt og være konkurransekraftig.

Loven, herunder formålsbestemmelsen, gjelder imidlertid for flere aktiviteter enn de som faller inn under begrepet «kystnæring». Formålsbestemmelsen gjelder for hele lovens saklige virkeområde, jf § 2. Akvakultur kan drives både på land, i fersk/brakkvann og i sjø. I og med at loven også skal fremme akvakulturnæringen generelt, vil derfor for eksempel akvakultur i ferskvann i innlandet også være dekket av lovens formål.»²⁴⁸

I den sentrale stortingsmeldingen Meld. St. 16 (2014–2015) – som var dokumentet bak Trafikklyssystemet – er betydningen av lokale næringsvirkninger særskilt fremhevet i punkt 15.4:

«For oppdrettsnæringen er god næringspolitikk ensbetydende med god distriktpolitikk. Oppdrettsnæringen befinner seg i all hovedsak langs kysten, og veksten som kommer her vil komme lokalsamfunnene til gode. Ikke minst av hensyn til distriktene er det viktig med forutsigbar vekst i oppdrettsnæringen, slik at kystsamfunnene kan tilby arbeidsplasser og tiltrekke seg godt kvalifisert arbeidskraft på alle nivå.

Reduksjon av biomassen av oppdrettsfisk i et område vil være positivt for villaksbestandene og for sjølaksefisket. Gevinsten for villaksnæringen blir i kroner og øre likevel liten sammenlignet med oppdrettsnæringens kostnader ved å redusere biomassen. Imidlertid kan et større høstbart overskudd for villaksnæringen gi positiv effekt for sysselsetting og bosetting i distriktene.

[...]

²⁴⁸ Ot.prp. nr 61 (2004–2005) spesialmerknamen til § 1.

Et system med handlingsregel vil bety at omfanget av næringen kan bli redusert i enkelte områder, om enn midlertidig, dersom miljøpåvirkningen anses for å være for stor. Samtidig kan andre områder få større vekst med et system med handlingsregel enn med dagens system for tildeling av kapasitet.»

Som annen næringsdrift vil havbruk kunne skape arbeidsplasser og andre ønskelige næringsmessige synergieffekter. Det beror imidlertid i noen grad på hvordan virksomheten er lagt opp. På 1970-80-tallet ble f.eks. havbruket i Trøndelag en viktig erstatning for at sildefisket ble kraftig redusert, og som et verktøy for å vedlikeholde den delen av fisket som hadde livets rett. På den andre siden ser en gjerne en tendens til at en stadig mindre del av foredlingsprosessen skjer innenfor landets grenser, slik at en større del av tjenestesektoren er utenlandsk.²⁴⁹ En foreløpig sluttstein i denne utviklingen er rettsaken om den kombinerte slakte- og brønnbåten Norwegian Gannet, som nok også illustrerer hvor sterke synspunktene er i spørsmålet om havbruksnæringsens rolle i å fremme lokalt næringsliv og arbeidsplasser.²⁵⁰ Distriktpolitikk synes generelt å spille en stadig større rolle i den allmenne politiske debatten. Samlet indikerer disse forholdene at spørsmålet om havbruksnæringsens lokale næringsvirkninger er svært sentralt.

4.6 Forsvarlig systeminnretning

Debatten om strukturen i havbruksforvaltningen som har sammenheng med at myndighetsstrukturen og næringsreguleringen ellers er kompleks. Noen hevder at miljø- og dyrevelferdshensyn får for lite plass i forvaltningens saksbehandling, andre mener bredere samfunnsinteresser får for mye plass på bekostning av næringsutviklingen. Flere peker på at det synes vanskelig å samordne disse hensynene fordi konsesjonssystemet bygger på en rekke tillatelser og godkjenninger fra forskjellige forvaltningsorgan med ulike myndighetsområder. Det medfører fare for dobbelvurderinger, ulik vektning av samme hensyn, lite effektivt system med liggetid og store restanser o.l.

Hvordan den enkelte sak blir behandlet i et forvaltningsorgan, kan bero på hvordan man generelt har lagt opp saksbehandlingen. Krav som retter seg mot det generelle opplegget for saksbehandlingen i et forvaltningsorgan, kan betegnes som *systemkrav*.²⁵¹ Et krav om at saken skal

²⁴⁹ I en statsministerduell 19. mai 2021 i regi av Sjømat Norge pekte både statsminister Erna Solberg og Arbeiderpartileder Jonas Gahr Støre på at de ville søke å legge til rette for at fisken i større grad ble tilvirket innenlands.

²⁵⁰ Andre eksempler som illustrerer det samme er den såkalte Vega-saken og NOU 2014: 16 *Sjømatindustrien – Utredning av sjømatindustriens rammevilkår* illustrerer det samme for sjømatnæringen generelt.

²⁵¹ Om systemkrav, se særlig Erik Magnus Boe, *Forsvarlig forvaltning*, Oslo 2018 s. 155–185 og Odd Ivar Biller, «God myndighetsutøvelse – greier forvaltningen å videreføre sine gode tradisjoner?», i *Industribygging og rettsutvikling Festskrift Hydros juridiske avdeling 100 år* (2005).

behandles av minst to tjenestepersoner som foretar en selvstendig vurdering av den, kan betraktes som et systemkrav. I en automatisert saksbehandling vil systemkrav rette seg mot utformingen og forvaltningen av det dataprogrammet som styrer saksbehandlingen.

Slik *forvaltningslovens* regler er utformet i dag, retter de seg direkte mot behandlingen av den enkelte sak. De kan likevel også ses på som systemkrav til saksbehandlingen. De er imidlertid ikke kombinert med krav til forvaltningsorganet om å konkretisere kravene til saksbehandling i organet eller til å dokumentere tilretteleggingen og hvordan de fastsatte kravene blir oppfylt. I *kommuneloven* kan reglene om internkontroll i lovens kapittel 25 ses som et eksempel på et generelt systemkrav. I staten har økonomiregelverket regler om internkontroll. En regel om internkontroll vil ikke være en bestemmelse som borgerne kan påberope seg i en konkret sak, og behovet for internkontroll som et systematisk kontrolltiltak vil variere med forvaltningsorganets størrelse og oppgaver.

Et eksempel på systemkrav vil være at saksbehandlingen legges til ansatte som har tilstrekkelig kunnskap og erfaring til å behandle sakene, og at de som skal behandle saker, gis den opplæring som er nødvendig for at de skal ha den kunnskap som trengs for å løse oppgavene, se eget punkt om kompetansen i forvaltningen i neste punkt 4.7. Et annet eksempel er krav om at forvaltningen skal gjøre det klart og kunne dokumentere hvem som har myndighet til å treffe ulike avgjørelser, noe som kan være en utfordring for næringer som reguleres av flere myndigheter med overlappende og/eller uklar myndighet. Et tredje eksempel er å sikre at forvaltningen har tilstrekkelig mange årsverk i forhold til utfordringen organet står overfor. Et fjerde eksempel er krav om å etablere rutiner for varsling fra ansatte eller utenforstående om uheldig saksbehandling som synes å kunne gjøre seg gjeldende i flere saker. Systemkrav og resultatmål for et forvaltningsorgan er ofte knyttet til antall saker behandlet og saksbehandlingstid. «Restanselister» og gjennomgåelse av restanser har lang tradisjon i forvaltningen. Slike forhold er lette å måle ved en internkontroll, men sier lite om avgjørelsens innhold, deres rettslige holdbarhet og hvordan de bidrar til å realisere de formål lovgivningen på området har.²⁵²

Det finnes enkelte lovbestemmelser som fastsetter krav til innretningen av forvaltningens virksomhet. Helsepersonelloven § 16 slår eksempelvis fast at virksomhet som yter helse- og omsorgstjenester «skal organiseres slik at helsepersonellet blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter». Noen tilsvarende bestemmelse for den fragmenterte havbruksforvaltningen finnes ikke. Akvakulturloven § 8 slår likevel fast at «myndighetene etter denne lov, lovene nevnt

²⁵² Den internkontrollen som gjennomføres i staten på grunnlag av økonomiregelverket og i kommuner og fylkeskommuner ved egenkontroll, tar i praksis mest sikte på økonomiske disposisjoner. I tillegg gjøres HMS-internkontroll, virksomhetsrapportering til overordnet organ, og internkontroll og internevisjon av forvaltningskvalitet.

i § 6 første ledd bokstav d og kommunen, herunder som plan- og bygningsmyndighet, plikter å foreta en effektiv og samordnet søknadsbehandling».²⁵³ Det er hevdet i juridisk teori at det uansett gjelder et generelt krav til forsvarlig systeminnretning, men dette synspunktet har foreløpig ikke fått alminnelig oppslutning.²⁵⁴

Forvaltningslovutvalget drøftet nokså utførlig i NOU 2019: 5 spørsmålet om forvaltningsloven bør fastsette at all forvaltningsvirksomhet skal være forsvarlig innrettet. Det ble vist til at gode grunner kunne tale for en slik lovfesting, men at et krav om forsvarlighet ikke vil gi mye veiledning i den konkrete saken. Spørsmål om krav til den samlede forvaltningsstrukturen i havbruksnæringen oppstår som følge av at det er så vidt mange myndigheter og myndighetsnivåer som er innblandet i saksbehandlingen, jf. kapittel 2 om dagens myndighetsstruktur.

Det er en gammel erfaring at en administrasjonsgren som er satt til å vareta visse formål, har lett for å betrakte disse som de viktigste. Det kan fort være tilfelle for både sektorovergrepene forvaltningsoppgaver, som f.eks. arealdisponering, og for sektormyndigheter med ansvar for en særskilt næring. Slik kan det som i et spørsmål blir anført å være en mindre helhetlig forvaltning – f.eks. at havbruksforvaltningen også består av kommunenes arealplaner – på et sektorovergrepene plan være *mer* helhetlig; det er ikke bare mellom havbruksaktørene at kampen om arealene tiltar, det gjelder i stadig større grad også et konkurranseforhold mellom ulike næringer. I dag er rørledninger for transport av petroleum unntatt fra loven og for anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nevnt i energiloven § 3-1 tredje ledd, gjelder bare kapittel 2 og 14, jf. pbl. § 1-3. Slik står sentralforvaltningen friere til å prioritere disse sektorinteressene uavhengig av lokaldemokratiet synspunkter i saken. På vannkraftområdet gjelder det på den andre siden en økonomisk kompensasjonsordning. For vindkraft er det foreslått å oppheve unntaket fra plan- og bygningsloven.²⁵⁵

Problemet er at jo flere unntak en gjør fra plan- og bygningsloven, jo mindre helhetlig blir arealforvaltningen av samfunnet. Tilsvarende gjelder for hensyn og interesser som forvaltes av sektormyndighetene etter andre lover enn akvakulturloven. Et eksempel er Salmars søknad om konsesjon til sin installasjon Fish Farm, som skal ligge i åpent hav.²⁵⁶ Oljedirektoratet ønsker ikke havbruk i det omsøkte området, ettersom det er tildelt areal for oljeutbygging. Også fiskeriorganisasjoner er negative.

²⁵³ Se mer presist samordningsforskriften § 8 som koordinerer tildelingsprosessen, og som er omtalt i punkt 2.2. Det er også verd å merke seg at plikten til samordning bare gjelder *søknadsbehandling*. Bestemmelsen oppstiller ikke ellers en plikt til samordning. Se også LH-2014-81013.

²⁵⁴ Se Erik Magnus Boe, *Forsvarlig forvaltning*, Oslo 2018 s. 155–185

²⁵⁵ Anmodningsvedtak nr. 143, 1. desember 2020, i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 28 (2019–2020)

²⁵⁶ Se omtale i Fiskeribladet 22. februar 2021 med opplysninger som nettstedet IntraFish har fått innsyn i.

Spørsmålet om forsvarlig systeminnretning har fått økt oppmerksomhet og aktualitet i senere tid. Det kan f.eks. vises til Forvaltningslovutvalgets vurderinger sitert ovenfor og NAV-saken.²⁵⁷ Det er også som nevnt diskutert i nyere juridisk teori. Arbeidsgruppen finner likevel verken grunn til å ta stilling til om det gjelder et generelt forsvarlighetskrav til forvaltningssystemet eller å foreslå systembestemmelser ut over gjeldende § 8 i akvakulturloven.

For det første synes denne bestemmelsen å treffe kjernen i de *næringspesifikke* utfordringene, som Forvaltningslovutvalget i det siterte pekte på at et forsvarlighetskrav burde tilpasses. Arbeidsgruppen vil peke på at forvaltningen utøver myndighet innenfor rammene av lovverket (kompetansen), og at myndighetsutøving ellers beror på *evne og vilje til å styre*. Når en på havbruksområdet allerede har en bestemmelse i akvl. § 8 om samordnet søknadsbehandling, og slikt sett et systemkrav, må en nok se det i sammenheng med den komplekse myndighets- og reguleringsstrukturen. Etter arbeidsgruppens oppfatning er utfordringene da heller å se på om systemet som sådan kan forenkles, slik at formålet med § 8 bedre kan ivaretas ved at forvaltningen gis *enklere styringsverktøy*; se bl.a. punkt 4.8 om regelverksituasjonen. Noe annet er at bestemmelsens betydning svekkes av at den bare gjelder søknadsbehandlingen, og ikke i drifts- eller avviklingsfasen. Økt koordinering ved omgjøring kunne også vært ønskelig. I plan- og bygningsloven er det allerede fastsatt i § 1-4 annet ledd at plan- og bygningsmyndighetene skal samarbeide med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven og innhente uttalelse i spørsmål som hører under vedkommende myndighets saksområde. Berørte statlige organer, fylkeskommuner, Sametinget og andre kommuner har innsigelseskompetanse etter pbl. §§ §§ 5-4, 11-16 og 12-13 og har rett og plikt til å delta i en planprosess (som også baserer seg på høring) når den kan få følger for de interesser organet skal sikre.

For det andre vil arbeidsgruppen peke på at de fleste nok vil være enige om at målet for forvaltningsstrukturen i næringen bør være mer ambisiøst enn det å oppfylle et eventuelt rettslig minstekrav til forsvarlig systeminnretning. Som vi har sett bygger konsesjonssystemet på en rekke tillatelser og godkjenninger fra forskjellige forvaltningsorgan med ulike myndighetsområder. I de avgjørelser som ligger til grunn for disse, er forvaltningen gjennomgående gitt nokså vidtgående vurderingsfrihet, noe som innebærer en fare for at de kryssende interesser vurderes ulikt av forskjellige myndigheter.

På grunn av den vide vurderingsfriheten blir grensene mellom myndighetsområdene flytende. Dermed skal nok mye til før et vedtak blir rettslig ugyldig fordi en fagmyndighet begrunner avgjørelsen sin med faglige argumenter som primært ligger under en annen fagmyndighets ansvarsområde. Men selv om en avgjørelse eller begrunnelsen som ligger til grunn for den ikke

²⁵⁷ NOU 2020: 9.

lider av mangler som oppfyller de rettslige vilkårene for ugyldighet, vil verken forvaltningen selv eller næringsaktørene være tjent med et system som slik øker faren for inkonsekvente vurderinger, liggetid og mindre forutberegnelighet. I tillegg til at en som nevnt dermed bør se på muligheter for regelsystemet som sådan, er det, som Forvaltningslovutvalget peker på, også et spørsmål om bevilgning av økonomiske midler.

Hvordan man sikrer en forvaltningsstruktur som balanserer ønsket om vekst i produksjon og eksport omtalt i punkt 2.2 med andre kryssende hensyn i kapitlet her på en mest mulig hensiktsmessige måte, fremstår som det mest omstridte og komplekse spørsmålet i forvaltningen av havbruksnæringen. Det mest iøynefallende problemområdet av kryssende hensyn er forholdet mellom ønsket om vekst (punkt 4.2) på den ene siden og miljø- og bærekraft (4.3) på den andre. Som illustrasjon på at havbruksforvaltningen står overfor langt flere avveininger av kryssende interesser kan det vises til at videre vekst ikke bare ligger i form av vekst i volum (og dermed forholdet til importvernet for landbruk); veksten må også komme gjennom vekst i verdi, og her peker mange på økt verdi gjennom økt eksport av bearbejdede produkter (se nærmere punkt 2.5 om lokale næringsvirkninger, hvor også sammenhengen med kapasitetsjusteringer og områdeinndelinger i Trafikklyssystemet er poengtert). Det er ikke bare pekt på at økt innenlands bearbejding er positivt for både verdiskaping av flere arbeidsplasser, men også for miljøet (punkt 2.3). I dag sendes syv av ti fisk ubearbejdet ut av landet, og ifølge Sjømatrådet er videreforedlingsgraden for laks nede på 16 prosent før eksport. Det er vist til at en dobling av videreforedlingsgraden kan gi klimamessige fordeler ved å spare noen tusen tonn med CO₂ fra vogntog, fly og skip. Det er også hevdet at næringen da igjen hadde fått tilgang på kortreist restråstoff som både kan gi økt verdiskaping eller påvirke positivt på det såkalte fish- in-fish- out- regnestykket.

4.7 Tilstrekkelig kompetente forvaltningsmiljø

Utviklingen i havbruksnæringen hadde ikke vært mulig uten den betydelige satsingen som har vært på forsknings- og kunnskapsbasert forvaltning. Tidligere fiskeridirektør Liv Holmefjord pekte imidlertid i 2016 i forbindelse med revidering av havbruksstrategien på at utviklingen i

«havbruksnæringen spesielt, har imidlertid nå gått så raskt at situasjonen i dag er preget av store kunnskapshull som må fylles dersom en skal løse næringens miljøutfordringer. Havbruksforvaltningen er i dag kunnskaps- og kompetansemessig på etterskudd av utviklingen, og havstrategien må ha en spesiell oppmerksomhet rettet mot å løse disse utfordringene

[...]

Havbruk kan i sin karakter fremstå som en mer kompleks næring å forvalte, med behov for flere faglige avveininger og med flere kryssende interesser. Det er imidlertid et faktum at havbruks-

forvaltningen over tid er blitt stadig mer fragmentert, med mange forvaltningsinstanser involvert, noe som oppleves som en hemsko for næringsutvikling og verdiskaping. Arbeidet med Regjeringens havbruksstrategi vil være en god anledning til å se nærmere på om havbruksforvaltningen er organisert på en optimal måte, sett i lys både av de store utfordringene og de store utviklingsmulighetene for næringen. En satsing på økt verdiskaping fra havet vil uunngåelig innebære et økt omfang av avveininger mellom kryssende interesser, både innbyrdes mellom ulike næringsinteresser, og med bevaring av biodiversitet og naturmangfold.»²⁵⁸

Holmefjord peker her både på naturvitenskaplige og juridiske kompetansebehov, samt det generelle inntrykket som mange peker på om en kompleks forvaltningsstruktur.²⁵⁹ Flere andre har også pekt på behovet for å legge til rette for en forvaltningsstruktur som er best mulig skikket til å gi og håndheve teknologinøytralt regelverk og regler som gir rom for de beste teknologiske løsningene mht. bl.a. miljømessige og stedbundne forutsetninger. På den andre siden synes det å være en nokså utbredt oppfatning at det er likhetstegn mellom skjønn og manglende forutberegnelighet i næringen. Som vi skal se, er dette ikke så enkelt. Erfaring med regelutforming tilsier at forhåndsreguleringer aldri kan ta høyde for det praktiske livs mangfoldighet. En annen sak er at det er desto viktigere med en tilstrekkelig stor, kompetent og samkjørt arbeidsstokk i forvaltningen. Vi skal se i punkt 8.7 om sammenheng mellom reguleringsteknikk og organisering at det gjelder uavhengig av om skarpskårne eller mer skjønnsmessige regler preger regelverket.

De framtidsutsikter og utfordringer som er skissert for regulering av havbruksnæringen tilsier at behovet for god tilførsel av naturvitenskaplige og juridiske ansatte i havbruksforvaltningen vil øke. Det faktum at næringen er så betydningsfull, og slik blir nokså politisert, taler for det samme: Det er sentralt å sikre politisk ledelse solid forankret avgjørelsesgrunnlag i den overordnede styringen av næringen. Som illustrasjon kan det vises til at myndighetenes styringsproblemer i petroleumsnæringen økte i overgangen mellom 70- og 80-årene, som følge av at næringen ble mer politisert. I den sammenheng bør en også ta i betraktning at erfaringen viser at styringsbehovet er størst når styringsmulighetene er minst.

En hovedspørsmål er forholdet mellom behov som nevnt og generelle tendenser i tiden om avbyråkratisering. Arbeidsgruppen vil peke på at de løsninger som er fordelaktige for en forvaltningsgren, ikke nødvendigvis passer for andre områder. Generelt har det vært en tendens at jo større en næring blir, jo mer omfattende blir forvaltningen av den. Det kan hevdes at hav-

²⁵⁸ REGJERINGENS HAVSTRATEGI - INNSPILL FRA FISKERIDIREKTORATET datert 1. november 2016.

²⁵⁹ Kritikken mot dagens ordning er behandlet i kapittel 3.

bruksnæringens betydningsfulle rolle bør møtes med prioriteringer og bevilgninger til tilstrekkelig stor og kompetent arbeidsstokk for å møte de sammensatte utfordringene næringen står overfor.

Det kan i den sammenheng vise til den ovennevnte sentrale stortingsmeldingen bak Trafikksystemet punkt 15.3 om administrative kostnader:

«Innfasingen av tillatelser i det enkelte produksjonsområde vil gi muligheter for en bedre strukturering av næringen samtidig som prosessen vil kunne innebære en del arbeid for forvaltningen. Det må også påregnes at registre må legges om og at det blir nødvendig med endringer i innrapportering av tall fra oppdretterne, samtidig som prosessen knyttet til det enkelte vedtak vil bli enklere enn tidligere for første delen av tildelingsprosessen (tilsagn). Arbeidet vil omfatte en større mengde enkeltvedtak, men ettersom de vil gjelde samtlige tillatelser i et område (med enkelte unntak) bør en ta sikte på så langt som mulig å standardisere vurderingene og vedtakene for å skape mest mulig likebehandling av saker. Uavhengig av valg av løsning for å regulere produksjonskapasiteten i næringen, vil omleggingen kreve administrative ressurser. Den foreslåtte løsningen med handlingsregel skiller seg ikke ut verken positivt eller negativt når det gjelder krav til administrative forvaltningsressurser. Felles for alle er at når næringens størrelse, kompleksitet, og diversitet øker, må forvaltningen tilpasses næringen for ikke å virke hemmende på næringsutviklingen.»²⁶⁰

Den siste setningen er i tråd med den nevnte generelle erfaringen i norsk forvaltningshistorie at jo større en næring blir, desto større blir forvaltningen (herunder bevilgninger til forvaltningen) av den. Eventuelle økte offentlige utgifter vil måtte finansieres via økte bevilgninger over statsbudsjettet og/eller helt eller delvis via en miljøavgift hjemlet i akvakulturloven § 11. Den nærmere finansieringen behandles gjennom de årlige budsjettprosessene.

4.8 Regler som balanserer hensynene og forholdet mellom forutberegnelighet og fleksibilitet

I både formelle og uformelle fora hører en gjerne om en manglende profesjonalisering hos havbruksmyndighetene både mht. organisering og regulering. Det er ikke alltid lett å vite hva som ligger i slike uttalelser, og årsakene til uklarhetene kan det nok uansett være delte meninger om. Vi skal nøye oss med å minne om at næringens utvikling vil påvirke reguleringen av den. Slik en ny næring vil møte «voksesmerter», vil det samme fort kunne bli tilfelle for myndighetenes regulering av den. Det er symptomatisk at vi allerede har kunne spore flere omlegginger av de overordnede mål for myndighetene styring av havbruksnæringen, og at det har hatt sammenheng med den faktiske utviklingen i næringen.

²⁶⁰ Meld. St. 16 (2014–2015) punkt 15.3.

Den raske utviklingen i måten næringen drives på vil nemlig påvirke hva som alle hensyn tatt i betraktning framstår som en hensiktsmessig regulering av den. Både næringen og forvaltningen utvikler seg i takt med den samlede kompetansen hos aktørene på området. Dermed tar ikke nødvendigvis de ovennevnte synspunktene høyde for at det er vanskelig å profesjonalisere før en vet hva det profesjonelle går ut på.

Innvendingene mot uklare juridiske rammebetingelser og myndighetsstruktur har nok derfor i noen grad sammenheng med usikkerheten som ligger latent i de faktiske rammebetingelsene for havbruksnæringen: Ikke bare er man i stor grad avhengig av miljømessige og økologiske forutsetninger der små nyanser kan få betydelige konsekvenser, men prisene på produktet er dessuten svært variable. Regulering og håndheving vil aldri alene kunne nøytralisere ulempene med slike faktiske forhold fullt ut. Det er likevel viktig at det ikke blir en hvilepute. Myndighetene kan nemlig søke å finne en best mulig regulering av slike risikofaktorer og i den forbindelse ta i betraktning at reguleringene selv kan påvirke dem.

Regelverksutformingen bør sikre et regelverk som i størst mulig grad balanserer forutberegnelighetshensyn og behovet for en viss reguleringsfrihet gjennom standarder, krav til forholdsmessighet mv. Hensynet til forutberegnelighet og effektiv saksbehandling er bl.a. sentrale for å bidra til økt vekst. I den sentrale stortingsmeldingen Meld. St. 16 (2014–2015) som var dokumentet bak Trafikklyssystemet er betydningen av forutberegnelig rettslig rammeverk fremhevet i punkt 15.1.1:

«I et system med en handlingsregel basert på miljøindikatorer, vil næringen vite hva som utløser vekst. Økt forutsigbarhet omkring hva som utløser vekst, gir større incentiv til å investere i teknologi som reduserer miljøpåvirkningen, og gir et bedre grunnlag for å fatte langsiktige investeringsbeslutninger. Dette reduserer igjen risiko for feilinvesteringer og legger til rette for effektiv ressursbruk. Verdien av økt forutsigbarhet i seg selv er ikke mulig å tallfeste, men er av stor betydning for næringen.

Tildeling av kapasitet basert på objektive kriterier gir næringen større grad av forutsigbarhet enn ved tildeling basert på skjønnsmessig grunnlag. Fordelingseffekter av tildeling av økt MTB og tildeling av tillatelser basert på auksjonsprinsippet ble drøftet i kapittel 11. Tildelinger basert på objektive kriterier gjør tildelingsprosessen mer forutsigbar, og innebærer at næringen vil bruke mindre ressurser på å skrive søknader. Det er også grunn til å tro at antallet kostbare og ressurskrevende rettsprosesser i forbindelse med tildelingsprosessene vil synke.»

Erfaringene i ettertid har vist seg at disse forutsetningene ikke helt slo til. Produksjonsområdeforskriften åpner gjennom hjemlene for flytting av kapasitet mellom områder; unntaksvekst uavhengig av miljøstatus; samt den parallelle ordningen med utviklingstillatelsene, som kan konverteres, for at de bærende hensynene bak Trafikklyssystemet kan uthules. Felles for disse

hjemlene at de alle bygger på nokså *vid vurderingsfrihet* i motsetning til de mer skarpskårne utgangspunktene i Trafikklyssystemet, som stortingsmeldingen ovenfor bygger på. Til dette kommer at en rekke forskjellige forvaltningsorganer på ulike nivå vil være inne i disse avgjørelsene.

Dette illustrerer at det som ble sagt innledningsvis i punkter her om at det gi regler på dette området en svært krevende oppgave gitt de faktiske forutsetningene i næringen: *For det første* bør naturvitenskaplige og samfunnsøkonomiske vurderinger får tilstrekkelig gjennomslag. *For det andre* er det å finne den rette balansen mellom slike hensyn samt å få denne tydelig fram i de konkrete reglene og ta hensyn til resten av regelsystemet slik at reglene kan virke etter sitt formål, et fag for seg selv; nemlig *lov- og forskriftsgivningslære*. Selv om regelutformingen på området er krevende, er det på det rene at det er et stort forbedringspotensial når det kommer til regelverksforenkling. I denne sammenhengen kan det generelle trekket om at mye av reguleringen har vært ad-hoc, men likevel fått et bestandig preg trekkes frem. Det er også grunn til å nevne håndteringen av forholdet mellom to svært sentrale element i havbruksforvaltningen de siste årene – utviklingstillatelser og havbruk til havs. Hensikten med den førstnevnte ordningen var å stimulere til teknologiutvikling som gi grunnlag for havbruk i nye arealer (typisk lenger ut i havet) og nye former (lukket teknologi). Formodentlig som følge av at mye av departementets kapasitet de siste årene har blitt brukt på klagesaksbehandling, har man ikke sendt på høring nytt regime om havbruk til havs til oppfølging av rapporten om temaet fra 2018. Slik blir rammeverket for havbruk som utviklingstillatelsene skulle bidra til, uklart. Regelverksarbeidet som premiss for gjennomføringen av hensynene i havbruksforvaltningen har dermed en klar side til bevilgninger av tid og ressurser til slikt arbeid.

Det er viktig å skille mellom forenkling i regelstruktur og utforming, der det reelle innhold av bestemmelsene blir fastholdt, og forenkling ved å gjøre forandringer i reglenes innhold. Det første tar sikte på å gi et mer pregnant uttrykk for gjeldende rett som gjør bestemmelsene lettere tilgjengelig. Det siste innebærer realitetsendringer og må vurderes i lys av det. Initiativene på havbruksfeltet har helst inntatt det siste perspektivet. En konsekvens av dette er at innholdsmessig forenkling kan være politisk kontroversiell, mens den teknisk-språklige forenkling har vondt for å få politisk oppmerksomhet. Det hender nok at forenkling blir etterlyst av dem som misliker reglenes innhold og ønsker seg en reguleringsfri tilværelse. En videre følge av det kan være at den innholdsmessige forenkling blir vanskelig å få i stand fordi den er politisk kontroversiell eller uønsket, mens den teknisk-språklige forenkling ikke kommer i stand fordi det ikke blir tid og ressurser til å sette det på dagsordenen i et forvaltningsapparat som er styrt av politiske prioriteringer.

Målet om et enklere regelverk må gis prioritet, ikke bare generelt, men også i de konkrete prosjekter med å forberede nye regler. Det blir ikke noe enklere regelverk uten at både regelgivere

og regelforberedere er oppmerksom på de krav forenkling setter, og at det må settes av ressurser og gis prioritet til regelforenkling. Det er en fare om regelreform blir presset fram så hastig at man ikke får tid til strukturell og språklig gjennomtenkning. Skal man få og bevare et enkelt regelverk, må det aksepteres at man ikke alltid kan nå den mest rettferdige løsning eller beste tilpasning i det konkrete tilfellet. Man må dessuten ha litt is i magen når interessegrupper ønsker en særordning eller regulering for sitt felt. Dette er elementer som i aller høyeste grad gjelder på havbruksfeltet, jf. punktet om kritikken mot forvaltningen.

Begrepet «regelforenkling» blir brukt med varierende innhold. Rett som det er blir kompleksiteten i regelverket kritisert, mens det i virkeligheten er reglenes innhold som kritikeren er ute etter. Forenkling av regelverk må dessuten ses i lys av mål om å forenklesaksbehandling eller håndheving. Det kan f.eks. være at et litt mer komplisert regelverk som skiller ut enkle saker, kan gjøre at disse kan få en enklere og raskere saksbehandling i forvaltningen.

En form for *innholdsmessig* forenkling består i å erstatte differensierte regler for ulike tilfelle – som dermed legger til rette for konkret rettferdighet – med klare, enkle og firkantede regler. Dette er mye diskutert på havbruksområdet, noe bl.a. synspunktene i stortingsmeldingene bak Trafikklyssystemet ovenfor samt gjengivelsen av kritikken mot havbruksforvaltningen i kapittel 3 viser. Hvor langt man bør gå i å differensiere regelverket for forskjellige typesituasjoner, er dels et spørsmål om verdivalg og fokus for bedømmelsen. Regelgiverne kan legge hovedvekten på det som er av fellestrekk for de ulike situasjonene, noe som gir grunnlag for enkle regler. De kan i stedet rette oppmerksomheten mot ulikhetene og la dem danne grunnlag for særskilte regler. Men også hensynet til regelforenkling har betydning for valget. Noen ganger prøver man å løse dette ved å lovfeste skjønnsmessige eller standardpregete regler, hvor differensieringen flyttes fra regelgivningen til regelanvendelsen eller forvaltningens skjønnsutøving.

Innholdsmessig forenkling skaper her et dilemma. Ønsker man på alvor et enkelt regelverk, må man gi avkall på millimeterrettferdighet og konkret tilpasning. På den annen side vil et enkelt regelverk sjelden gi fleksibilitet hvis det ikke er skjønnsmessig og dermed gir begrenset forutberegnelighet. Det siste er et svært sentralt poeng i havbruksforvaltningen hvor en rekke inkommensurable hensyn skal vektas og avveies, kanskje også under tidspress, noe punkt 5 om nærings- og reguleringshistorikken viser. Vi ser nærmere på forholdet mellom reguleringssteknikken og organiseringen i punkt 8.7.

En særskilt form for innholdsmessig forenkling gjelder regler om saksbehandling. Utførlige regler om saksbehandlingen kan gi klar beskjed om hvordan forvaltningsorganet skal gå frem, men føre til en omstendelig saksgang. Forenkling av saksbehandlingsreglene kan være en forutsetning for enklere og raskere saksbehandling, med mindre forbruk av administrative ressurser på både offentlig og privat side. Samtidig kan en sterk forenkling av saksbehandlingsreglene

redusere rettssikkerheten og føre til vedtak som er dårligere opplyst og underbygd. Visse sider av slike spørsmål går vi nærmere inn på i punkt 8.7 om reguleringsteknikk og i kapittel 9 om våre anbefalinger. Det har også en side til spørsmålet om konsesjonssystemet som styringsverktøy først og fremst bør benytte enkeltvedtak eller forskrift som virkemiddel. I senere tid har det som nevnt vært en tendens til at stadig mer skjer gjennom forskrift. Forvaltningslovutvalgets forslag om endring i regler om forskrifter motvirker mange av dagens ulemper med forskriftsstyring kontra enkeltvedtaksstyring på saksbehandlingsnivå.

En vellykket forenkling vil uansett ofte fordre at man *trekker inn fagkyndige* på det område som reglene gjelder for. Dette er nok viktigst i arbeidet med mange forskrifter som har en sterkere fagteknisk karakter enn lovverket, noe det er mye av på havbruksområdet. Avhengig av hvilke virkemidler som regelverket gjør bruk av, kan det også være grunn til å ha med sakkyndige på virkemiddelutformingen. Men her er det en viktig forskjell på å nettopp trekke inn fagkyndig kompetanse, og det å la dem utferdige forskriftene. Selve utferdigelsen bør skje av jurister, selv om det dette ofte dessverre ikke skjer i praksis.

For det annet kan det være behov for å *organisere regelverksarbeidet* for at regelforenkling skal få tilstrekkelig oppmerksomhet. Prosjekter for å forenkle regelverk kan organiseres som rene forenklingsprosjekter – særlig med sikte på strukturell og språklig forenkling. Like viktig er det å sikre at forenklingsaspektet blir tatt med når man av andre grunner går i gang med regelrevisjon. Ved mer omfattende regelreformsarbeid bør man ikke bare se på den enkelte lov, men også vurdere lov- og forskriftsstrukturen på området. Da bør fagdepartementet overveie om den anbefaling som Lovstrukturutvalget kom med i NOU 1992:32, bør følges opp. Dette er i liten grad gjort på havbruksområdet, i motsetning til for saltvannfiskeriene og mat- og næringsmiddelområdet. Bl.a. matloven og Mattilsynet er en oppfølging av dette, og representerte en konsolidering av regler og tilsynsvirksomhet.

Skal målet om et enkelt regelverk bli nådd, må det gis høyere prioritet enn det hittil har fått. Det har vært snakket mye om betydningen av regelforenkling i sin alminnelighet, men det har ofte vært dårlig med oppfølgingen når et nytt regelsett eller nye enkeltbestemmelser skal vedtas. Det er samtidig viktig å være klar over at regelforenkling kan reise dilemmaer. Det er lett nok å finne eksempler på at det som er en forenkling i ett perspektiv, under annen synsvinkel er det motsatte. Regelforenkling kan ikke være det eneste mål, og det kan ofte være nødvendig å holde regelforenkling opp mot andre mål som regelverket skal ivareta. Men målet om et enkelt lov- og forskriftsverk må alltid holdes opp som et viktig hensyn.

Utviklingstrekkene i synet på regelverksforenkling må ses i sammenheng med samfunns- og forvaltningsutviklingen de siste generasjonene. Et grunnleggende utviklingstrekk er fremveksten av reguleringsstaten. Kort fortalt består denne utviklingen i at det har vært en økning i antall

oppgaver som staten er forventet å løse. Løsningene forutsetter ofte lovgrunnlag, som følge av legalitetsprinsippet. Dermed vil trolig økningen i antall oppgaver lede til en økning i antall lover og regler. Siden 1990-tallet er deler av diskusjonen om reguleringsstaten preget av teorier om offentlig styring (New Public Management, NPM), som har ført med seg nye virkemidler som økende mål- og resultatstyring. Man kan tidvis få inntrykket av at målstyring ble innført av NPM, men målstyring har lenge vært karakteristisk for reguleringslovgivning. Enkelt sagt kan en si det slik at i NPM fremheves kortsiktige og detaljerte målformuleringer, mens reguleringslovgivning setter opp mer langsiktige og overordnede mål.

Arbeidsgruppens inntrykk er at regelverksarbeidet på havbruksfeltet i senere tid har hatt mer preg av NPM, og har ikke i tilstrekkelig grad tatt hensyn til regelverksstruktur, -forenkling og -system. Det gjør at man står i fare for at regelverket ikke balanserer hensynene som er presentert i dette kapitlet på en hensiktsmessig måte, eller at det er vanskelig å lese den konkrete avveiningen av dem ut av reglene.

5 Nærings- og reguleringshistorikken

5.1 Utviklingen i et nøtteskall

Havbruksreguleringen må i likhet med annen næringsregulering forstås på bakgrunn av utviklingen av de forholdene som reguleres. Før 1970-tallet var det på grunnlag av allemannsretten fri adgang til å etablere oppdrettsanlegg. På 1970- og 80-tallet ble myndighetene opptatt av å bygge opp en havbruksnæring, samtidig som en ville fremme en struktur med mindre selskaper med særlig henblikk på lokalt eierskap. På bakgrunn av utredningene av Lysø-utvalget på 70-tallet ble det innført krav om konsesjon.²⁶¹

Siden innføring av krav om konsesjon har konsesjonssystemet vært et hovedelement i reguleringen av næringen. Konsesjonspolitikken har vært et av de viktigste virkemidler ved gjennomføringen av de havbrukspolitiske målsetninger. Det er først og fremst dette systemet vi sikter til når vi i utredningen taler om regulering av produksjonen. Konsesjonssystemet har likevel ikke alltid vært det eneste virkemiddelet i den overordnede styringen av produksjonen i næringen; det har til tider virket sammen med andre myndighetstiltak: Der en på 1970- og 1980-tallet var opptatt av å bygge opp en havbruksnæring bestående av en struktur med mindre selskaper, var reguleringen på 1990-tallet og tidlig 2000-tallet preget av handelspolitikk og utfordringer i markedet. I sistnevnte periode ble det praktisert tildelingstans av tillatelser, samtidig som hensynene som dette skulle fremme, ikke ble tilstrekkelig ivaretatt gjennom praksisen. I denne perioden ble produksjonen i stor grad regulert gjennom førkvoter.

²⁶¹ Utredningen er inntatt i NOU 1977: 39, men utvalget hadde alt i 1973 i brev til departementet gjort framlegg om foreløpig lovregulering.

Mot slutten av 1980-årene opplevde næringen markedsmetning og kraftig prisfall. I kombinasjon med økte renter, kredittilstramming og sykdomsangrep førte prisetilfallet til økonomiske utfordringer og konkurs for flere selskaper. Her som så ofte ellers var det gjerne de minste selskapene som ble hardest rammet. Innfrysningsordningen Fiskeoppdretternes Salgslag A/L (FOS) innførte som motsvar på disse forholdene var ikke vellykket og førte i 1991 til konkurs i FOS. Sammen med datidens bankkrise medførte dette en ny konkursbølge for selskapene i oppdrettsnæringen. Myndighetene lempet derfor på bestemmelsene om eierbegrensninger og kravene om lokalt eierskap, og slik fikk en utover 1990-tallet også økt eierkonsentrasjon i norsk akvakultur. Per i dag er det ca. 120 selskaper som driver norsk matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø.²⁶²

I april 1991 innførte USA, som var et voksende marked for norsk lakseeksport beskyttelsestoll på norsk laks. I praksis virket dette som et importforbud. Stengning av det amerikanske markedet var antagelig en medvirkende årsak til at FOS gikk konkurs. Straffetollen på fersk hel laks til USA ble ikke fjernet før januar 2012. Handelstiltak og trusler om handelstiltak (antidumping og antisubsidier) fra EU, som blant annet førte til inngåelse av den såkalte Lakseavtalen fra 1997–2003, sørget for at produksjonsveksten ytterligere ble bremsset. Innføringen av fôrkvoter (1996–2005) var et viktig tiltak i denne forbindelse: 4. desember 1995 fastsatte Fiskeridepartementet forskrift om stans i fôring av matfisk av laks, og 29. januar 1996 ble fôrkvoteforskriften vedtatt. Fôrkvoter var i perioden 1996 til 2005 den dominerende regulering av produksjonsvolumet. Det ble nemlig fastsatt årlige kvoter for bruk av fôr i produksjonen av laks. I denne perioden utgjorde dermed fôrkvoteordningen det viktigste styringsmiddelet i havbrukspolitikken, og ikke konsesjonssystemet. Ordningen med fôrkvoter ble avviklet i 2005. Miljø- og dyrevelferdshensyn har fått en stadig mer fremtredende rolle. I dag reguleres veksten i produksjonskapasiteten innen havbruksproduksjon ut fra en vurdering av miljømessig bærekraft. Vi så i punkt 2 at disse vurderingene knytter seg direkte til konsesjonene som gir adgang til å drive havbruksvirksomhet.

Reguleringen med krav til tillatelse for deltakelse i laks- og ørretoppdrett har for næringsaktørene vært et etableringshinder, og for myndighetene et styringsverktøy. Aktører som har ønsket å etablere seg i matfiskoppdrett av laks og ørret har siden 1989 vært nødt til å gjøre dette gjennom å kjøpe (selskapsandel i) tillatelser fra eksisterende selskaper, og fra 2002; gjennom å kjøpe tillatelser eller økt produksjonsvolum på eksisterende tillatelser fra staten når dette har vært mulig. Konsesjonssystemet er beskrevet nærmere i punkt 2. Poenget i denne sammenheng

²⁶² Nærings- og fiskeridepartementet: Et hav av muligheter – regjeringens havbruksstrategi, framlagt 6. juli 2021 s. 14, på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/havbruksstrategien-et-hav-av-muligheter/id2864482/>

er at det i nyere tid har skjedd en dreining fra at etablering eller utvidelse av produksjonskapasitet først og fremst forutsatte initiativ overfor det offentlige gjennom tildeling av biomasse, til at en i større grad har måttet benytte seg av privatrettslige initiativ. Dette utdypes i punkt 5.2.

5.2 Hovedtendenser i nyere tid: fra offentligrettslige til privatrettslige etableringshindre

Når det praktiseres tildelingsstans, får konsesjoner *karakter av et knapphetsgode* som dermed får en økonomisk verdi. Her som i andre næringer har det variert i hvilken utstrekning rettsreglene har anerkjent den økonomiske realiteten ved at tillatelsene anses som et selvstendig formuesobjekt som i seg selv eksempelvis kan selges; utgjøre et panteobjekt; være gjenstand for kreditorbeslag; tjene som vederlag for selskapsandeler (tingsinnskudd) o.l. Etter tildelingstansen utover 1990-tallet utviklet det seg en forvaltningspraksis med fellestrekk med dagens regler om erstatningstildeling av tillatelser til kommersielt hvitfiske. I korte trekk var det tale om en ordning hvor en aktør oppgir sin tillatelse mot vederlag fra en annen aktør, som tildeles en «ny» tillatelse fra myndighetene til erstatning for den som er oppgitt.²⁶³ Forvaltningens prøvingsintensitet mht. om den som tillatelsen blir oppgitt til fordel for oppfyller vilkårene for å være konsesjonsinnehaver, er gjerne begrenset. Dagens akvakulturlov har tatt steget fullt ut, ved å formelt anerkjenne omsetteligheten i § 19, som åpner for fri omsettelighet og pantsettelse av konsesjon. Hovedbegrunnelsen synes å være at samfunnets interesser stopper med at akvakulturdriften skjer forsvarlig samt at en ordning som åpner for formell omsettelighet vil lette kapitaltilgangen i en kapitalkrevende næring.²⁶⁴ Det siste kan få økende betydning framover.

Fra 2015 har det nemlig ikke vært regler om eierbegrensninger i næringen. Veksten i produksjonsvolumet har samtidig vært beskjeden i samme periode som følge av teknologiske begrensninger. Aktørenes marginer har gjennomgående vært høyere og prisene mindre volatile. Selskapene som driver oppdrett har dermed fått en høyere økonomisk verdi. Hvordan utviklingen vil fortsette, er vanskelig å spå. Men stadig økende etterspørsel på tilbudssiden – og større enn det som produseres – kan tilsi fortsatt økonomisk vekst. Store kostnader til miljø- og dyrevelferdsutfordringer innebærer imidlertid hindringer for fortsatt vekst. Den udekkede etterspørselen kan uansett medføre investeringer i alternativ teknologi og utradisjonelle oppdrettsmetoder som i større grad løser dagens utfordringer.

Hovedtendensen i senere tid har vært en ytterligere forsterkning av utviklingen mot at investorer i større grad investerer i oppdrettsvirksomhet uten å selv stå for den operasjonelle driften. Samtidig har myndighetene stadig behov for å kontrollere at havbruksnæringen drives forsvarlig,

²⁶³ Se sammenligningen og problematisering av begrunnelsene i henholdsvis oppdretts- og hvitfiskektoren i Eirik Wold Sund og Tore Fjørtoft, «Tillatelser til kommersielt fiske», *TjF* 2018 nr. 2 punkt 8 og 9.

²⁶⁴ Se Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) spesialmerknader til § 19.

som var forutsetningen for å åpne for formell omsetning av konsesjoner. Reglene som regulerer spørsmålene er nokså generelt formulert, slik at små nyanseforskjeller i måten virksomheten legges opp på, i praksis kan få betydning for om en ordning er i samsvar med gjeldende regelverk. I det følgende gis en kortfattet oversikt over noen av de mest praktiske privatrettslige etableringsmulighetene.

1. Utleieordninger

Akvakulturloven § 19 tillater salg, men ikke utleie av tillatelser. En ren utleieordning er derfor ikke mulig. Det er ikke adgang til å samle oppdrettstillatelser som passive investeringer for utleie til aktive oppdrettsselskaper. Forbudet er begrunnet i myndighetenes behov for å kontrollere om driften er forsvarlig; den som er innehaver av konsesjonen, skal kunne stå ansvarlig overfor myndighetene for driften som drives i medhold av den. Begrunnelsen kan problematiseres: Når det er etablert et akvakulturregister, som er et realregister hvis positive og negative troverdighet overfor omverdenen bygger på grunnbokens system, kunne en tenkt seg en utleiemulighet med tilhørende registrering av leieforhold i akvakulturregisteret og ansvarsregler overfor det offentlige som tok høyde for dette.

Potensielt kan det finnes to muligheter til å komme seg rundt dagens utleieforbud: For det første er departementet gitt hjemmel til å dispensere fra forbudet i «særlige tilfeller». For det andre kan det spørres om det kan tenkes arrangementer som faller i en kategori mellom salg og utleie, og som anses for å være lovlige.

Det første er en snever unntaksadgang som ifølge departementet ikke er blitt brukt i rent kommersielle prosjekter uten at andre hensyn også har gjort seg gjeldende, så som generasjonsskifter eller formidling av forskning. Når det gjelder det andre alternativet, kan det i praksis være vanskelig å trekke en grense mellom hva som skal anses som et eierskifte (som er tillatt) og et leieforhold (som ikke er tillatt.)

Både lovforarbeidene og formålet bak forbudet tilsier at det skal svært mye til før arrangement som ligger i grenselandet mellom kjøp og utleie godtas.

2. Samdrift og samlokalisering

Forbudet mot utleie er ikke til hinder for samarbeidsformer mellom to eller flere konsesjonsinnehavere.²⁶⁵ I praksis vil det som regel være samlokalisering og samdrift som gir uttrykk for

²⁶⁵ Se Oskar Vegheim, Avtaler om samdrift og samlokalisering. Samspillet mellom offentligrettslig reguleringslovgivning og privatrettslige kontraktsvilkår ved tolkning og utfylling av samarbeidsavtaler i havbruksnæringen, Upublisert masteroppgave, Universitetet i Bergen vår 2021.

hvor langt man kan gå for å etablere samarbeid som kan ha likhetstrekk med utleie. Fiskeridirektoratet har gjennom sin praksis om godkjenning av tillatelser til samdrift og samlokalisering utviklet en tolkningspraksis for utleieforbudets grenser. Direktoratet har akseptert en arbeidsdeling der den ene oppdretteren er den aktive i driften, mens den andre hovedsakelig mottar sin andel av overskuddet. Et hovedkrav i denne praksisen er at også den oppdretteren som har en mindre aktiv rolle, må ta sin del av den kommersielle risikoen i virksomheten ved at hans økonomiske vederlag er knyttet til overskuddet i driften. Han kan ikke motta fast vederlag. Da er likheten med leieforhold for stor. Selv om forarbeidene til akvakulturloven synes å åpne for en form for «tvungen» samlokalisering, synes praksis å bygge på at det forutsetter et *samtykke fra den private* som driver på lokaliteten fra før.

3. Kjøp av konsesjon med innleie av arbeidskraft mv.

Med hjemmel i akvakulturloven § 19 kan en privatrettslig avtale om kjøp av konsesjon, for å tale med Høyesterett i Rt. 2014 s. 1025 (avsnitt 39), gis «offentligrettslig virkning». Skattemessige realisasjonsregler gjør imidlertid at en fremgangsmåte som beskrevet nedenfor i punkt 4 ofte velges i stedet. Utleieforbudet synes uansett ikke å være til hinder for at konsesjonsinnehaver står som ansvarlig for driften overfor myndighetene, men slik at driften fullt ut baserer seg på innleid arbeidskraft og utstyr. Forskjellen fra punkt 2 om samdrift og samlokalisering blir at det bare er en konsesjonsinnehaver som driver på anlegget.

4. Aksjekjøp

Et annet alternativ kan være å gå veien om disposisjoner over selskapsandeler som tillatelsene ligger til (typisk aksjer), og ikke tillatelsen i seg selv. Her kan en tenke seg ulike fremgangsmåter.

A) For det første kan man tenke seg en emisjon (f.eks. i forkant av kjøp av nye laksekonsesjoner), der investoren oppnår f.eks. 49 % aksjeinnehav. En kan f.eks. tenke seg at investoren betaler en viss overkurs for å oppnå 49 %, og at investoren til gjengjeld får en større del av årsoverskuddet enn det eierandelen skulle tilsi (basert på aksjonæravtale og/eller aksjeklasser).

B) For det andre kan en også tenke seg en variant med konvertibelt lån, der investoren yter et lån, og at den gjenværende delen av lånet etter hvert blir konvertert til aksjer.

5. Tingsinnskudd

En kan også tenke seg at investoren kjøper en konsesjon, som deretter nyttes som tingsinnskudd mot aksjer i et operasjonelt oppdrettsselskap. Når det gjelder fordeling av aksjer og overskudd mv., blir spørsmålene mye de samme som i punkt 4. A).

5.3 Havbruksnæringen og reguleringen av i morgen

Selv om pendelen har svingt noe fra offentligrettslige til privatrettslige virkemidler for etablering og utvidelse av produksjonskapasitet, er det viktig å holde fast ved at grunnlaget fortsatt er det offentligrettslige styringsverktøyet som konsesjonssystemet utgjør. Tildelingsstansen og de økonomiske vanskelighetene på 1990-tallet var starten på en utvikling som en gjerne ser også ellers i næringslivet; nemlig en konsolidering i eierstruktur.²⁶⁶ Dermed kan en få inntrykk av at den viktigste komponenten i konsesjonssystemet – tildelingsreglene – spiller en mindre praktisk betydning i dag.

Det vil imidlertid være en forhastet slutning: *For det første* må betingelser i lov og forskrift samt vilkår i enkeltvedtak for tildeling av den enkelte konsesjon være oppfylt også etter konsesjon er gitt.²⁶⁷ Havbruksvirksomhet er både adgangs- og gjennomregulert, enten direkte eller indirekte gjennom konsesjoner. (Som vi så i forrige punkt, var jo også lovgrunnen bak liberaliseringen av omsetningsmuligheter for konsesjoner at samfunnets interesser stopper ved at havbruk må utføres forsvarlig.) Det er også slik at om forvaltningen eksempelvis kommer til at en konsesjon skal omgjøres, må omgjøringen skje innenfor rammen av tildelingsreglene.²⁶⁸

For det andre har trafikklyssystemet med muligheter for nedjustering eller kjøp av produksjonsvolum fra det offentlige et av de praktisk viktige elementene for produksjonsregulering i konsesjonssystemet. Dette – eller liknende system – vil fortsatt være svært sentralt, ettersom det er en uttalt politisk ambisjon om femdobling av veksten i næringen innen 2050 samtidig som miljø-, plass- og dyrevelferdhensyn gjør at det offentlige må ta en aktiv styrende rolle i arbeidet for å nå et slikt mål.

For det tredje vil den rivende teknologiske utviklingen i næringen formentlig medføre flere særordninger basert på forskning og/eller utvikling, der man kan søke om konsesjoner som ikke nødvendigvis har samme innhold som en ordinær kommersiell matfiskstillatelse, men som kanskje vil kunne konverteres til det.²⁶⁹ De dominerende trekkene i tiden knytter seg til spørsmål

²⁶⁶ I de siste årene har det imidlertid funnet sted en motsatt utvikling i petroleumssektoren ved at flere nye aktører har dukket opp.

²⁶⁷ Et ferskt eksempel: Fiskeridirektoratet har vedtatt tilbaketrekking av 5 prosent kapasitetsøkning fra en rekke oppdrettsselskap som i utgangspunktet har fått lov til å produsere mer laks, se artikkel Intrafish 10. juni 2021: [Lusa tar knekken på veksten hos disse selskapene | Intrafish.no](https://www.intrafish.no/nyheter/2021/06/10/lusa-tar-knekken-pa-veksten-hos-disse-selskapene).

²⁶⁸ Se Mira Christine Marcussen, *Beliggenhet, beliggenhet, beliggenhet*. Omgjøring av lokalitetstillatelser til lakseoppdrett, masteroppgave Universitetet i Oslo vår 2021.

²⁶⁹ Se f.eks. Menon Economics' rapport 30. mars 2021, etter bestilling fra Nærings- og fiskeridepartementet, om «Evalueringsrapport om utviklingstillatelser for havbruksnæringen og vurdering av alternative ordninger for fremtiden»: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d2aef29fad5140fbb42fb85f9f9a16d9/evaluering-av-utviklingstillatelser-for-havbruksnaringen-og-vurdering-av-alternative-ordninger-for-fremtiden.pdf>. Her foreslås imidlertid ikke noen konverteringsadgang, slik vi kjenner den fra forrige runde med utviklingstillatelser.

om oppdrett av nye arter, land- eller havbasert oppdrett, en dreining mot lukket teknologi samt større oppmerksomhet for digitalisering og genetikk.

For det fjerde har det i de senere år vært flere saker der flere søkere konkurrerer om samme lokalitet. Formodentlig har det sammenheng med en vanskeligere arealsituasjon med få tilgjengelige lokaliteter. Mattilsynet har innført en praksis med krav om koordinerte brakkleggingsgrupper. Som en konsekvens har Mattilsynet også åpnet for kortere avstand mellom anlegg innenfor slike brakkleggingsgrupper. Lokalitet har vært tildelt svært nært andre lokaliteter (under 2,5 km), også i tilfeller der nærliggende selskaper har protestert mot dette. En slik praksis nærmer seg i *realiteten* situasjonen som er forutsatt i forarbeidene om tvungen samlokalisering, selv om det *formelt* sett er tale om to lokaliteter. Poenget i vår sammenheng er at det åpner for etableringer som gjerne bygger på offentligrettslige initiativ og konsesjonssystemet.

For det femte kan behovet for innovasjon og teknologiutvikling tilsi i en økning av antall aktører. I petroleumsnæringen har de i de senere årene vært en økning i antall aktører som har representert innovasjon og teknologiutvikling. Som nevnt kan man ikke se bort fra at miljø- og markedsmessige forhold medfører økt kapitalbehov for nyetableringer i havbruksnæringen. I en slik utvikling vil typisk et konsesjonssystem bli sett på som et egnet styringsmiddel for myndighetene.

For det sjette vil betingelser og vilkår for konsesjonene gjerne også bygge på regler for utøving av virksomheten som kan bli styrende for rettigheter og plikter mellom private både i og utenfor kontraktsforhold. Det gjelder også overfor utenlandske kontraktsmotparter, noe som kan ha stor praktisk betydning idet cirka 95 % av norsk fisk eksporteres og mange av installasjonene importeres fra utlandet.

6 Noen hovedtrekk i norsk forvaltningsorganisering

6.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi presentere noen hovedtrekk i norsk forvaltningsorganisering. Hovedsiktet er å sette utfordringene med organiseringen i havbruksforvaltningen inn i et bredere perspektiv. Utviklingen i havbruksforvaltningen kan ikke forstås uten at en tar i betraktning generelle utviklingstrekk i norsk forvaltning.²⁷⁰ Havbruksforvaltningen faller innenfor både statlig sentral og regional forvaltning så vel som fylkeskommunal og kommunal. Det inngår dermed i alle de ulike forvaltningsnivåene i Norge.

²⁷⁰ Arbeidsgruppen har i stor grad kunne bygget på fremstillingen av utviklingstrekkene i norsk forvaltning som er gitt i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov.

Forvaltning og regulering av produksjon og forbruk, basert på stadig mer avansert teknologi, et økende kunnskapsnivå og større kompleksitet i samfunnsforvaltningen, har medført økt spesialisering og sektorisering. Det grunnleggende trekket ved sektorisering, er at utviklingen innen ulike områder av forvaltningen kan foregå forholdsvis upåvirket av hverandre. Slik organisering gir permanent og spesialisert arbeidsdeling gjennom hierarkisk oppbygging. Organisasjonsformen er godt egnet til å løse klart definerte oppgaver. Mange viktige nye utfordringer er imidlertid sektorovergripende, og krever brede vurderinger og helhetlige løsninger. Miljøproblemene er ett eksempel. Også målet om en mer effektiv organisering av offentlig virksomhet er i seg selv sektorovergripende. Her kreves det samarbeidsløsninger på tvers av myndighetsnivåer og profesjoner.

Det vil i framtiden i økende grad være nødvendig for offentlige myndigheter å omstille og fornye seg i tråd med rammebetingelsene nasjonalt og internasjonalt. Det krever helhetlig tenkning og sektorovergripende styring. Et generelt utviklingstrekk i norsk forvaltningsutvikling har vært at jo større et forvaltningsområde blir økonomisk, jo og større blir kravene til forvaltningen og dermed også størrelsen på bemanningen og bevilgningene ellers til administrasjonen. Det er derfor ikke gitt at et i mange sammenhenger politisk ønske om avbyråkratisering svarer til behovene i enhver administrasjonsgren.

6.2 Statlig næringsforvaltning

6.2.1 Innledning

Statsforvaltningen inndeles tradisjonelt i sentralforvaltningen og regional- og lokalforvaltningen, der sentralforvaltningen omfatter departementene og direktoratene og tilsvarende enheter med hele landet som virkeområde. De organisatoriske løsningene i sentralforvaltningen har skiftet over tid. Overføring av statlige oppgaver til kommunene og omdanning av lokale organer fra statlige til kommunale gjør at den lokale statsforvaltningen spiller en mindre rolle nå enn tidligere.

Antall statlige forvaltningsorganer er nærmest halvert fra 1980 til 2016. Nedgangen har vært forholdsvis jevn, selv om den har vært mer begrenset de siste 10–15 årene. Nedgangen skyldes dels at oppgaver er falt bort, og dels at organer er slått sammen til større enheter. Antall statsansatte var i 1980 ca. 184 000. Tallet holdt seg omtrent på dette nivået frem mot 1995, men gikk så ned til ca. 137 000 i 2000. Reduksjonen skyldes i hovedsak at store samferdselsbedrifter og gjort til selskaper i løpet av 1990-årene. Siden 2005 har antallet ansatte i staten økt, og antallet var i 2017 ca. 164 000.

6.2.2 Departementene

I gjenreisningstiden etter 1945 ble det gjort en del endringer i departementsstrukturen, blant annet for å tilrettelegge for en ekspansiv næringspolitikk. En ny bølge med endringer skjedde

etter forvaltningslovens ikrafttreden, som følge av Modalsli-utvalgets innstilling i 1970.²⁷¹ Departementsstrukturen har siden blitt endret en rekke ganger. Det har sjelden blitt foretatt omfattende utredninger eller overordnede prinsipielle vurderinger av strukturen før iverksetting av endringene.

Målet med endringene i departementsorganiseringen har ofte vært å gjøre statsforvaltningen til et mer effektivt redskap for politikerne. Endringene har synliggjort nye politiske satsingsområder og skapt nye helheter, og forvaltningspolitikken – med vekt på organiseringen av offentlig forvaltning som politisk virkemiddel – har blitt institusjonalisert som et eget politikkkfelt på det departementale plan.²⁷² Det enkelte departement har jevnlig endret sin interne organisering for å tilpasse den til aktuelle arbeidsoppgaver og politiske prioriteringer.

I 1970-årene var enkeltsaksbehandling fortsatt det som preget arbeidshverdagen til departementsansatte. Planlegging og utredning kom på en klar annenplass. Siden er enkeltsaksbehandling i stor grad flyttet ut av departementene. Departementenes sentrale rolle er nå å virke som (faglig) sekretariat for den politiske ledelsen og for regjeringen, med hovedvekt på planlegging og utredning ved siden av løpende faglig støtte til statsråden i hans eller hennes politiske arbeid som departementssjef og medlem av regjeringen. Oppgaver knyttet til internasjonalt samarbeid har økt vesentlig.

Sammensetningen av utdanningsbakgrunnen blant de ansatte i departementene har endret seg. Mens juristene var i tydelig flertall i 1976, er samfunnsviterne den største gruppen i 2016. Størstedelen av samfunnsviterne er statsvitere. Juristene har i større grad fått spesialiserte oppgaver.²⁷³ Det har også vært vekst i antall politiske stillinger i departementene.

6.2.3 Direktoratene

Med mål om å skape et kraftfullt faglig redskap for regjeringens politikk og effektivisere sentralforvaltningen fikk direktoratene økt betydning.²⁷⁴ Den politisk-administrative ledelsen skulle avlastes for tekniske og rutinemessige oppgaver, slik at de ble bedre rustet til arbeid med

²⁷¹Innstilling om *Den sentrale forvaltnings organisasjon* (1970).

²⁷²Tore Grønlie, *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Ekspansjonsbyråkratiets tid 1945–1980. Bind 1*, Bergen 2009 s. 358.

²⁷³Tom Christensen mfl., *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*, Oslo 2018 s. 56.

²⁷⁴Målsettingen om politisering innebar at størrelsen på departementene skulle reduseres. Antall ansatte ble også redusert fra omtrent 2160 til 1950 personer fra 1955 til midten av 1960-årene. Det skjedde samtidig en utflytting som var vesentlig større enn denne nedgangen. Fra 1957 til 1967 økte ansatte i direktoratene med omtrent 50 prosent, fra 4100 til 6200 personer.

prinsipielle saker. Tanken om at politisk styring ble mest effektiv ved å ha fagadministrasjonen så nær politisk ledelse som mulig, ble samtidig forlatt.²⁷⁵

Økt utflytting til direktoratene var også nødvendig for å frigjøre kapasitet, siden gjenoppbyggingen og moderniseringen hadde ført til økt antall og kompleksitet i politiske og administrative saker. I tillegg hadde en rekke faggrupper i lang tid støttet utflytting av departementsfunksjoner til direktorater for å gi større rom for faglig autonomi. For næringsinteresser betydde utflyttingen en større fristilling av statlig forretningsdrift.

I 1970 gikk Modalsli-utvalgets flertall inn for et gjennomført og systematisk skille mellom politikkiniterende og -utførende departementer på den ene siden og iverksettende direktorater på den andre siden for å sikre en «funksjonsdyktig og effektiv» sentralforvaltning. Flertallet anbefalte også en overføring av oppgaver til direktorater. Forslaget ble imidlertid i liten grad gjennomført. I stedet ble det tatt til orde for at departementene kunne avlastes ved delegering til regionale og lokale folkevalgte organer.²⁷⁶ Behovet for å avlaste departementene kunne også løses ved å omfordele arbeidsoppgaver mellom departementene, samtidig som en utbygging av planleggingskapasiteten ville styrke departementene som sekretariater for politisk ledelse.

Den moderate direktoratutviklingen i 1970-årene og tidlig på 1980-tallet ble avløst av en bølge med nye direktorater. Utviklingen skjøt for alvor fart ved og etter årtusenskiftet.²⁷⁷ Forskjellen fra tidligere var at oppgaver som tidligere var politisert på en slik måte at de måtte ligge i departementene, nå ble lagt til direktoratene. Eksempler på nye direktorater fra denne perioden er Politidirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Landbruksdirektoratet. Fiskeridirektoratet var derimot opprettet i Bergen allerede i 1900 (og med sitt nåværende navn fra 1906).

Difi regnet omtrent 60 direktorater i 2013, inkludert samtlige tilsyn.²⁷⁸ Da hadde antallet gått ned de siste 20 årene, samtidig som antall årsverk på direktoratsnivå den senere tid hadde økt til dels betydelig.²⁷⁹ Mens jurister, samfunnsvitere og økonomer er de største faggruppene i

²⁷⁵Tanken om økt bruk av frittstående direktorater ble tatt opp allerede av Rasjonaliseringskomiteen i 1946. Tom Christensen og Paul G. Roness, «Den historiske arven – Norge» s. 121, i: Per Læg Reid og Ove K. Pedersen (red.), *Fra oppbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*, København 1999 s. 105–141.

²⁷⁶Rapport fra arbeidsgruppen som har gjennomgått visse sider ved departementsorganisasjonen» (Himlegruppen) 24. august 1971. Tom Christensen, Morten Egeberg, Per Læg Reid og Jacob Aars, *Forvaltning og politikk*, 4. utg., Oslo 2014 s. 37.

²⁷⁷Tore Grønlie, *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Ekspansjonsbyråkratiets tid 1945–1980. Bind 2*, Bergen 2009 s. 240.

²⁷⁸Difi-rapport 2013:11 s. 12.

²⁷⁹Difi-rapport 2013:11 s. 5.

departementene, er gruppen med matematisk-naturvitenskapelig bakgrunn den største faggruppen i direktoratene. Dette har sammenheng med de ulike oppgavene og rollene som departementene og direktoratene har.

6.2.4 Regional og lokal statsforvaltning

Rundt 1975 avtok ekspansjonen som hadde preget offentlig forvaltning siden 1945. Samtidig skiftet oppfatningen av hvordan samfunn og stat burde organiseres og styres.²⁸⁰ For å fremme nærhet til borgerne og utnytte regional og lokal ekspertise bedre ble fylkeskommunene og lokal statsforvaltning bygd ut i stedet for direktoratene. Overføring av oppgaver til lokale nivåer ble fremhevet som et ledende organisasjonsprinsipp i en stortingsmelding fra 1975.²⁸¹

Ved behandlingen av St.meld. nr. 31 (1974–75) *Om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen* ble det blant annet vedtatt å skille den fylkeskommunale administrasjonen fra den statlige administrasjonen i fylket. Samtidig sluttet Stortinget seg til regjeringens standpunkt om at fylkesmannsembetet (fra 2021 kalt statsforvalteren) skulle opprettholdes og være statens fremste representant i fylket.

I 1976 la Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen fram en delutredning om den statlige administrasjon på fylkesplanet, herunder fylkesmannens fremtidige arbeidsoppgaver og kompetanse (NOU 1976: 17 *Den lokale statsforvaltning*). Under oppfølgingen ble det vist til at lokalforvaltningen var splittet i en rekke innbyrdes uavhengige fagorganer med sterk tilknytning til sentralforvaltningen. Dette vanskeliggjorde samordning. Regjeringen gikk i St.meld. nr. 40 (1978–79) inn for en mer enhetlig organisasjonsform for lokalforvaltningen, og for at nye statlige oppgaver på fylkesplanet som hovedregel burde legges til fylkesmannsembetet. På grunnlag av stortingsmeldingen ble en ny fylkesmanninstruks vedtatt i 1981.²⁸² De siste tiårene har statlige regionale oppgaver innenfor miljøvern, landbruk, helse og utdanning blitt overført til fylkesmannen.

Regionale statsforvaltningsorganer i andre sektorer fulgte tidligere som regel fylkesinndelingen. Fra omkring 2000 har det skjedd omorganiseringer som har gitt større enheter. De fleste

²⁸⁰Tormod Hermansen og Inger Marie Stigen, «Ble det en bedre organisert stat?», *Nordisk Administrativt Tidsskrift* nr. 3/2013, 90. årgang s. 153. Se også Vidar W. Rolland, «Organisasjonsendring og forvaltningspolitikk – Norge», i: Per Lægred og Ove K. Pedersen (red.), *Fra oppbygning til ombygning i staten: Organisationsforandringer i tre nordiske lande*, København 1999 s. 169–206.

²⁸¹St.meld. nr. 31 (1975–76) Administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid, fremmet av Forbruker og administrasjonsdepartementet.

²⁸²Kgl. res. 7. august 1981 (senere endret ved kgl. res. 10. november 1988 og 6. juli 1999).

etater med et regionalt apparat har i dag færre regioner enn antall fylker. Regioninndelingene er vanligvis kommet i stand etter sektorpregete vurderinger og har skiftet over tid.

Tradisjonelt har regionenes oppgaver vært geografisk definert, slik at alle regionenhetene har hatt identiske ansvarsområder innenfor sine geografiske grenser. I kjølvannet av at etatenes regioner er blitt større, har det skjedd en differensiering av regionenes ansvarsområder, slik at noen typer oppgaver samles i én eller få regioner.²⁸³ Det har vært en tendens til spesialisering og etablering av fellestjenester. Det har noen ganger gjort at oppgaver har blitt ført tilbake til sentralforvaltningen, som ved overføringen av fellesadministrative funksjoner fra regionene til Statens Vegvesen og Vegdirektoratet.

Som følge av at landsdekkende oppgaver legges til enkeltregioner, og at regionsdirektørene oftere trekkes inn i direktoratenes ledergrupper, har avstanden mellom direktorat og regionskontor ofte blitt mindre. Når skillet mellom forvaltningsnivåene blir mindre, blir det overordnede nivåets styringsrolle mindre tydelig.

Endringer i oppgavefordeling og nye digitale verktøy leder utviklingen i retning av færre forvaltningsnivåer: Tidligere var det vanlig med tre forvaltningsnivåer: et lokalt operativt nivå, et regionalt styrings- og koordineringsnivå og et sentralt direktoratsnivå. Dette gjelder fortsatt for mange etater. Skatteetaten gikk fra 1. januar 2019 fra tre til to forvaltningsnivåer. Målene med slike endringer er mer effektiv helhetlig styring og administrative besparelser.

6.2.5 Inspirasjon fra privat sektor og sammensatte løsninger

Fra 1980-tallet ble det hentet inspirasjon fra privat sektor, blant annet for å effektivisere forvaltningen og brukerrette dens virksomhet. Samtidig ble det understreket at statens ansvar for å ivareta enkelte offentlige hensyn gjorde at forvaltningen var stilt overfor til dels motstridende krav som måtte løses gjennom en mangeartet virksomhet.²⁸⁴

Det velkjente Hermansen-utvalget la i utredningen NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat* et viktig grunnlag for senere forvaltningsreformer. Utvalget framhevet statens mangfold i oppgaver og funksjoner, og viste til de ulike og til dels kryssende verdier og hensyn som gjør seg gjeldende når staten skal organiseres og styres. Utvalget ga anbefalinger om differensiert og mer systematisk bruk av tilknytningsform for statlige virksomheter. Ved valg av tilknytningsform burde virksomhetens karakter og styringsbehovet til øverste politiske myndighet, vurde-

²⁸³Til dette og det følgende se særlig Difi-rapport 2017:10 *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklings-trekk, drivkrefter og muligheter* s. 13.

²⁸⁴St.meld. nr. 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk. Fundament for fellesskap* s. 7.

res. Utvalget konkluderte med at de tre eksisterende hovedtilknytningsformene, nemlig forvaltningsorgan, statseid selskap og stiftelse, var tilstrekkelige. Forvaltningsorganformen ble anbefalt som den sentrale tilknytningsformen for statlig virksomhet. I tillegg foreslo utvalget endringer av styringsordninger innenfor forvaltningsorganmodellen for å gi større fleksibilitet.

I løpet av fem år etter utredningen skjedde det minst 50 endringer i tilknytningsform for statlige virksomheter.²⁸⁵ Et gjennomgående trekk var at virksomhetene, og særlig statlige kommersielle enheter, fikk en friere stilling fra sentralforvaltningen. Flere store statlige virksomheter ble helt eller delvis omdannet til selskaper. Andre forvaltningsorganer ble i større grad nettobudsjettert (gitt «særskilte fullmakter»)²⁸⁶ Samtidig ble det på bakgrunn av krav inntatt i EØS-avtalen skapt tydeligere skiller mellom tilsynsfunksjoner, tjenesteyting og regulerings- og forvaltningsfunksjoner på mange av disse områdene.

I Hermansen-utvalgets innstilling var det klare spor av en internasjonal reformbølge som kom til å påvirke forvaltningens innretning fra 1990-årene, nemlig New Public Management (NPM). Tilnærmingen bygger på en antakelse om at orientering mot markedsidealene vil lede til bedre kvalitet og større effektivitet i den offentlige tjenesteytingen, og gir argumenter for markedsretting, organisatorisk oppsplitting og styring gjennom insentiver.²⁸⁷ Det er særlig mål- og resultatstyring, konkurranseutsetting og organisatorisk fristilling som har fått stor betydning for norsk forvaltning.²⁸⁸ Mål- og resultatstyring omfatter blant annet tiltak som målformulering, målkongretisering, evaluering, resultatmåling og resultatoppfølging, slik det blant annet kommer til uttrykk gjennom virksomhetsplanlegging, som ble innført i norsk statsforvaltning mot slutten av 1980-årene. I stedet for styring i form av detaljerte direktiver om innsatsfaktorer på overordnet nivå, skulle styringen skje ved å fastsette mål og stille krav om resultater. Endringen i synet på styring var begrunnet i at de som har ansvar for driften og kontakt med brukerne, har bedre forutsetninger for å planlegge og detaljstyre egen virksomhet.²⁸⁹

²⁸⁵Kartlegging utført av Statskonsult 1998, referert i Statskonsult-rapport 2006:10.

²⁸⁶Nettobudsjettering innebærer at det treffes ett budsjettvedtak i stedet for separate vedtak for utgifts- og inntekts-siden. Virksomheten må derfor tilpasses faktisk oppnådde inntekter. Antallet forvaltningsorganer med særskilte fullmakter økte fra ett i 1947 til 30 i 2018.

²⁸⁷Se Tom Christensen, *Post-NPM and changing public governance*, Meiji Journal of Political Science and Economics Volume 1, 2012, s. 1, og Tore Hansen, «New Public Management», i: Store norske leksikon. (https://snl.no/New_Public_Management).

²⁸⁸Tom Christensen mfl., *Forvaltning og politikk*, 4. utg., Oslo 2014 s. 204 og 210. I St.meld. nr. 23 (1992–93) drøftes bruken av mål- og resultatstyring mellom staten og kommunene.

²⁸⁹Veiledning i virksomhetsplanlegging, Statskonsult 1988:9. Tom Christensen mfl., *Forvaltning og politikk*, 4. utg., Oslo 2014 s. 100. Se også Statskonsult-rapport nr. 2006:10 *Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra 1990* vedlegg I s. 3.

6.3 Kommunal arealforvaltning

6.3.1 Kort om utviklingen i kommunal sektor

På kommunenivå har det skjedd en rekke endringer de senere tiårene. Kommunens autonome stilling ble utfordret gjennom oppbyggingen av velferdsstaten, som kommunene fikk en sentral rolle i å sette i verk. Lokalkunnskap og sterk demokratisk forankring gjorde kommunen særlig egnet til effektiv iverksetting av statlig politikk på lokalt nivå. På grunnlag av Schei-komiteens utredninger i 1946–1962 ble det gjennomført en kommunereform som reduserte antall kommuner. En minstepørrelse skulle sikre tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for en forsvarlig administrasjon samt et allsidig næringsliv.

Fra siste halvdel av 1960-tallet fikk hensynet til det kommunale selvstyret igjen sterkere vekt. Selv om kommunen skulle være redskap for nasjonal politikk, behøvde det ikke føre til en uniformering av kommunene, og de burde få større valgfrihet. I den hensikt ble mange øremerkede tilskudd endret til rammeoverføringer. Samtidig ble det etter hvert strammet inn ved å styrke fylkesmannens tilsyns- og kontrollfunksjon.

Kommuneloven av 1992 la vekt på å sikre et samlet ansvar for politiske og administrative oppgaver i kommunen. Kommunene fikk større frihet til å organisere seg selv, og enkelte kommuner innførte parlamentarisme.²⁹⁰ Organisasjonsfriheten og reformaktiviteten gjorde at den organisatoriske mangfoldet i kommunene økte. Det førte også til at de organisatoriske bindingene til staten ble svekket, og den statlige styringen ble vanskeliggjort gjennom den organisatoriske fristillingen.

Stortinget i samme periode flere ganger lagt vekt på at regelstyringen av kommuner og fylkeskommuner skal være rammepreget, slik at en oppnår reell handlefrihet ved gjennomføring av lovpålagte oppgaver.²⁹¹

6.3.2 Kommunen i dag

Aktuelle utfordringer for kommunene er integrering, demografi, velferd og kompetanse, samt evne til å utvikle gode og attraktive lokalsamfunn. For å sikre større og mer robuste kommuner ble det vedtatt en rekke kommunesammenslåinger fra 2020 som gjør at det er 356 kommuner i Norge.²⁹²

²⁹⁰Tom Christensen mfl., *Forvaltning og politikk*, 4. utg., Oslo 2014 s. 163. I Oslo kommune ble parlamentarisme innført i 1986 i medhold av midlertidig lov 21. juni 1985 nr. 85 om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommuner. Bergen og Tromsø kommune har også innført parlamentarisme. Etter valget i 2015 vedtok Tromsø kommune å avvike parlamentarismen.

²⁹¹Se bl.a. Innst. 270 S (2011–2012).

²⁹²Kommuneproposisjonen 2019, Prop. 88 S (2017–2018), Innst. 393 S. (2017–2018).

Det kommunale selvstyre ble forankret i Grunnloven i 2016. Etter Grunnloven § 49 annet ledd har innbyggerne rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer, og nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivået fastsettes ved lov. I innstillingen fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité ble det understreket at bestemmelsen ikke er ment å skulle være noen «skranke for den funksjons- og oppgavefordeling innen offentlig forvaltning som Stortinget gjennom ordinær lovgivning finner hensiktsmessig».²⁹³ Som et ledd i arbeidet med å styrke det kommunale selvstyret fikk kommuner og fylkeskommuner i 2017 adgang til å reise søksmål mot staten om gyldigheten av et statlig organs avgjørelse i nærmere angitte tilfeller, blant annet der staten er klageinstans over kommunale vedtak og der staten er tilsynsmyndighet for kommunal virksomhet.

Ny kommunelov ble vedtatt i 2018. Den nye loven er, som den tidligere, en rammelov og gir regler om blant annet kommunal og fylkeskommunal organisering, saksbehandling i folkevalgte organer og valg til folkevalgte organer. Den gir regler for økonomiforvaltning, egenkontroll og for statlig kontroll og tilsyn. Det kommunale selvstyret og enkelte andre prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til kommunene, ble lovfestet. Den nye kommuneloven viderefører kommunenes vide organisasjonsfrihet. Dette er avgjørende for at den enkelte kommune selv skal kunne foreta lokale vurderinger og prioriteringer for å løse oppgavene sine. Det ble også lovfestet at kommunene har partsrettigheter i alle faser av et statlig tilsyn. De nye reglene legger opp til en sterkere samordning mellom det statlige tilsynet og kommunenes egenkontroll.

6.3.3 Særlig om arealforvaltningen

Tendensen de senere år viser at det blir en stadig større konkurranse om arealene og at disse tas i bruk til nye formål. For havbruksnæringen er arealforvaltningen av særlig interesse. Det blir ofte pekt på at tilgang til mer areal er det sentrale for den videre ønskede veksten i næringen.

Planleggingen etter plan- og bygningsloven skal være sektorovergripende og helhetlig, og skal omfatte en rekke samfunnsoppgaver og interesser. Kommunene har lenge spilt en sentral rolle i arealforvaltningen. Organisatorisk og retts teknisk viste dette seg bl.a. ved at endringer i kommunelov og kommunesektorer var noe av bakgrunnen av reformen av plan- og bygningslovgivningen rundt tusenårsskiftet.²⁹⁴ Utfordringen gjennom hele 1900-tallet var å få på plass en offentlig regulering og kontroll som sikret en *helhetlig* arealforvaltning.²⁹⁵

²⁹³Innst. 182 S (2015–2016) s. 7.

²⁹⁴ Se NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven s. X.

²⁹⁵ Se f.eks. Nikolai Wings oversikt over hensynene bak utviklingen mot en mer helhetlig arealforvaltning gjennom planlovgivningen i «Fremveksten av helhetsteningen i norsk utmarksforvaltning», *Natur, rett, historie* (2010), Kirsti Strøm Bull (red.).

Lovutvalget som avga utredningene som ligger til grunn for dagens plan- og bygningslov, viste flere utfordringer for planarbeidet med organisatoriske implikasjoner. *For det første* ble vist til at behovet for offentlig planlegging blir større, samtidig som troen på slik planlegging, det vil si muligheten til å styre gjennom planlegging og planleggingens legitimitet, kan ofte synes å bli mindre. Samfunnet preges i stadig sterkere grad av en markeds- og privatiseringstenkning som stiller seg kritisk til offentlig styring og regulering. På den andre siden er det behov for å legge og fastholde en del langsiktige rammer og ivareta helhet ut fra samfunnsmessige fellesskaps-hensyn i forhold til kortsiktige individorienterte interesser.

For det andre ble det vist til at hovedansvaret for planleggingen ligger til kommuner og fylkeskommuner samtidig som mange viktige hensyn må ivaretas av staten. De statlige myndighetene sitter ofte på virkemidlene for gjennomføring, mens det er kommunene som er tildelt planoppgavene. Det fører til at det både i kommuneplanleggingen og fylkesplanleggingen er problemer med å få alle sektormyndigheter med i selve planarbeidet. Det er også kompliserende at så å si hver sektor har sine egne planer og at koplingen til plan- og bygningsloven er svært varierende og usystematisk. Det har i mange år vært en oppgave å kople avgjørelser etter sektorlovgivningen som har stor betydning for arealbruken, til plan- og bygningsloven. Dette har gjennomgående vært tungt og ofte kontroversielt.

For det tredje kreves det i stadig større grad planlegging over kommunegrenser for å løse viktige oppgaver, men samtidig er det er liten aksept for en regional planleggingsfunksjon. Mange steder i landet er det for eksempel et meget sterkt behov for en samordnet planlegging av utbygging av boliger og næringsvirksomhet, offentlig virksomhet og infrastruktur, og dermed av arealbruk over kommunegrenser. Mange steder er det også klare planleggingsbehov over fylkesgrensene.

Når det konkret gjelder planlegging av sjøarealene, fikk kommunene først slik hjemmel i plan- og bygningsloven 1985. Tidligere ble sjøområdene forvaltet gjennom sektorlovverket. I den nye plan- og bygningsloven 2008 ble målet om bærekraftig utvikling plassert i lovens formålsparagraf; det ble gitt flere virkemidler for å planlegge for oppdrett; samt videre myndighet til å sette krav om «miljøkvalitet, estetikk, natur og landskap».

Den utvidede kompetansen til plan- og bygningsmyndighetene har ikke blitt ledsaget av tilsvarende avgrensninger eller endringer i f.eks. sektorlovverket som regulerer lokalitetstildelinger i havbruk. Plan- og bygningsloven selv har derimot flere virkemidler for samordning med andre myndigheter, se § 1-1 annet ledd, 1-4 annet ledd og § 3-1 annet ledd. Utvidelsen av plan- og bygningslovens saklige og geografiske virkeområde til å gjelde sjøarealer har gitt nye muligheter for samordning og tilrettelegging av framtidsrettet arealbruk i kyst- og sjøområder på kommunalt og regionalt nivå. Det fremgår av forarbeidene til plan- og bygningsloven at planlegging

etter loven skal fungere som en felles arena for sektorer og interesser på tvers av forvaltningsnivåene.

Ingunn Elise Myklebust har pekt på at det er forholdet mellom plan- og bygningsmyndighetene og sektormyndigheter likevel er uklart og komplisert:

«Det er ikkje nok at lova har reglar om at miljøet er ei relevant interesse, og at styresmaktene skal samarbeide ved handsaming av søknader om akvakultur, men lova må også ha konkrete reglar om *kva for forvaltningsorgan* som har ansvar for kva, og *korleis* kunnskapen skal samordnast og operasjonaliserast i samband med forskrifter og einskildvedtak. Måtar dette kan skje på, er t.d. ved å avklare gjennom lovgiving kva for *vekt* ulike høyringsinnspel skal ha i ein vedtaksprosess.»²⁹⁶

Spesialmerknadene i forarbeidene til plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6, § 11-11 nr. 3 og § 12-7 nr. 9 gir likevel uttrykk for at kommunene bør være varsomme med å gi bestemmelser om drift og utøvelse av akvakulturvirksomhet som reguleres av annet sektorregelverk. Synspunktet er aksentuert i et senere rundskriv fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

«Det er likevel noen begrensninger i hvor langt man kan regulere drift og utøvelse av næringsvirksomhet generelt. Det gjelder spesielt der næringsvirksomheten er regulert i annen lovgiving og sektorbaserte systemer, som for eksempel drift av industrianlegg og akvakulturvirksomhet. Kommunene bør være svært tilbakeholdne med å sette vilkår for akvakultur som reguleres av annet sektorregelverk, i sine arealplaner. Vilkår for godkjenning og drift av akvakultur fastsettes i lokalitetsgodkjenningssystemet som koordineres av fylkeskommunen.»²⁹⁷

6.4 Fylkeskommunens rolle

6.4.1 Kort om utviklingen av fylkeskommunene

Fylkeskommunene besto opprinnelig av landkommunene i fylket. I 1961 ble det vedtatt en fylkeskommunelov etter mønster av kommuneloven av 1954. Fra 1964 ble bykommunene innlemmet i fylkeskommunene. Oppgavene var først og fremst slike som var vurdert som for store for kommunene, men likevel egnet for regional, folkevalgt styring, og utbyggingstakten økte. De store økningene i oppgavetilfang medførte behov for nye løsninger, og i 1976 ble det gjennomført en reform for å oppnå «desentralisering og demokratisering forbundet med en praktisk og effektiv administrasjonsordning».

Formålet med reformen var å styrke det regionale selvstyret. Koblingen til fylkesmannsembetet, som hadde kjennetegnet den fylkeskommunale administrasjon og politiske ledelse siden 1837,

²⁹⁶ Vilkår ved vedtak om lokalitetsklarering for akvakultur, *Tidsskrift for eiendomsrett* 2013 s. 100-125 (s. 125).

²⁹⁷ H 2018/6: Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttning i kystnære sjøområder.

opphørte, slik at statens rolle ble tilsvarende svekket. Reformen innførte direkte valg til fylkestingene, som ikke lenger skulle bestå av ordførerne i kommunene. Fylkeskommunen ble en selvstendig forvaltningsenhet med egen administrasjon, og det ble innført direkte skatt til fylkeskommunen. Da ny kommunelov ble vedtatt i 1992, fikk fylkeskommunene større organisasjonsfrihet.

I tidsrommet 2010–2020 har fylkeskommunen fått en sterkere rettslig og politisk rolle gjennom flere reformer, etter å ha fått redusert sin posisjon over flere år. Utviklingen startet med at fylkeskommunene overtok flere forvaltningsoppgaver fra 2010. Denne styrkingen av det folkevalgte regionale nivået har siden framleggelsen av St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid, blitt betegnet som forvaltningsreformen. I dette dokumentet la regjeringen frem mål om forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.

Det var også mål om en mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer skulle ses i sammenheng innenfor den enkelte region. Det ble videre vist til at verdiskaping og sysselsetting skulle baseres på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger. Sentrale forslag var å overføre makt og myndighet fra staten til det regionale folkevalgtenivået. Slik skulle oppgavene underlegges regionalpolitiske vurderinger og prioriteringer og kan ses i sammenheng med øvrige oppgaver regionene har ansvaret for. Arbeidet ble videreutviklet i bl.a. en stortingsmelding fra 2016.²⁹⁸

I 2015 forvaltet fylkeskommunene rundt 5 prosent av totale offentlige utgifter (tilsvarende 2,2 prosent av landets bruttonasjonalprodukt).²⁹⁹ Den til dels svekkede posisjonen for fylkeskommunen har også kommet til uttrykk ved at fylkesmannsembetet (statsforvalteren) har fått en styrket rolle, og at spesialiserte, regionale statsorganer har vokst fram.³⁰⁰

Med mål om å tilrettelegge for samordning av sektorer, oppgaveløsning og prioriteringer i fylkene, ble det besluttet å slå sammen en rekke fylker. Fra 1. januar 2020 er det bare 10 fylker, i tillegg til Oslo.³⁰¹

6.4.2 Fylkeskommunen i dag

De færre og sterkere fylkeskommunene legger til rette for overføring av oppgaver til fylkeskommunene, slik at flere beslutninger kan tas nærmere innbyggerne. Høsten 2018 la regjeringen

²⁹⁸ Meld.St. 22 (2015– 2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*.

²⁹⁹Ole T. Berg, «Fylkeskommune», i: *Store norske leksikon*. (<https://snl.no/fylkeskommune>).

³⁰⁰Tom Christensen mfl., *Forvaltning og politikk*, 4. utg., Oslo 2014 s. 183.

³⁰¹Se Prop. 65 L (2017–2018) *Endringer i inndelingslova (nye fylkesnavn)*, Prop. 84 S (2016–2017) *Ny regional inndeling* og Innst. 385 S (2016–2017).

fram en stortingsmelding om styrking av eksisterende fylkeskommunale funksjoner og overføring en rekke oppgaver innen næringsutvikling og næringsrettet forskning, landbruk, samferdsel, kompetanse og integrering, kultur, folkehelse, barnevern, styrking av Nord-Norge samt klima og miljø.³⁰² Tildelingen av nye oppgaver til fylkeskommunene skal skje etter generalistkommuneprinsippet, slik at alle fylkeskommuner skal ha ansvaret for de samme oppgavene. Det er også lagt opp til en redusert detaljstyring av fylkeskommune ved å innlemme enkelte tilskudd fra staten i rammetilskuddet til fylkeskommunene.

Fylkeskommunen er det regionale folkevalgte styringsnivået i Norge. Fylkeskommunen ledes av et fylkesting. Fylkeskommunenes organisatoriske oppbygging og virksomhet er regulert i kommuneloven som gir stor frihet knyttet til å organisere den folkevalgte og den administrative delen av virksomheten.

I likhet med kommunene har fylkeskommunene tradisjonelt vært organisert etter en formannskapsmodell, der medlemmer og varamedlemmer til fylkesutvalget velges for fire år blant medlemmene av fylkestinget. Fra 1993 har fylkeskommunene kunnet velge å organisere seg etter en parlamentarisk modell med fylkestinget som parlamentarisk organ.

Fylkeskommunene er selvstendige i relasjon til staten og kommunene. Det betyr at de hverken er underordnet staten eller overordnet kommunene. Oppgavene som fylkeskommunene ivaretar, er imidlertid i stor grad fastsatt og regulert av lovgivning.

6.5 Hovedtrekk i utviklingen av særlig betydning for havbruksforvaltningen

I dette punktet vil vi presentere åtte utviklingstrekk fra gjennomgåelsen ovenfor med særlig relevans for havbruksforvaltningen. Gjennomgåelsen tar utgangspunkt i de forskjellige organene, men vi vil se at endringene i de respektive organene og forvaltningsnivåene vil kunne påvirke hverandre gjensidig.

For det første kan vi merke oss at departementsstrukturen og den interne organiseringen har blitt endret en rekke ganger, ofte uten omfattende utredninger. Målet med endringene i departementsorganiseringen har ofte vært å gjøre statsforvaltningen til et mer effektivt redskap for politikerne. Det enkelte departement har jevnlig endret sin interne organisering for å tilpasse den til aktuelle arbeidsoppgaver og politiske prioriteringer. Utskillingen av den tidligere fiskeri- og havbruksavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet i 2020 er et eksempel på dette. *I det følgende skal vi se at det er et spørsmål om avdelingen har tilstrekkelig antall årsverk.*

³⁰²Se Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*.

For det andre har arbeidsoppgavene til departementene endret seg i takt med framveksten av flere direktoratet og mer regional styring. Tidligere preget enkeltsaksbehandling arbeidshverdagen til departementsansatte. Planlegging og utredning kom på en klar annenplass. Siden er enkeltsaksbehandling i stor grad flyttet ut av departementene, først primært til direktoratene, og siden i større grad til fylkeskommunene og Statsforvalteren. Departementenes sentrale rolle er som oftest nå å virke som (faglig) sekretariat for den politiske ledelsen og for regjeringen, med hovedvekt på planlegging og utredning ved siden av løpende faglig støtte til statsråden i hans eller hennes politiske arbeid som departementssjef og medlem av regjeringen.

For havbruksforvaltningen er det grunn til å merke seg at utviklingen har vært motsatt. Årsakene kan være flere, men mye skyldes nok at et økt sakstilfang bl.a. som følge av nye tillatelsesordninger og at en stadig større næring med mer omfattende reguleringer ikke har vært ledsaget av en vesentlig økning i antall årsverk i havbruksavdelingen. *Dermed blir det mindre tid og ressurser til planlegging og utredning.*

For det tredje ble tanken om at politisk styring ble mest effektiv ved å ha fagadministrasjonen så nær politisk ledelse som mulig, forlatt utover andre halvdel av 1900-tallet. Med mål om å skape et kraftfullt faglig redskap for regjeringens politikk og effektivisere sentralforvaltningen fikk direktoratene økt betydning. Slik skulle de avlaste den politisk-administrative ledelsen for tekniske og rutinemessige oppgaver for at den ble bedre rustet til arbeid med prinsipielle saker. I nyere tid kan vi merke oss at den overordnede styringen generelt tenderer mot i stadig større grad å skje gjennom forskrifter fastsatt av departementet, og i mindre grad enkeltsaksbehandling (selv om det selvsagt fattes enkeltvedtak av bl.a. direktoratet i medhold av forskriftene). Både forskriftene og vedtakskompetansen bygger i stor grad på komplekse naturvitenskaplige vurderinger. *Når enkeltsaksbehandling i Havbruksavdelingen i departementet har økt bl.a. som følge av nye styringsvirkemidler som nevnt, bruker departementet ikke bare mer tid på enkeltsaksbehandling, men denne saksbehandlingen må altså bygge på svært tekniske vurderinger.*

For det fjerde avtok ekspansjonen av norsk forvaltning og oppfatningen av hvordan samfunn og stat burde organiseres og styres endret seg i siste kvartal i forrige århundre: For å fremme nærhet til borgerne og utnytte regional og lokal ekspertise bedre ble fylkeskommunene og lokal statsforvaltning bygd ut i stedet for direktoratene. I kjølvannet av at etatenes regioner er blitt større, har det skjedd en differensiering av regionenes ansvarsområder, slik at noen typer oppgaver samles i én eller få regioner. Det har vært en tendens til spesialisering og etablering av fellestjenester. Det har noen ganger gjort at oppgaver har blitt ført tilbake til sentralforvaltningen. På havbruksfeltet kjenner vi synspunktene til Nærings- og fiskeridepartementet i Meld.St. 22 (2015– 2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*, som er nærmere omtalt i kapittel 3 i utredningen her. Departementet viste til at det er flere forhold som tyder på at formålet med overføring av oppgaver til fylkeskommunene i 2010 til da ikke er nådd

på en god nok måte. Det ble satt som forutsetning for at oppgavene fylkeskommunene fikk overført fra Fiskeridirektoratet i 2010, at regionene ble større. Dette ble senere innfridd gjennom flere reformer på det regionale og lokale forvaltningsområdet i 2019–2020, som er omtalt straks nedenfor. *En annen sak er at det kan spørres om utviklingstrekkene i hhv. regelverket og organiseringen er tilpasset hverandre.*

*For det femte vil nemlig en konsekvens av at landsdekkende oppgaver legges til enkeltregioner, og at regionsdirektørene oftere trekkes inn i direktoratenes ledergrupper, bli at avstanden mellom direktorat og regionskontor ofte blir mindre. Når skillet mellom forvaltningsnivåene blir mindre, blir det overordnede nivåets styringsrolle mindre tydelig. Det kan være egnet til å svekke en helhetlig tilnærming til et saksområde. Det gjelder kanskje spesielt for havbruksforvaltningen, idet tendensen som ovenfor nevnt er at de forskjellige forvaltningsnivåene får ansvar for et regelverk som er mer rettet mot overordnet styring gjennom forskrifter, heller enn styring gjennom enkeltsaksbehandling, i motsetning til for ganske kort tid siden. Det er i den sammenheng også grunn til å merke seg den sektorovergripende forvaltningsreform om desentralisering også har medført mer makt og myndighet til fylkeskommunene. Arbeidsgruppen kan ikke se at forholdet mellom tendensen til styring på høyere vedtaksnivå på den ene siden og mer desentralisert makt og myndighet i norsk (havbruks)forvaltning på den andre er avklart. Det kan derfor spørres om *formålene med regelverket kan stå i fare for å undergraves av forvaltningsstrukturen.**

*For det sjette har endringer i oppgavefordeling og nye digitale verktøy ledet utviklingen i retning av færre forvaltningsnivåer: Tidligere var det vanlig med tre forvaltningsnivåer - et lokalt operativt nivå, et regionalt styrings- og koordineringsnivå og et sentralt direktoratsnivå. Dette gjelder fortsatt for mange etater, men flere har gått fra tre til to forvaltningsnivåer. *Målene med slike endringer er mer effektiv helhetlig styring og administrative besparelser, som vi kjenner som sentrale diskusjonspunkt i organiseringen av havbruksforvaltning.**

For det syvende har kommunene fått en stadig sterkere posisjon i lovverket. Når det gjelder arealforvaltning, kan det være verdt å trekke fram at behovet for helhetlig offentlig planlegging blir stadig større, også mellom to kommune- og fylkeskommuneplaner. Etter plan- og bygningsloven § 6-4 første ledd kan staten «henstille» til vedkommende kommune om å utarbeide reguleringsplan. Videre følger det av § 6-4 annet ledd at staten «selv» kan utarbeide slik plan, som kan gi føringer for arealbruk til f.eks. havbruk. Utvalget bak loven viste i første delutredning av 2001 til at troen på muligheten til å styre gjennom planlegging og planleggingens legitimitet, synes å ha blitt mindre i noen tid. I den sammenheng kan en likevel merke seg at Stortinget traff 1. desember 2020 et anmodningsvedtak der regjeringen bes om å komme tilbake med forslag om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven. En kan

også merke seg at føringene i Regjeringens mineralstrategi av 2013 om å se på forholdet til plan- og bygningsloven, ikke endte med at næringen ble unntatt plan- og bygningsloven.³⁰³

Når det gjelder havbruksforvaltningen, synes de mest aktuelle innvendingene å gå på at kommunens arealplaner utgjør et forstyrrende element for en helhetlig forvaltning av næringen, og at kommunen strekker hjemlene i loven for langt når det kommer til å stille driftskrav som faller inn under sektorregelverket. Kommunene fikk som omtalt hjemmel til å planlegge sjøarealene først i plan- og bygningsloven 1985. Innpassningen av plan- og bygningsmyndighetens rolle i relasjon til sektormyndighetene har primært skjedd gjennom ulike virkemidler i plan- og bygningsloven selv, og i mindre grad i sektorregelverket. Det kan spørres om noe innvendingene mot kommunens rolle i havbruksnæringen *kan imøtekommes ved at kommunene utviser større varsomhet med å gi utfyllende regler for akvakulturdriften i tråd med forutsetningene i forarbeidene til loven samt det omtalte rundskrivet fra KMD.*

For det åttende har også fylkeskommunen fått en sterkere rettslig og politisk rolle i tidsrommet 2010–2020 gjennom flere reformer, etter å ha fått redusert sin posisjon over flere år. I 2010 overtok fylkeskommunene mye av ansvaret til Fiskeridirektoratet på havbruksfeltet: Tildeling av tillatelser etter akvakulturloven til oppdrett av matfisk av anadrome og marine arter, og havbeite, samt myndighet til å avgjøre søknader tilknyttet eksisterende tillatelser og lokaliteter. Fylkeskommunene fikk videre ansvaret for å fremme innsigelser på vegne av havbruksinteresser i kommunale kystsoneplanprosesser og skulle få ansvaret for de vurderinger som gjøres i henhold til forskriften om konsekvensutredninger.

De færre og sterkere fylkeskommunene legger til rette for overføring av oppgaver til fylkeskommunene. Stortinget har dessuten lagt vekt på at de i mindre grad skal detaljstyre fylkeskommunene. Som nevnt var disse reformene en forutsetning for at Nærings- og fiskeridepartementet ikke ville tilbakeføre fylkeskommunenes oppgaver til Fiskeridirektoratet. *Et annet spørsmål er om fylkeskommunen er bedre egnet enn et mer spesialisert statlig organ (Fiskeridirektoratet) til å fyllerollen som overordnet og koordinerende myndighet.*

7 Annen næringsregulering

7.1 Relevante sammenligningsgrunnlag

I dette kapitlet skal vi se mer konkret på to andre forvaltningssektorer som kan være relevante ved vurderingen av havbruksnæringen. Norge har en lang og sterk tradisjon knyttet til forvaltning av verdifulle naturressurser. I nyere tid er det særlig forvaltningen av vannkraft- og petroleumsressursene som har og har hatt stor økonomisk betydning, og hvor det også er blitt utviklet

³⁰³ Se her: https://www.regjeringen.no/contentassets/0f2cab4b8b0a4040af8276770649500f/mineralstrategi_20130313.pdf. Det ble likevel foretatt noen justeringer av loven.

avanserte konsesjonssystemer i krysningpunktet mellom tunge nasjonaløkonomiske hensyn og andre motstående hensyn, som helse, miljø, og sikkerhet, distriktsutvikling og lokal forvaltning. I den senere tid har utbygging av vindkraft på land skapt mye diskusjon og man ser også her et lignende spenningsforhold mellom på den ene side overordnede nasjonale hensyn knyttet til ressursutnyttelse og på den annen side miljøhensyn og lokal involvering, som også gjør seg gjeldende i havbruksnæringen.

Selv om lakseoppdrett nok har et sterkere funksjonelt slektskap med andre næringer (kanskje særlig landbruk, husdyrhold, fiskeri) utgjør konsesjonssystemene innenfor petroleums- og kraftsektoren antagelig de beste eksemplene vi har på regelverk som særskilt er tilrettelagt for effektiv, koordinert og overordnet ressursforvaltning med utgangspunkt i nasjonaløkonomiske hensyn. Slik sett fremstår en sammenligning med petroleums- og kraftforvaltningen etter arbeidsgruppens mening særlig relevant. I diskusjonen om framtidig organisering av havbruksforvaltningen har det også stadig på generelt nivå vært vist til petroleumsforvaltningen som et bedre alternativ.

I dette avsnittet skal vi dermed først se nærmere på konsesjonssystemet og regelverket innenfor petroleumsnæringen (punkt 7.2), mens vi deretter ser på regelverket i kraftsektoren (punkt 7.3). Til slutt kommer noen oppsummerende refleksjoner rundt forholdet til havbruksnæringen (punkt 7.4).

7.2 Petroleumsforvaltningen

7.2.1 Innledning

Petroleumsnæringen har i årtier vært Norges viktigste eksportnæring, og den har også gitt grunnlag for utvikling av en betydelig leverandørindustri som er internasjonalt ledende. Inntektene fra petroleumsutvinning har i stor grad kommet det norske samfunn til gode og har skapt betydelig velstand for landet som helhet. Det regulatoriske rammeverket for petroleumsvirksomheten gir slik sett et godt eksempel på vellykket ressursforvaltning. Viktig i denne forbindelse har vært at konsesjonssystemet har tilrettelagt for virksomhet drevet av eller i konkurranse med private aktører og på markedsmessige betingelser. Samtidig har staten og myndighetene hele tiden hatt en sentral rolle i å forestå overordnet ressursforvaltning og selv delta i virksomheten. Verdiskapningen innenfor sektoren har i stor grad kommet fellesskapet til gode. Dette er et sentralt formål for petroleumsforvaltningen og har også et særlig normativt grunnlag i prinsippet om at det er staten som eier petroleumsressursene, jf. petroleumslovens §§ 1-1 og 1-2.

Formålet her er ikke å foreta en full gjennomgang av det regulatoriske rammeverket for petroleumsvirksomheten i Norge, men å fokusere på de sentrale elementene i det organisasjonsmessige rammeverket for ressursforvaltningen.³⁰⁴

I denne sammenheng er det særlig grunn til å fremheve at noe som nok har vært og er like viktig for god ressursforvaltning som et godt regelverk, har vært en høyt kompetent, fleksibel og virksomhetsorientert forvaltning av regelverket hos de aktuelle myndighetene. Dette har en side til hvordan myndigheten er organisert, gjennom at det er opprettet flere ulike og sterke kompetansesentre i forvaltningen med ansvar for ulike aspekter av petroleumsvirksomheten, men ikke bare. Også hvordan regelverket er utformet for å tilrettelegge for myndighetenes involvering spiller her en sentral rolle.

Det regulatoriske rammeverket tilrettelegger for at myndighetene er involvert i nær sagt alle aspekter av petroleumsvirksomheten, og utøver en sterk overordnet kontroll og styring av virksomheten. De fleste vesentlige steg i virksomheten må rapporteres og/eller krever uttrykkelig godkjenning eller tillatelse fra myndighetene, og myndighetene har flere virkemidler for å kunne drive stor grad av koordinert og overordnet styring og planlegging av ressursforvaltningen. Samtidig forvaltes systemet på en fleksibel og samarbeidsorientert måte gjennom stor grad av dialog mellom næringen og myndighetene, selv om det i den tidlige fasen var sterke konflikter om fordelingen av den samlede økonomiske avkastningen. Dialogen bidrar til forutsigbarhet for næringsaktørene, i det de normalt vil ha stor grad av sikkerhet for at omsøkte tillatelser vil bli gitt på grunnlag av forutgående dialog med de relevante myndighetene. Samtidig vil myndighetene ofte kunne oppnå sine ønskete mål gjennom uformelle signaler til aktørene, som disse tar hensyn til i utformingen av sine planer.

7.2.2 Organiseringen

I korte trekk er petroleumsvirksomheten organisert slik at den overordnede konsesjonsmyndigheten er Olje- og energidepartementet, med Oljedirektoratet (OD) som underliggende fagmyndighet som i stor grad ivaretar selve ressursforvaltningen.³⁰⁵ Konsesjonsmyndigheten, det vil si

³⁰⁴ Vi ser dermed heller ikke nærmere på hvordan inntektssiden av virksomheten er organisert, selv om dette er en helt sentral del av ressursforvaltningen. I korte trekk får staten sine inntekter fra petroleumsvirksomheten hovedsakelig på to måter. For det første gjelder det en høy grunnrente- eller særskatt på petroleumsutvinning som til sammen innebærer at inntekter fra petroleumsvirksomhet skattes med ca. 78 %, noe som må ses i lys av at utgangspunktet om at petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen tilhører staten, jf. petroleumsløven § 1-1. Den andre vesentlige inntektskilden er statens direkte engasjement og eierskap, dels gjennom direkte andeler i de enkelte utvinningstillatelsene (SDØE) som forvaltes av statens eget oljeselskap Petoro, og dels gjennom det store eierskapet i Equinor (tidligere Statoil).

³⁰⁵ En viktig del av ressursforvaltningen er videre et betydelig innslag av direkte statlig deltagelse og eierskap i virksomheten under de enkelte utvinningstillatelsene. Fram til 2001 var statens direkte engasjement organisert gjennom Statoil, men siden da har Statoil vært drevet som et fullt ut privat aksjeselskap med en egen portefølje

ansvaret for å tildele og følge opp de sentrale konsesjonsrettslige tillatelsene, ligger hos OED og OD. Direktoratets viktigste rolle er å være et sentralt fagorgan og kompetansemiljø når det gjelder de ressursmessige sidene av petroleumsvirksomheten, det vil si alt som har med geologiske undersøkelser, kartlegging og forvaltning av ressursene å gjøre. OD har fått delegert kompetanse på enkelte områder og har en rekke funksjoner i så måte, men dets viktigste rolle er som rådgiver og fagressurs for departementet i ressurs spørsmål. Tidligere hadde Oljedirektoratet også en selvstendig rolle som sikkerhetsmyndighet, men i dag er ansvaret for helse, miljø og sikkerhet, og særlig forvaltningen av et omfattende og komplisert regelverk som skal ivareta disse hensynene, tillagt et eget tilsynsorgan, Petroleumstilsynet, som igjen er underlagt Arbeids- og sosialdepartementet. Petroleumstilsynet ble opprettet gjennom kgl. res. 19. desember 2003, og det er gitt en egen instruks om tilsynets oppgaver.³⁰⁶ Ut over det som handler om selve ressursforvaltningen er det Petroleumstilsynet som har ansvar for å gi eller administrere de fleste påkrevde tillatelser og godkjenninger på ulike stadier i virksomheten.

Hovedformålet med oppdelingen av ansvarsområder er å sørge for forsvarlig ivaretagelse av de motstridende hensynene til på den ene side effektiv ressursforvaltning, og på den annen side helse, miljø og sikkerhet. I det at Petroleumstilsynet ikke er underlagt OED, men Arbeids- og sosialdepartementet ligger nettopp at tilsynet er ment å ha en uavhengig rolle i forhold til OED. Petroleumstilsynets rolle omfatter både å fatte nødvendige enkeltvedtak om godkjenninger, pålegg mv på ulike stadier av virksomheten, og å utforme og vedta mer utdypende generelle regler, veiledninger og standarder. Videre har tilsynet også en rådgivende funksjon overfor andre myndigheter, som det sentrale kompetansemiljø på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet i petroleumsvirksomheten. Ved siden av Petroleumstilsynet er det imidlertid også en rekke andre fagmyndigheter som har ansvar for ulike helse-, miljø-, og sikkerhetsaspekter av virksomheten, slik som Forurensningstilsynet, Arbeidstilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Helsestilsynet mv. Innenfor sitt område har likevel Petroleumstilsynet et ansvar for å koordinere forholdet til øvrige fagmyndigheter.³⁰⁷ Det bidrar til forutsigbarhet og transparens for aktørene i næringen at de i stor grad kan forholde seg til én sentral og koordinerende fagmyndighet.

av andeler i utvinningstillatelser og en betydelig internasjonal virksomhet. Staten er riktignok fortsatt den dominerende eier i Statoil med omtrent 2/3 av aksjene i selskapet, men det som utgjør statens direkte økonomiske engasjement (SDØE), altså direkte statlige eierandeler i de enkelte utvinningstillatelsene, er nå organisert gjennom et eget statlig oljeselskap – Petoro som ikke har den samme selvstendige stilling som Statoil. Blant annet har ikke selskapet noen egen kapitalisering, og det kan ikke ta opp lån.

³⁰⁶ Instruks 19. desember 2003 nr. 1594 om koordinering av tilsynet med helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel, og på enkelte anlegg på land.

³⁰⁷ Se Instruks 19. desember 2003 nr. 1594 om koordinering av tilsynet med helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel, og på enkelte anlegg på land.

7.2.3 Sikkerhetsreguleringen

De viktigste elementene i sikkerhetsregelverket som forvaltes og håndheves av Petroleumstilsynet finnes i fem sentrale forskrifter: den grunnleggende *rammeforskriften*, som fastlegger grunnprinsipper og gir overordnede føringer, og fire ytterligere omfattende forskrifter som mer detaljert regulerer ulike aspekter av virksomheten; *innretningsforskriften*, *styringsforskriften*, *aktivitetsforskriften* og *teknisk og operasjonell forskrift på landanlegg*.³⁰⁸ Noen helt overordnede prinsipper finnes også i petroleumsloven kapittel 9 og 10, men det er forskriftsverket som utgjør stammen i regelverket. Regelverket er omfattende og komplisert, men det er strukturert rundt noen grunnleggende reguleringstekniske prinsipper.³⁰⁹ Et sentralt element er at myndighetene stiller grunnleggende krav til funksjonalitet/påkrevde egenskaper, sikkerhetsnivå og interne prosesser hos aktørene, mens det er opp til aktørene selv å utforme løsninger som tilfredsstiller kravene. Systemet er med andre ord i vid utstrekning bygget opp rundt det man gjerne kaller *funksjonskrav* kombinert med ulike krav til verifikasjon/dokumentasjon og systemer for internkontroll hos aktørene. Det viktigste arbeidet med å utvikle sikkerhetsløsninger gjøres dermed hos aktørene selv.

Videre er det et overordnet krav at et høyt sikkerhetsnivå skal «oppretholdes og utvikles i tråd med den teknologiske utvikling.»³¹⁰ Alle aktører som er involvert i petroleumsvirksomhet har et selvstendig ansvar for at deres egen virksomhet oppfyller regelverket. Samtidig har rettighetshaverne og operatøren også et særlig ansvar for å påse at leverandører og andre som utfører arbeid for seg oppfyller regelverket – den såkalte «påseplikten», jf. rammeforskriften § 7. I stor grad kan altså myndighetene forholde seg til rettighetshaverne, som så igjen har ansvar for sine underordnede leverandører og andre.

Et viktig aspekt ved den praktiske forvaltningen av sikkerhetsregelverket er den omfattende graden av samvirke og samarbeid mellom selskapene og Petroleumstilsynet. Uformell kontakt og dialog bidrar til fleksibel håndheving og stor grad av tillit mellom aktørene og sikkerhetsmyndighetene. Samlet sett har dette systemet antagelig bidratt sterkt til at norsk sektor de senere tiårene i stor grad har unngått omfattende ulykker og skader, til tross for teknologiske utfordringer, sårbar natur og krevende værforhold. Samtidig bør det ikke underslås at særlig de omfattende dokumentasjonskravene og kravene til internkontroll i virksomhetene innebærer at regelverket er svært kostnadskrevende, noe som både må ses i sammenheng med den høye inntjeningen i næringen og at virksomheten medfører ekstraordinær skaderisiko. Petroleumsskattesystemet medfører også at store deler av kostnadene ved et høyt sikkerhetsnivå i realiteten bæres av staten.

³⁰⁸ Se en god oversikt over regelverket på <https://www.ptil.no/regelverk/alle-forskrifter/>

³⁰⁹ Se nærmere om dette Knut Kaasen, «Safety Regulation», *MarIus* nr. 404 (2011) s. 164–202.

³¹⁰ Jf. petroleumsloven § 9-1 (vår understrekning).

7.2.4 Ressursforvaltningen

Selve ressursforvaltningen, adgangen til å lete etter og utvinne ressursene, er regulert gjennom et eget konsesjonssystem med trinnvise beslutninger/tillatelser, der som nevnt Olje- og energidepartementet er sentral konsesjonsmyndighet og Oljedirektoratet utgjør den underliggende fagmyndighet med ansvar for ressursforvaltningen. Før det kan tildeles utvinningstillatelser i et område må dette være åpnet for petroleumsvirksomhet, noe som besluttes av Stortinget på grunnlag av en prosess med konsekvensutredning og høring av berørte interesser, jf. petroleumsløven § 3-1 og petroleumsforskriften § 6 a-d.

Åpning av nye områder gir imidlertid ingen rettigheter til å lete eller utvinne petroleum. Det sentrale elementet i konsesjonsordningen er slik sett *utvinningstillatelsen*, som tildeles av myndighetene i henhold til petroleumsløven § 3-3. Utvinningstillatelsen gir både en rett og en plikt til å gjennomføre et bestemt leteprogram, jf. petroleumsløven § 3-8, med det formål å utforske mulighetene for petroleumsutvinning i det aktuelle området.³¹¹ Normalt består leteprogrammet i boring av et antall letebrønner samt innhenting av seismiske data, og det forutsetter gjerne forholdsvis betydelige investeringer og risiko. Det er kun i et forholdsvis lite mindretall av gitte utvinningstillatelser at det faktisk gjøres drivverdige funn.

Utvinningstillatelser tildeles i praksis alltid en gruppe av oljeselskaper som settes sammen av konsesjonsmyndighetene etter en åpen prosess med utlysning og søknad fra interesserte aktører, jf. petroleumsløven 3-5 og petroleumsforskriften § 7 flg. Det holdes ingen auksjoner over utvinningstillatelser. Det er alltid et konsesjonsvilkår at andelshaverne inngår en samarbeidsavtale som regulerer forholdet innad i gruppen. Denne samarbeidsavtalen er fullstendig standardisert, og i realiteten ikke gjenstand for avtalefrihet. Den inngår slik sett som en integrert del av konsesjonsverket. Normalt blir et av selskapene i gruppen oppnevnt som operatør, som innebærer ansvar for den daglige driften av virksomheten, jf. petroleumsløven § 3-7. Et viktig poeng med at tildeling skjer til grupper av selskaper, i tillegg til at det bidrar til å fordele risikoen under de enkelte utvinningstillatelsene på flere aktører, er at det gir mulighet til å sette sammen grupper av deltagere med ulik spisskompetanse. Gjennom Petoro er staten også selv deltager i de fleste utvinningstillatelsene, noe som gir mulighet til direkte kontroll og innflytelse over beslutningsprosessene i virksomheten.

³¹¹ Paragraf 3-8 gir hjemmel for at mislighold av arbeidsplikten kan sanksjoneres med erstatningsansvar. I dag er det likevel vanligere at utvinningstillatelsene bygger på «drill or drop» som innebærer at rettighetshaverne kan velge å tilbakelevere tillatelsen istedenfor å fullføre arbeidsprogrammet. Tanken er at det normalt ikke vil ha noen særlig hensikt å gjennomtvinge store investeringer i leting som rettighetshaverne selv har mistet troen på.

Tildeling av konsesjon gjøres formelt av Kongen i statsråd, jf. petroleumsloven § 3-3, og skal skje på grunnlag av bestemte, objektive kriterier, jf. petroleumsloven § 3-5 og petroleumsforskriften §§ 10 og 11, som her gjennomfører reglene i EUs konsesjonsdirektiv (direktiv 94/22). Det finnes to typer av utlysninger eller konsesjonsrunder. Tildelinger i nye eller umodne områder skjer gjennom nummererte utlysningsrunder, normalt annethvert år,³¹² men dette suppleres av årlige utlysninger i modne eller såkalt forhåndsdefinerte områder (TFO). Systemet er basert på at rettighetshavergruppen under en tildelt utvinningstillatelse i løpet av en viss tid tilbakeleverer deler av det tildelte arealet, som så kan gjøres til gjenstand for nye utlysninger. Dette bidrar til å effektivisere letingen, siden rettighetshaverne innen en viss tid må bestemme seg for hvilke deler av det tildelte arealet som anses mest lovende, mens øvrige deler kan åpnes for nye interessenter som kan se andre muligheter enn de opprinnelige rettighetshaverne.³¹³ Systemet gjør at det i liten grad er mulig for rettighetshaverne å sitte med areal («lokalitet») som de ikke utnytter. All informasjon og data som innhentes gjennom leteprogrammet skal overlates vederlagsfritt til myndighetene, i praksis til Oljedirektoratet som er delegert ansvar for å samle inn opplysninger fra leteboring mv.³¹⁴

Utvinningstillatelsen gir en enerett, men i seg selv ingen definitiv rett, til å utnytte et funn. Den beslutningen som tas når det gis en utvinningstillatelse er bare at området åpnes for leteboring. Rettighetshaverens «vederlag» for leteprogrammet er eneretten, altså at ingen andre kan gis rett til utvinning av eventuelle funn. Utbygging av utvinningsfasiliteter mv forutsetter en egen tillatelse. Systemet her er at en beslutning om utbygging først må tas i rettighetshavergruppen, som så utarbeider en såkalt Plan for Utbygging og Drift (PUD) som igjen må godkjennes av OED som konsesjonsmyndighet, jf. petroleumsloven § 4-2.³¹⁵ I tilknytning til utarbeidelsen av PUD gjelder det blant annet strenge krav til konsekvensutredning, jf. petroleumsforskriften § 22 flg. Og en rekke andre fagmyndigheter har naturligvis en rolle å spille i forbindelse med godkjenningen av PUD, så som Petroleumstilsynet som har ansvar for godkjenning av de sikkerhetsmessige aspektene av planlagte utbyggingsløsninger, Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet med hensyn til konsekvenser for fiske, Sjøfartsdirektoratet mht konsekvenser for skipsfart mv. Og det kan naturligvis også være nødvendig med konkrete tillatelser fra andre myndigheter, i tillegg til eller i tilknytning til PUD-godkjenningen. For eksempel må Forurensningstilsynet gi tillatelse til planlagte utslipp på vanlig måte, jf. forurensningsloven §

³¹² Den siste konsesjonsrunden som ble utlyst 19. november 2020 er den 25.

³¹³ Det største funnet som er gjort de senere år, det såkalte Sverdrup-feltet, ble for eksempel gjort i et forhåndsdefinert område som var tilbakelevert av den opprinnelige rettighetshavergruppen.

³¹⁴ Jf. Forskrift 13. desember 2017 nr. 2004 om ressursforvaltning i petroleumsvirksomheten (ressursforskriften)

³¹⁵ Det er imidlertid praksis for at beslutningen fattes av Stortinget hvis totale investeringer er antatt å overstige 20 mrd. kroner.

11 og der planen forutsetter bygge- og anleggstiltak i strid med arealplan etter plan- og bygningsloven, må dette godkjennes av den aktuelle planmyndigheten, jf. petroleumsforskriften § 20.

Utgangspunktet er at myndighetene står fritt med hensyn til om PUD skal godkjennes, og også for eksempel i vid utstrekning må kunne stille vilkår om hvordan utbygging skal skje. Helt fritt står nok myndighetene likevel ikke, og hvor langt selve utvinningstillatelsen kan gi berettigete forventninger om fremtidig utvinning og hvilken beskyttelse disse har, er ikke helt avklart.³¹⁶

Et helt sentralt aspekt av petroleumsforsvaltningen er myndighetenes adgang til å drive helhetlig planlegging og koordinering av utbygging, drift og utnyttelse av infrastruktur som brukes i virksomheten. Sentralt i denne forbindelse står myndighetenes adgang til å pålegge samordning av virksomheten under flere utvinningstillatelser, jf. petroleumsløven § 4-7, og bestemmelsene om tredjepartsadgang, jf. petroleumsløven § 4-8. Denne myndigheten ligger etter petroleumsløven til departementet, altså OED. Særlig der et og samme reservoar strekker seg over flere utvinningstillatelser, men også ellers der ulike felt ligger i nærheten av hverandre, vil det ofte være rasjonelt med felles utbygging og drift av produksjonsfasiliteter og transportløsninger. Dette kan gjøres enten gjennom at utbyggingen gjøres i fellesskap, slik at interessentskapene under to utvinningstillatelser slås sammen («unitisering»), eller at et omkringliggende felt gis anledning til å koble seg til et eksisterende felt («tie-in»). Myndighetene har vid adgang til å pålegge både samordning og tredjepartsadgang der partene ikke selv blir enige om dette. Myndighetene må også i forholdsvis vid utstrekning kunne sette som vilkår for PUD-godkjenning at det velges utbyggingsløsninger som legger til rette for senere oppkobling av omkringliggende felt, selv der det utbyggende felt nok selv kunne være bedre tjent med en annen og mindre kostnadskrevende utbyggingsløsning. For mindre felter vil det ofte være en forutsetning for regningssvarende utvinning at de kan benytte seg av eksisterende infrastruktur. Samfunnsøkonomisk vil det dermed være viktig at utbyggingsløsninger for de enkelte felt planlegges ut fra behovet for en infrastruktur som ivaretar den overordnede ressursforvaltningen i det aktuelle området. Et sentralt hensyn her er både at store deler av utbyggingskostnadene rent faktisk bæres av staten gjennom skattesystemet, og at oljeselskapene ikke utnytter sine egne, men fellesskapets, ressurser.

Infrastrukturen for gasstransport illustrerer de samme hensynene. Her er de fleste gassrørledninger på kontinentalsokkelen i dag samlet i et felles privateid eierselskap (Gassled), som driftes av et statlig eid operatørselskap (Gassco). Både adgangen til og vilkårene for transport er

³¹⁶ Se imidlertid uttalelsene om dette i HR-2020-2472-P, avsnitt 219-220, som forutsetter at myndighetene står ganske fritt.

strengt regulert, blant annet gjennom prisregulering som skal sikre at overskuddet fra produksjonen primært blir liggende igjen hos produsentleddet.³¹⁷ Vederlaget for transporten skal gi kostnadsdekning samt en rimelig avkastning på investert kapital. Til gjengjeld har Gassled et faktisk transportmonopol og liten markedsrisiko.

Reguleringen av petroleumsvirksomheten eksemplifiserer en ressursforvaltning som er tilrettelagt for sterk og overordnet myndighetsstyring og kontroll med virksomheten, samtidig som det i praksis er en forutsetning om utstrakt grad av samvirke og samarbeid mellom myndighetene og næringen. Et sentralt og viktig aspekt av dette har utvilsomt vært utviklingen av sterke kompetansemiljøer hos myndighetene, men dette kan ikke ses atskilt fra strukturen i det regulatoriske rammeverket og konsesjonsverket.

7.3 Kraftforvaltningen

7.3.1 Innledning

Forvaltning av produksjon av fornybar energi gjennom konsesjonssystem har lang tradisjon i Norge. Forvaltning av vannkraftproduksjonen var også et forbilde da konsesjonssystemet for petroleum ble utarbeidet i sin tid i tillegg til ulike utenlandske modeller. De nærmere reglene for forvaltning av vann- og vindkraft er på enkelte punkter ganske forskjellige, selv om det langt på vei er de samme forvaltningsorganene som er ansvarlig for forvaltningen. Et viktig fellestrekk for forvaltningsregimene er imidlertid at energistyresmaktene langt på vei har siste ord i spørsmål som gjelder ressursutnytting.

Det sentrale forvaltningsorganet i kraftsektoren er NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat.) NVE har forvaltningsansvaret for alle konsesjonspliktige kraftverk. Forvaltningsansvaret omfatter søknadsprosessen fra meldinger, søknader, oppfølging i byggetiden og tilsyn etter at kraftverk er kommet i drift.³¹⁸ Hvem som er konsesjonsmyndighet, varierer likevel avhengig av tiltakenes størrelse og omfang. Regulering av nett for overføring og omforming av energi er en viktig del av kraftsektoren. I det videre er likevel primært produksjon av energi vi vil behandle.

7.3.2 Overordnet om myndighetsfordeling

Olje- og energidepartementet er som i petroleumsforvaltningen overordnet forvaltningsorgan innenfor vann- og vindkraftsektoren. Olje og energidepartementet har i utgangspunktet myndighet etter vassdragsreguleringsloven,³¹⁹ men likevel slik at omfattende myndighet er delegert

³¹⁷ Se HR-2018-1258-A.

³¹⁸ [Konsesjonsbehandling av vannkraft - NVE](#).

³¹⁹ Lov om regulering og utbygging i vassdrag av 14. desember 1917 nr. 17.

til NVE.³²⁰ Mye av departementets kompetanse etter energiloven er også delegert til NVE. Sentrale unntak gjelder for eksempel vedtakskompetanse til konsesjon på anlegg jf. § 3-1, som i utgangspunktet er lagt til Kongen (kgl.res.), og forskriftskompetanse etter nærmere bestemte regler i loven.³²¹ Også hvem som er vassdragsmyndighet etter vannressursloven er forskriftsregulert. Vannressursloven regulerer jo også en rekke andre vassdrags saker enn energiproduksjon. I denne sammenheng der det sistnevnte som er av interesse.

7.3.3 Overordnet om konsesjonssystemet

For både vann- og vindkraftressursene inntre konsesjonsplikt først for tiltak over en viss størrelse. Vannkraften reguleres dessuten i tre forskjellige konsesjonslover; vassdragsreguleringsloven, vannfallsrettighetsloven³²² og vannressursloven³²³. Helt overordnet kan man si at den store reguleringskraften forvaltes gjennom vassdragsreguleringsloven og vannfallsrettighetsloven. For grensdragningen mellom vannressursloven og vassdragsreguleringsloven se, vannressursloven § 19.

Vannfallsrettighetsloven styrer overføring av rettigheter til vannkraftproduksjon. I dag kan bare aktører med minst 2/3 offentlig eierskap få konsesjon etter vassdragsreguleringsloven. Andre aktører enn staten må ved erverv av rettigheter til fallrettigheter ha konsesjon etter vannfallsrettighetsloven. Slikt krav om tillatelse for erverv av rettigheter gjelder bare for erverv («eieomsrett til vannfall») som ved regulering er ventet å kunne gi mer enn 4000 naturhestekrefter alene eller i forbindelse med bruk av andre vannfall som erververen eier eller bruker når fallene hensiktsmessig kan bygges ut under ett, jf. loven § 2.

Formålet med vannfallsrettighetsloven er å sikre at vannkraftressursen forvaltes til beste for fellesskapet gjennom offentlig eierskap på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå, se lovens § 1.³²⁴ Tidligere kunne også private aktører gis konsesjon, men da med tidsbegrensning og vilkår om hjemfall.³²⁵

Mindre vannkraftverk er konsesjonspliktige etter vannressursloven.

³²⁰ FOR-2018-01-19-71.

³²¹ FOR-2019-10-31-1455.

³²² Lov om konsesjon for rettigheter til vannfall mv. av 14. desember 1917 nr. 16.

³²³ Lov om vassdrag og grunnvann av 24. november 2000 nr. 82.

³²⁴ [Det juridiske rammeverket - Energifakta Norge.](#)

³²⁵ [Det juridiske rammeverket - Energifakta Norge.](#)

7.3.4 Overordnet om miljøreguleringer

Både vann- og vindkraft er tiltakstyper som på den ene siden er viktige bidrag til fornybar energi, men som også reiser grunnleggende miljøspørsmål. Miljøvirkningene av disse tiltakstypene er imidlertid vesensforskjellige.

For *vannkraften* er gjerne konsekvensene knyttet til reduserte livsmuligheter for arter i vassdraget og miljøet rundt. I tillegg kommer arealinngrep knyttet til bygging, anleggsdrift og veier. Vannkraft med reguleringsmagasin har andre miljøkonsekvenser enn mindre vannkraftanlegg. Både myndigheter og kraftselskap har i dag både mer kunnskap og bevissthet om prioritering av miljøverdier ved vassdragsutbygginger og drift enn tidligere. Regulering av miljøspørsmål skjer først og fremst gjennom konsesjonslovene, konsesjoner og vilkår i disse. Vannforskriften med tilhørende vannområdeplaner er dessuten sentral.³²⁶ Det er mange ulike aktører som kan påvirke miljøtilstanden i vassdrag og andre vannmiljø. De regionale vannforvaltningsplanene er et styringsverktøy for en samordnet innsats for å ivareta og bedre vannmiljøet, og for å nå fastsatte mål for vannkvalitet. Ett av vilkårene i reguleringskonsesjoner er at vilkårene kan revideres etter en gitt tid. Dermed kan styresmaktene stille oppdaterte krav til miljøforholdene i regulerte vassdrag.

Ulemper fra *vindkraften* er først og fremst knyttet til arealinngrep både fra turbiner og anleggsveier. Et annet tema er fare for kollisjoner mellom fugler og turbiner. Også mer estetiske ulemper og støy fra turbinene har fått mye oppmerksomhet. Støyulemper reguleres av forurensningsmyndighetene, og vil privatrettslig falle inn under naboloven.

Både planer for og konkrete tillatelser til energiproduksjon vil dessuten gjennomgående kreve konsekvensutredning.³²⁷ Vi går ikke nærmere inn på detaljene og grensegangene her. Som ellers vil også naturmangfoldlovens regler være viktige i saksbehandlingen. Det er krav om at prinsippene i lovens § 8 til § 12 vurderes, og det er dessuten et særlig uttrykt begrunnelseskrav for disse vurderingene i naturmangfoldloven § 7 annet ledd.

7.3.5 Unntak fra planlovgiving mm

I dette avsnittet omtales ulike produksjonsanlegg for energi. Overføringsnett er imidlertid viktig for realisasjon både av ny vannkraft og vindkraft. Av forsyningshensyn osv. har derfor overføringsanlegg blitt behandlet på en særegen måte i forhold til plan- og bygningsloven, se plan- og bygningsloven § 1-3 annet ledd, jf. energiloven § 3-1 tredje ledd. For slike overførings- og omformingsanlegg gjelder bare kapittel 2 og 14 i plan- og bygningsloven. Sagt på en annen måte står sektormyndighetene særlig sterkt i disse sakene.

³²⁶ Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446.

³²⁷ Forskrift 21. juni 2017 om konsekvensutredninger. Se også direktivene 2014/52/EU og 2001/42/EF.

Produksjonsanleggene for energi har, om enn på en noe mindre radikal måte, også blitt særbehandlet innenfor arealforvaltningene. Etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd tredje setning er det ikke krav om reguleringsplan for konsesjonspliktige tiltak etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

I utgangspunktet må altså tiltakene fremdeles være i samsvar med det arealformålet kommunen har fastsatt i det aktuelle området. Imidlertid er det mulig å la konsesjonen fra energistyresmaktene *gjelde som plan* etter plan- og bygningsloven § 6-4 tredje ledd. Det betyr i korte trekk at kommunens arealforvaltning ikke er førende for energistyresmaktene. Et slikt system skal etter intensjonen fremme effektivitet, og være gunstig for å fremme faglige vurderinger. Hovedutfordringen er selvsagt at man mister noe av den lokale forankringen, og dermed legitimiteten som følger et vedtak truffet av et lokalt folkevalgt organ.

Et viktig supplement til systemet er at plan- og bygningslovens regler om innsigelse (§§ 5-4 til 5-6) er gjort gjeldene for søknader om konsesjon til kraftproduksjonsanlegg. Ordningen gir både statlige og regionale organ og ikke minst kommunene et effektiv virkemiddel for å fremme synspunkt i disse sakene. Fra kommunenes ståsted kan man altså velge om man vil bare vil gi vanlig høringsuttalelse eller om man vil gå veien om det mer formelle innsigelsesinstituttet.

For vindkraftens del kan man spørre om dette unntaket fra det ordinære arealforvaltningsregimet i alle fall er en del av forklaringen på den massive motstanden mot etableringen av nye slike anlegg. I tillegg oppsto det en massiv motstand som følge av lanseringen av den såkalte «Nasjonal ramme for vindkraft» i 2019. NVE utarbeidet på oppdrag fra Olje- og energidepartementet et forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land. Initiativet kunne nok hatt potensiale både til å skape et mer forutsigbart forvaltningssystem for alle involverte aktører, og være til hjelp for å styre unna de mest konfliktfylte områdene. Forslaget ble likevel møtt med et overveldende antall negative høringsuttalelser. Regjeringen besluttet dermed å ikke gå videre med forslaget om å peke ut de mest egnede områdene for vindkraft. Våren 2020 kom så vindkraftmeldingen Meld. St. 28 (2019-2020). Da denne ble behandlet i Stortinget ble det gjort flere anmodningsvedtak med sikte på forbedringer i konsesjonssystemet. Blant annet ba Stortinget regjeringen komme tilbake med et forslag om hvordan konsesjonssystemet for vindkraft igjen kan koples tettere på plan- og bygningsloven.³²⁸

³²⁸ Innst. 101 S (2020–2021), vedtak 143: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan og bygningsloven».

Reaksjonene på forsøket på en slik mer helhetlig planlegging kan kanskje også leses som et uttrykk for de utfordringer man gjerne vil stå overfor ved større omlegginger av et forvaltnings-system, og ikke minst utfordringene knyttet til synliggjøringen av hvor nye tiltak eventuelt kan komme. For vannkraft hadde man til sammenligning i mange år en samlet plan for vassdrag. Planen gav uttrykk for hvilke kraftanlegg som kunne konsesjonssøkes, og var utarbeidet på bakgrunn av omfattende utredningsarbeid. I 2016 ble planen opphevet. Det var uttalt at vannrammedirektivet nå ville dekke dette behovet for overordnet planlegging. Dette var noe misvisende. Etter vår oppfatning er det slik at de to instrumentene har ganske så ulik karakter der sistnevnte først og fremst fastsetter miljønormer, mens førstnevnte var et instrument for å prioritere mellom utbyggingstiltak.

7.3.6 Nærmere om konsesjonsplikt og konsesjonsmyndighet

For de minste vannkraftanleggene (inntil 1 MW) er det kommunen som treffer vedtak om konsesjon etter vannressursloven § 8 første ledd. Det er forskriftsfestet en rekke unntak fra dette utgangspunktet. Til illustrasjon gjelder ikke denne myndigheten i vernede vassdrag eller nasjonale laksevassdrag.³²⁹ Departementet er klageinstans for vedtak truffet etter denne hjemmelen, jf. § 64 annet ledd.

Kommunen er også tilsynsmyndighet med at utbyggingen skjer i samsvar med konsesjonen og kan kreve retting og pålegge tvangsmulkt. Bestemmelsen gir dessuten kommunen forvaltningsmyndighet etter vannressursloven § 27 (bortfall/inkludert forlenging ved manglende igangsettelse) og § 28 (omgjøring).

NVE er som nevnt det sentrale myndighetsorganet for kraftsektoren. NVE gir konsesjoner etter vannressursloven til småkraftverk. NVE er delegert myndighet for kraftutbygginger for inntil 10 MW.³³⁰

Andre enn staten må ha konsesjon for vassdragsreguleringer og overføringer for produksjon av elektrisk energi som øker vannkraften med minst 500 naturhestekrefter i et enkelt eller flere vannfall som kan utnyttes under ett, eller med minst 3000 naturhestekrefter samlet i hele vassdraget eller som alene eller sammen med tidligere reguleringer eller overføringer påvirker naturforholdene eller andre allmenne interesser vesentlig.

Det kreves også tillatelse fra Kongen for vannkraftverk med midlere årsproduksjon over 40 GWh, dersom tiltaket kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen jf. vassdragsreguleringsloven § 3 annet ledd.

³²⁹ Forskrift av 15.12.2017 nr. 2037.

³³⁰ Forskrift 19. desember 2000 nr. 1705, delegering til NVE etter vannressursloven.

For de aller største kraftreguleringene (regulering eller overføring som øker vannkraften i vassdraget med minst 20.000 naturhesterkrefte), eller særlig konfliktfylte saker («betydelige interesser står mot hverandre») må Stortinget gi samtykke før konsesjon blir gitt. Dette gjelder ikke dersom departementet finner at det ikke er nødvendig.

I større utbyggingssaker som faller inn under vannressursloven, installasjon større enn 10 MW, vassdragsreguleringsloven og vannfallsrettighetsloven skriver NVE en innstilling til departementet (OED). NVE anbefaler eller fraråder da konsesjon. OED forbereder så videre saken for regjeringen som eventuelt fatter vedtak om utbygging i form av en kongelig resolusjon.³³¹

Vindkraftverk får konsesjon etter energiloven. Konsesjonsplikten for tiltak går fram av lovens § 3-1. Konsesjongrensen er dessuten regulert gjennom forskrift hjemlet i energiloven § 3-1 annet ledd. Her går det fram at vindkraftturbiner mindre enn 1 MW er unntatt konsesjonsplikt, jf. forskriften § 3-1 annet ledd. Er det flere turbiner enn fem skal tiltaket likevel konsesjonsbehandles, jf. forskriftens § 3-1 annet ledd andre setning. Tiltakene som faller utenfor konsesjonsregimet vil behandles etter plan- og bygningsloven.

7.3.7 Konsesjoners varighet og hjemfallsrett

Det er ikke generelle bestemmelser om konsesjoners varighet verken i vannressursloven eller energiloven. Vilårsbestemmelsen i energiloven § 3-5 sier imidlertid eksplisitt at det kan settes vilkår om både nedleggelse (§ 3-5 nr. 2) og utnyttelse (§ 3-5 nr. 3).

Vindkraftkonsesjoner gis ifølge vindkraftmeldingen for maksimalt 30 år.³³² Teknisk levetid for anleggene er ca. 25–30 år.

Etter energiloven § 3-5 kan det settes vilkår også om nedleggelse av det elektriske anlegget. I følge vindkraftmeldingen inneholder alle konsesjoner et vilkår om at innehaver av konsesjon er ansvarlig for tilbakeføring av planområdet etter endt konsesjonsperiode.³³³ Et slikt krav følger dessuten av energilovforskriften § 3-5 bokstav d. Ifølge meldingen er det slik at man innen det tolvte driftsåret skal legge fram en garanti for nedleggingskostnadene. Vilkåret blir stilt med hjemmel i forskriftens regel om å sette frister for arbeidet og bestemmelser med hensyn til tilbakeføringen, jf. § 3-5 bokstav d siste setning. Stortinget har i anmodningsvedtak bedt regjeringen legge fram alternativ til hvordan det kan stilles garanti for opprydding ved oppstart av

³³¹ [Større vannkraftsaker - NVE.](#)

³³² Meld. St. 28 (2019–2020) avsnitt 8.1.

³³³ Meld. St. 28 (2019–2020) avsnitt 3.2.

vindkraftanlegg.³³⁴ Etter den samme bestemmelsen i forskriften skal anlegget når det legges ned fjernes, og så langt det er mulig skal også landskapet føres tilbake til naturlig tilstand.

Hovedregelen for vannkraftkonsesjoner er nå at disse blir gitt på tidsbestemt tid, jf. vassdragsreguleringsloven § 6.³³⁵ Vassdragsreguleringsloven § 28 regulerer hjemfallsrett til staten. I praksis gjelder regelen for tidligere gitte konsesjoner. Også vannfallsrettighetsloven § 11 har regler om hjemfall. På grunn av eierforhold osv. uttalte departementet i vindkraftmeldingen at de ikke anså det som hensiktsmessig å utrede eventuell hjemfallsordning for vindkraftanlegg.

7.4 Sammenlignende analyse av ulike næringsforvaltninger

Både petroleumsvirksomhet og vannkraft er preget av sterkt statlig eller iallfall offentlig eierskap. Vindkraftutbygging skjer derimot mye i regi av private eller utenlandske offentlige eiere.

Når en sammenligner petroleumsforvaltningen med havbruksforvaltningen, er det fraværet i havbruket av offentlig eierskap det mest påfallende. Videre gjør det at petroleum bare utvinnes til havs at det er få eller ingen kommunale forvaltningsorganer involvert, bortsett fra når det gjelder ilandføringsanlegg særlig for gass og forsyningsbasepolitikk. Større likhet er det derimot når det gjelder det grunnleggende skillet mellom ressursforvaltning på den ene siden og sikkerhet, helse og miljø på den andre. Like sentralt som Mattilsynet er i oppdrettsforvaltningen, er Petroleumstilsynet i petroleumsforvaltningen. Det er nettopp egne forvaltningsstrukturer som er satt til å forvalte de ikke-økonomiske hensynene.

Når en sammenligner kraftutbygging og havbruk, er det tydelig at NVE har en mer omfattende rolle som ivaretager av både ressursforvaltning og miljøhensyn. I tillegg er kraftutbygging, som tort sett fortsatt foregår på land i stor grad unntatt fra planregleverket, i motsetning til det som gjelder for oppdrett. Men vi har også sett at dette kan være en av faktorene som forklarer hvorfor det har vært så sterk lokal motstand mot vindkraft mange steder.

8 Analyse av dagens havbruksforvaltning

8.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi på bakgrunn av de foregående kapitler analysere dagens organisering. Analysen vil først og fremst gjennomgå de viktigste involverte forvaltningsorganene, men også se noe på sammenhengen mellom regelverk og organisering.

³³⁴ Innst. 101 S (2020–2021), vedtak 145.

³³⁵ Meld. St. 28 (2019–2020) avsnitt 8.1.

8.2 Nærings- og fiskeridepartementets rolle

8.2.1 Oversikt og utviklingslinjer

Nærings- og fiskeridepartementet (forkortet NFD) ble opprettet 1. januar 2014. Departementet består av tidligere Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet, med unntak av kyst- og miljøavdelingen og deler av avdelingen for forskning, styring og administrasjon.³³⁶ I tillegg fikk departementet overført konkurransepolitisk avdeling fra det tidligere Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, samt ansvaret for selskapslovgivning fra Justis- og beredskapsdepartementet. For tiden har departementet to statsråder, en næringsminister og en egen fiskeri- og sjømatminister.

Fra 2020 er det en egen havbruksavdeling i departementet. Departementet er organisert i 9 avdelinger, i tillegg til Departementsrådets kontor og Kommunikasjonsseksjonen:

- Administrasjonsavdelingen
- Eierskapsavdelingen
- Næringspolitisk avdeling
- Maritim avdeling
- Handelspolitisk avdeling
- Forsknings- og innovasjonsavdelingen
- Havbruksavdelingen
- Fiskeriavdelingen
- Avdeling for konkurransepolitikk, selskapsrett og næringsøkonomi

I 2020 ble det altså bestemt at den tidligere fiskeri- og havbruksavdelingen skulle deles i hhv. en fiskeriavdeling og en havbruksavdeling. Statsråden viste til at det var ønskelig å sikre større oppmerksomhet og kraft om arbeidet med havbruksforvaltning for å realisere ambisjoner om utvikling av rammebetingelsene for havbruksnæringen.

Havbruksavdelingen har ansvar for alle saker knyttet til havbruksnæringen. Dette omfatter bl.a. konsesjonsregelverk og kapasitetsbegrensninger i havbruk, samt fiskehelse, fiskevelferd og miljømessig bærekraft i havbruksnæringen. Avdelingen har ansvar for blant annet akvakulturloven, matloven og dyrevelferdsloven når det gjelder havbruk. Administrativt er Mattilsynet underlagt Landbruksdepartementet.

Dagens havbruksavdeling er inndelt i to seksjoner, som beskrives slik av departementet:

³³⁶ Fiskeri- og kystdepartementet var blitt opprettet i 1946 ved utskilling av fiskeriavdelingen i Handelsdepartementet. Norge var det første land i verden som opprettet et eget fiskeridepartement, se Store norske leksikon: Fiskeri- og kystdepartementet.

«Seksjon for havbrukspolitikk og -økonomi

Seksjonen har ansvar for å utvikle en næringspolitikk som legger til rette for lønnsomme arbeidsplasser og å realisere havbruksnæringsens verdiskapingspotensial. I dette ligger bl.a. å utvikle en mangfoldig havbruksnæring og å forvalte tillatelsessystemet for akvakultur. Seksjonen har ansvar for den delen av havbruksregelverket som gjelder tildeling av tillatelser, dvs frem til tillatelse er utstedt. Næringsutvikling i havbruk, næringsstruktur, tildeling av konsesjoner, og kapasitetsbegrensninger.

Seksjon for havbruksforvaltning

Seksjonen har ansvar for å utvikle og forvalte rammeverket for etablering og operasjonell drift av havbruksaktivitet. I dette ligger bl.a. ansvar for arbeidet med miljømessige og klimarelaterte problemstillinger, naturvitenskapelige og tekniske forhold knyttet til etablering og drift av akvakulturanlegg og støttevirksomhet, samt areal- og plansaker i kystsonen. Seksjonen har ansvar for alle driftsmessige forhold ved havbruksnæringsen, dvs alt som skjer mellom rogn legges inn i stamfiskanlegget til fisken er avlivet på slakteriet. Det dreier seg om tema som fiske sykdommer og fiskevelferd, rømming, utslipp fra oppdrettsanlegg, medisinerbruk, produksjonssvinn, og hvor oppdrettsanleggene er plassert. Seksjonen har også ansvaret for forebygging og bekjempelse av sykdommer på viltlevende fisk/arter, slik som lakselus på villaks, samt gyrodactylus og krepspest i elver og vassdrag.»³³⁷

8.2.2 Arbeidet i departementet og forholdet til andre myndigheter

Mens etater som rapporterer til departementene fører årsrapport, gjøres ikke det samme på departementsnivå. Det gjør det litt mer krevende å få innblikk i virksomheten.

I havbruksavdelingen er det ansatt omtrent 12 årsverk, fordelt på de to seksjonene. Disse årsverkene skal følge opp forvaltningen av akvakulturloven, dyrevelferdsloven og matloven. De skal utarbeide strategier og sørge for revisjoner av regelverket. De skal styre etatene som er underlagt dem, og tildele økonomiske midler til etatenes drift. I tillegg skal departementet være sekretariat for statsråden som leder denne delen av departementet. Det betyr å lage underlagsmateriale som hjelper statsråden og hennes politiske ledelse med å vite hva hun bør si i ulike sammenhenger. Statsrådets politiske agenda kan være styrt av Regjeringen, Stortinget, media, næringsaktører eller av strategisk arbeid i departementet. Det innebærer at sekretariatfunksjonen kan være både enkeltsaksorientert og gjelde overordnet styring.

Arbeidet med å følge opp forvaltningen av akvakulturloven, dyrevelferdsloven og matloven kan også være både enkeltsaksorientert og gjelde overordnet styring. Departementet er ikke klageinstans knyttet til saker på Mattilsynets forvaltningsområde. Fra tid til annen får de likevel

³³⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/organisation/avdelinger/havbruksavdelingen/id2696730/>.

en omgjørings sak til behandling. Departementet er klageinstans for flere saker innenfor Fiskeridirektoratets forvaltningsområde.³³⁸ Det beslaglegger mye kapasitet. Eksempelvis så har departementet fattet over 60 klagesaksvedtak om utviklingstillatelser.³³⁹ Dette er saker som krever nybrottssevne og grundige vurderinger av økonomi, teknologi og juss.

I tillegg til at enkeltsaksbehandling på saker under akvakulturloven er arbeidskrevende, så kan det også gi et skjevt fokus. Dersom de departementsansatte bare håndterer akvakulturloven i det daglige, kan dyrevelferdsloven og matloven komme i andre rekke. Denne faren forsterkes ved at ansvaret for dyrevelferdsloven og matloven er delt mellom flere departement. Akvakulturloven er derimot utelukkende Nærings- og fiskeridepartementets ansvar.

Nærings- og fiskeridepartementet er ansvarlig for etterkontroll av lover og forskrifter innenfor departementets ansvarsområde.³⁴⁰ Akvakulturloven er endret etter at den trådte i kraft. Matloven og dyrevelferdsloven har ikke vært gjenstand for endringer innen akvakulturområdet.

Det har vært flere arbeid opp gjennom årene som har hatt til hensikt å forenkle og forbedre regelverket på havbruksområdet. Noe har vært sentralstyrt fra regjeringen, som f.eks. prosessen for å fjerne unødvendig saksbehandling og unødvendige rapporteringskrav for næringslivet. Noe har vært etter initiativ fra underliggende etater. Noe har vært nødvendige følger av EØS-forpliktelser. Det er ikke gjort en samlet gjennomgåelse av regelverket.

Forskrifter under akvakulturloven, dyrevelferdsloven og matloven revideres løpende, men en god del forskriftsarbeid kan også bli liggende. Eksempelvis ble endring av lakselusforskriften bestilt allerede under behandlingen av stortingsmeldingen om vekst i havbruksnæringen. Et endringsforslag ble utarbeidet av Mattilsynet og sendt til departementet for klarering for høring 6. desember 2018. Den 3. januar 2020 ble forskriften endelig sendt på høring. Høringen ble avsluttet 1. juni 2020, men endringer er ennå ikke fastsatt.³⁴¹ Lakselus er en hovedutfordring i oppdrett, slik at det er kritisk at revisjon av forskriften tar årevis.

³³⁸ En oversikt over hvem som vedtar hva i forvaltningen av regelverket under akvakulturloven finnes her: https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Akvakulturloven-og-forskrifter/_/attachment/download/b701c762-a6b7-4a68-9042-dcebd288643f:c8459f694b3b6e8fb26515fdadccf7ca65c6c4ab/myndighetsoversikt-200320.pdf.

³³⁹ <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Saertillatelser/Utviklingstillatelser/Brev-og-vedtak>.

³⁴⁰ *Lovteknikk og lovforberedelse*, Justisdepartementets lovavdeling, s. 209.

³⁴¹ https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskehelse/fiske_og_skjellsykdommer/lakselus/ny_lakselusforskrift.25694.

Et mer styringsdyktig departement kan tre frem dersom enkeltsaksbehandling i sin helhet legges til de underliggende etatene. En slik delegasjon bør sees i sammenheng med den pågående omorganiseringen i Fiskeridirektoratet.

Departementet har som nevnt ansvaret for forskriftene for fiskeoppdrett under akvakulturloven, dyrevelferdsloven og matloven. Forskriftene blir til på forskjellige måter og med ulike initiativtakere, men fellesnevneren er at departementet beslutter mens Fiskeridirektoratet og/eller Mattilsynet gjør grovarbeidet. Arbeidet som gjøres av Fiskeridirektoratet og/eller Mattilsynet skjer i varierende grad i samarbeid med departementet. Et nært samarbeid hvor departementet har en lederrolle har den fordelen at forskriftsutkastet vil være i tråd med overordnede føringer fra starten av. Det er arbeidsbesparende. Den samme arbeidsbesparelsen kan oppnås ved en tydelig, detaljert bestilling fra departementet til etaten som skal gjøre grovarbeidet.

En fallgrube ved nært samarbeid mellom departement og underliggende organer, er at det kan tåkelegge skillet mellom fag og politikk. I matreformen var det en forutsetning at Mattilsynet i « kraft av sin faglig tyngde og kompetanse skal (...) fremstå som en premissleverandør for departementene og det politiske miljø. (...) Et viktig grep for å sikre åpenhet er å etablere ryddig rollefordeling mellom aktørene på matområdet. Klarere skille mellom fag, forvaltning og politikk er et prinsipp som her legges til grunn.»

For forskrifter skulle rollefordelingen være at

«Når det gjelder fastsettelse av forskrifter, bør hovedmønstret være at dette er en oppgave som tilligger departementene. Tilsynet vil i imidlertid ut fra sin kompetanse i stor grad bistå departementene i den praktiske utarbeidelsen. (---)

Utarbeidelse av så vel EØS-baserte som nasjonale forskrifter bør som hovedregel kunne gjøres av Mattilsynet. På enkelte deler av matområdet endres disse forskriftene en rekke ganger i året. Dette gjelder særlig forskrifter av teknisk karakter. Når det gjelder slike forskrifter av teknisk og ikke-politisk karakter, bør også fastsettelse kunne skje i Mattilsynet etter delegert kompetanse fra angjeldende departement. (...)

Mye kan også tale for at en naturlig arbeidsfordeling vil innebære at Mattilsynet (...) forestår utarbeidelse og fastsetting av endringsforskrifter og oppheving av forskrifter under den klare forutsetning at departementene blir forelagt endringer/opphevinger av forskrifter som innebærer eller kan innebære politiske reaksjoner.»³⁴²

³⁴² Ot. prp nr. 100 (2002–2003) punkt 3.4.4.3.

I dette ligger at Mattilsynet er tillagt grovarbeidet, mens departementet har ansvaret og beslutningskompetansen. Samtidig er det lagt opp til at i mange saker skal Mattilsynet både utarbeide og beslutte, men likevel forelegge departementet saken dersom den har politisk tilsnitt.

I forarbeidene til akvakulturloven er ikke ansvarsfordelingen mellom departementet og Fiskeridirektoratet omtalt. Det er vanskelig å finne gode grunner for at det bør løses på en annen måte enn for Mattilsynet, som følger stortingsmeldingen om statlige tilsyn.³⁴³

Et viktig poeng fra stortingsmeldingen om statlige tilsyn er at

«Det vil være uklare grenseflater mellom det som bør være politiske avveininger og tilsynsoppgaver som bør baseres på et faglig skjønn. Ut fra et demokrati- og rettssikkerhetsperspektiv bør det imidlertid alltid komme klart frem hvem som fatter beslutningene, herunder i hvilke tilfeller det forekommer en overprøving av tilsynets saker, hvem som foretar disse avveiningene og hvordan de foretas. Saksgang og beslutninger bør være etterprøvbare for en kritisk offentlighet. Der tilsynene gis økt uavhengighet, vil det også være av særlig betydning å vurdere nye mekanismer for å sikre demokratisk kontroll.»³⁴⁴

I dette ligger at offentligheten bør få vite hva som er den faglig anbefalte avgjørelsen, slik at de kan sammenlikne dette med avgjørelsen som tas. Jo større avvik, desto mer gjennomslag for politikken. Åpenheten gir grunnlag for å evaluere politikken, og er et premiss i et demokrati.

I dette ligger også at fagetatene bør avstå fra å være politiske – de bør gi sine råd basert på fag, og så kan politikerne velge i hvilken grad de vil følge de faglige rådene. Dette betyr at f.eks. der det skal lages regler om rømmingssikre akvakulturanlegg, bør regelverket som foreslås av Fiskeridirektoratet være det som i størst grad kan hindre rømming. Så kan politikerne deretter vedta en løsning som vil gi mindre rømmingssikkerhet, men rimeligere anlegg.

Innen akvakulturforvaltningen er dette en vanskelig øvelse. Akvakulturloven, dyrevelferdsloven og matloven trekker alle inn overordnede samfunnshensyn. Det gjør at forvaltningen av lovene blir mer enn å fremme rent fag, det blir også avveining av næringsinteresser mot miljøinteresser. I akvakulturloven ligger konflikten nedfelt i formålsparagrafen: loven skal fremme lønnsomhet innenfor rammene av bærekraft. I dyrevelferdsloven ligger konflikten i den generelle bestemmelsen: «Dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger». Dette kan tolkes som at dersom det menneskelige behovet for å påføre dyrene påkjenninger er sterkt nok, er det tillatt. I matloven ligger konflikten i formålsparagrafen: loven

³⁴³ St. mld. nr. 17 (2002–2003), jf. Ot. prp nr. 100 (2002–2003) punkt 3.4.4.1.

³⁴⁴ St. mld. nr. 17 (2002–2003) punkt 4.1.

skal fremme god dyrehelse, men samtidig «ivareta hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden».

Selv der lovene skal fremme næringshensyn og ivareta miljø, smittevern og biologisk mangfold, så kan fagetatene synliggjøre hvilket regelverk som er optimalt dersom man ser vekk fra næringshensyn. På den måten vil de muliggjøre en demokratisk kontroll av politikken.

8.3 Fiskeridirektoratets rolle

Fiskeridirektoratet er satt til å forvalte fiskeriene og akvakultur. Fiskeridirektoratet er et to-nivå forvaltningsorgan, med fem regioner og ett hovedkontor. I 2020 bestod direktoratet av 408 årsverk, hvorav 88 var øremerket akvakulturforvaltning og 210 var øremerket havressursforvaltning. Kyst- og havbruksavdelingen er en av hovedkontorets fem avdelinger. Avdelingen består av arealseksjonen, tildelingsseksjonen, tilsyns- og miljøseksjonen og tilsynsutviklingsseksjonen. Tre av Fiskeridirektoratets regioner er inndelt i egne seksjoner for fiskeri og havbruk.³⁴⁵

Forvaltningen av fiskeriene har en direkte effekt på akvakultur, og vice versa. Leppefisk villfanges og settes ut i akvakulturmerder. Torsk villfanges og holdes i merder i ukesvis frem til slakt. Dersom den fôres, blir den per definisjon et akvakulturdyr.³⁴⁶ Fjordområder ønskes brukt til både fiskeri og akvakultur, og interessene må derfor veies opp mot hverandre. Legemidler slippes ut fra akvakulturvirksomhet og kan påvirke fangst av ville akvatiske dyr. Påvirkningene fra fiskeri til akvakultur, og akvakultur til fiskeri, muliggjør en nytte av at ett organ forvalter begge deler, slik det gjøres i dag.

På den annen side er samlingen av fiskeri og havbruk i én organisasjon noe som har skjedd uten at det nødvendigvis var en klar tanke bak. Fiskeridirektoratet ble opprettet i år 1900 for å forvalte fiskeri. Oppdrett som næring ble til på 1970-tallet, og har vokst seg stor siden. Utviklingen i Nærings- og fiskeridepartementet hvor fiskeri og havbruk er gitt hver sin avdeling, kan ha overføringsverdi til Fiskeridirektoratet (enten ved å dele direktoratet i to, eller ved å gjennomføre et sterkere avdelingsskille mellom fiskeri og havbruk).

Fiskeridirektoratet omorganiseres i 2021. Det skal vurderes om «det er stedsuavhengige funksjoner som i dag er lokalisert til hovedkontoret som kan utøves andre steder i Norge, samtidig som det legges vekt på kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning, herunder synergier med Havforskningsinstituttet.»

³⁴⁵ Fiskeridirektoratets årsrapport 2020 s. 8 og 9, tilgjengelig på <https://www.fiskeridir.no/Om-oss/AArsrapport>.

³⁴⁶ Akvakulturdriftsforskriften § 4 bokstavene b og c.

En av løsningene som skal vurderes er en «funksjonsdelt organisering». I dette ligger en deling av regelverksutvikling og tilsyn i ulike avdelinger. En annen mulig organisering er etter fag, som vil fordele f.eks. fiskeri og akvakultur på ulike avdelinger. I dette ligger at Fiskeridirektoratet kan gå mot en spesialisering, hvor de ansatte i mindre grad skal kunne alt, og i større grad skal kunne bli eksperter i sitt felt.³⁴⁷

Fiskeridirektoratet har, som Mattilsynet, en organisasjonsform med regional ledelse og forankring i førsteinstans, som igjen ledes av ett sentralt hovedkontor med direktoratsfunksjon. Det finnes ingen granskning av Fiskeridirektoratet som kan vise om de møter på tilsvarende problemer med sammenblandet regional og sentral ledelse som Mattilsynet. Med store likheter i organisasjonsformen er det imidlertid ikke grunn til å tro at det ikke kan være tilfelle også for Fiskeridirektoratet. Hvis sammenblandet ledelse mellom regioner og hovedkontor er et problem også for Fiskeridirektoratet, kan ett-nivå forvaltning være en god løsning.

Sakstypen avgjør om det er Fiskeridirektoratets regioner eller hovedkontor som er førsteinstans for enkeltvedtak. Der regionene er førsteinstans, er hovedkontoret klageinstans, og der hovedkontoret er førsteinstans er Nærings- og fiskeridepartementet klageinstans. For noen sakstyper er fylkeskommunen førsteinstans, mens Fiskeridirektoratets hovedkontor er klageinstans. Denne differensierte organiseringen er egnet til å forvirre.

Jo høyere opp i hierarkiet enkeltsaker avgjøres, desto mer politisert kan utfallet av behandlingen bli. Nærings- og fiskeridepartementet er klageinstans for bl.a. saker om utviklingstillatelser, tillatelser til særlige formål (som undervisning, forskning og visning) og de fleste dispensasjonssaker.

I førsteinstans behandles sakene av Fiskeridirektoratet, uten politisk styring av den enkelte saken. I klagebehandlingen i departementet fattes enkeltvedtakene av politisk ledelse. Under saksbehandlingen er det ikke uvanlig at selskapet som har søkt tillatelse møter politisk ledelse for å fremme sin sak. Departementsansatte forbereder sakene, og reviderer utkast til vedtak til det legges fram for politisk ledelse. Sakene kan for eksempel handle om hvorvidt store (tillatelses)verdier skal gis bort eller selges til langt under markedspris.

Behandling høyt opp i forvaltningshierarkiet vil gi fare for at de som skal styre overordnet bruker for mye tid på å behandle enkeltsaker. Enkeltsaksbehandling er riktignok en viktig styringsarena. Men, jo mer som kan avgjøres gjennom overordnede styringssignaler *før* den enkelte saken oppstår, desto mer effektiv er enkeltsaksbehandlingen. Overordnet styring før en-

³⁴⁷ <https://www.fiskeridir.no/Om-oss/Organisering/omorganisering>.

keltsaker gir også en forutberegnelighetsgevinst. Dette må også sees i sammenheng med utviklingen ellers i forvaltningen, hvor enkeltsaksbehandling i stor grad er delegert ut av departementene og vekk fra politisk styring. Forvaltningen av akvakulturloven ser ikke ut til å ha fulgt denne utviklingen.

8.4 Mattilsynets rolle

8.4.1 Innledning

Mattilsynet forvalter regelverk som er relevant i alle faser av oppdrett.³⁴⁸ Regelverket sorterer under dyrevelferdsloven og matloven, og skal til sammen sikre god dyrevelferd, smittevern mellom fisken og trygg mat. Forvaltningen er delt på to forvaltningsnivåer. Mattilsynets regioner er førsteinstans, og Mattilsynets hovedkontor er andreinstans. Disse forvaltningsorganene er igjen underlagt Nærings- og fiskeridepartementet i spørsmål som gjelder oppdrett av fisk.

Statens næringsmiddeltilsyn, de lokale næringsmiddeltilsynene, Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn og Fiskeridirektoratets sjømatavdeling, ble til Mattilsynet i 2004. Mattilsynet ble dannet med nivåene sentralt, regionalt og lokalt. Det ble med dette etablert et felles mattilsyn for landbasert og sjøbasert matproduksjon.³⁴⁹

8.4.2 Sammenslåing av forvaltningsnivåer i Mattilsynet

I 2015 ble Mattilsynet omorganisert fra tre til to forvaltningsnivåer. Distriktskontorene ble slått sammen med regionkontorene, mens hovedkontoret bestod. Antallet regionkontor ble redusert fra åtte til fem. Omorganiseringen førte til at hovedkontoret ble klageinstans for enkeltvedtak. En av grunnene til omorganiseringen, var Riksrevisjonens funn ved undersøkelsen av Mattilsynet:

«Riksrevisjonen pekte i Dokument 3:8 (2011– 2012) på at Mattilsynet ikke var enhetlig i sitt møte med brukerne. Riksrevisjonens undersøkelse påviste også ulik behandling av like klagesaker. Etter Riksrevisjonens undersøkelse har Mattilsynet gjennomført en rekke tiltak for å styrke likebehandlingen og for å kunne måle utviklingen i enhetlighet. Matdepartementene framholdt i høringsnotatet at den foreslåtte organiseringen i to forvaltningsnivåer vil gi bedre kompetanseutnyttelse som vil legge til rette for bedre førstegangs saksbehandling. Ved endret organisering vil klagesaker bli behandlet av hovedkontoret i stedet for, som nå, av åtte regionkontorer. Etter matdepartementenes vurdering vil dette legge ytterligere til rette for enhetlig behandling av klagesaker.»³⁵⁰

³⁴⁸ Som vist i tabell 1, kapittel 2.3.

³⁴⁹ Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) punkt 3.4.1.

³⁵⁰ Prop 3 L (2014–2015) punkt 4.1.1.

Konsolidering internt i Mattilsynet har dermed hatt en sentral rolle i å redusere faren for usaklig forskjellsbehandling. Synspunkter om Mattilsynet som (usaklig) forskjellsbehandler synes likevel å henge ved.³⁵¹

Mattilsynet er ett forvaltningsorgan, med to forvaltningsnivåer. Det betyr at de i noen sammenhenger er ett organ, og i andre sammenhenger seks organer (fem regioner pluss ett hovedkontor). Dette er egnet til å forvirre. Forvaltningslovutvalget uttalte om denne problemstillingen følgende:

«Utvalget mener det er et mål å sikre større klarhet om hva som regnes som ett forvaltningsorgan, til forskjell fra andre administrative enheter i statsforvaltningen. Spørsmålet bør vies større oppmerksomhet ved organisatoriske reformer enn det ofte har blitt. Det er ikke heldig at spørsmålet løses forskjellig i ulike sammenhenger uten at dette går klart frem av regelverket. Spesielt uheldig er det om myndighet kan bli delegert etter reglene for intern delegering i et forvaltningsorgan samtidig som den delegerende enhet anses som klageinstans i egenskap av «nærmest overordnede organ». Utvalget mener at en slik ordning bør være utelukket.»³⁵²

Forvaltningslovutvalgets funn harmonerer med problembeskrivelsen til KPMG i granskningen av Mattilsynet. Et poeng fra granskningen er at «Ledelse ved hovedkontoret mener at dagens organisasjonsmodell er komplisert, og at den vanskeliggjør overordnet styring av regionene. Regionene har stor frihet til å innrette sin virksomhet, og (...) hovedkontorets styringsfunksjon overfor regionene er uklar.» Videre fremhever KPMG at «to-nivå organiseringen (...) har ført til fragmentering av ansvar og roller, duplisering av oppgaveløsning og lite effektiv ressursbruk og svak styring.»³⁵³

Å vurdere å slå sammen hovedkontoret og regionene var ett av KPMGs forslag etter granskningen av Mattilsynet. Dette skulle i så fall gjennomføres samtidig med etablering av et uavhengig klageorgan. Mattilsynets hovedkontor har nå skilt klagesaksbehandling ut i en egen seksjon, innenfor styringslinjene i organisasjonen. Dette tiltaket er imidlertid ikke egnet til å lage klare styringslinjer fra hovedkontoret til regionene. Ytterligere tiltak må settes i verk dersom styringsproblemene (slik disse fremkommer av granskningsrapporten) skal løses. På denne bakgrunn kan det ligge i kortene at Mattilsynet blir til ett forvaltningsorgan med ett forvaltningsnivå.

³⁵¹ Undersøkelser som kan belyse usaklig forskjellsbehandling i Mattilsynet etter omorganiseringen i 2015, er KPMGs granskning av Mattilsynet og Mattilsynets interntrevisjoner av forvaltningskvalitet, tilgjengelig på henholdsvis <https://home.kpmg/no/nb/home/nyheter-og-innsikt/2019/12/granskning-av-mattilsynet.html> og https://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/internrevisjon.21178.

³⁵² NOU 2019: 5 kapittel 14.2.

³⁵³ Granskningsrapporten s. 44.

8.4.3 Splitting av Mattilsynet for å lage en ny helhetlig havbruksforvaltning?

I Mattilsynet er nesten halvparten av de ansatte veterinærer eller plantefaglærte. En fjerdedel er næringsmiddelinspektører. Den resterende fjerdedelen består av bl.a. økonomer, jurister, kommunikasjonsmedarbeidere og IT-medarbeidere.³⁵⁴ Dette betyr at tyngden av kunnskap i Mattilsynet er innenfor feltet naturvitenskap.

Dersom man skulle tatt havbrukstilsyn ut av Mattilsynet ville det ha vært for å skape en helhet i havbrukstilsynet. Samtidig ville helheten som ligger i dagens Mattilsynet forsvunnet. Mattilsynets veterinærer undersøker fjøs den ene dagen, og oppdrettsanlegg den neste. Det kan gi en effekt hvor terskelen i dyrevelferdsloven legges samme sted, på tvers av næringer. Det vil kunne fremme dyrevelferdslovens ambisjon om å behandle fisk like godt som andre dyr.

På den annen side så er Mattilsynet kritisert fra flere fronter for jobben de gjør med tilsyn med fiskeoppdrett. Det er kritikkverdigg at 100-120 millioner fisk dør i oppdrettsanlegg for laksefisk årlig, og at den alvorlige fiskesykdommen pankreassykdom er endemisk langs store deler av kysten. Det er ikke Mattilsynet som er ansvarlig for dette, men Mattilsynet lar det skje uten å ha en uttalt strategi for hvordan problemene skal reduseres. Det kan være et utslag av at interessene ikke vinner fram i konkurranse med andre interesser organisasjonen skal ivareta (f.eks. trygt drikkevann og kosttilskudd). Det kan også være et utslag av en underbemannet forvaltning. Det kan være et utslag av et funksjonsbasert regelverk med påfølgende uklare grenser. Det kan også være et utslag av politisk styring av Mattilsynet på næringens premisser. Grunnene til at fiskehelse- og fiskevelferdsforvaltningen ikke evner å styre fiskeoppdrettsnæringen i større grad mot bedre fiskehelse og fiskevelferd, er uavklarte. Det gjør at det heller ikke er opplagt hvorvidt status vil bli bedre med en annen organisering av havbruksforvaltningen.

Et eksempel på manglende styring mot bedre fiskehelse og fiskevelferd, av uklar årsak, finner vi i termisk avlusning. Termisk avlusning er å utsette fisken for varmt vann, slik at lakselus faller av. Dette er smertefullt og helsefarlig for fisken. Mattilsynet anno 2019 varslet at termisk avlusning må ta slutt pga. dårlig dyrevelferd, med mindre næringen innen to år kunne dokumentere bedre velferd. I 2021 er ikke bedre velferd ved termisk avlusning dokumentert, men Mattilsynet kunngjorde likevel at termisk avlusning kan fortsette som før, riktignok under overskriften «Mattilsynet forventer mer forebygging og mer skånsom behandling mot lakselus».³⁵⁵

³⁵⁴ Omtrentlige omregninger basert på <http://www.umb.no/statisk/ipm/naringslivsdag13/20-03-13-MAT.pdf>.

³⁵⁵ Kunngjøring 19. april 2021 fra Mattilsynet, lagret på https://web.archive.org/web/20210514183309/https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskevelferd/mattilsynet_forventer_mer_forebygging_og_mer_skaansom_behandling_mot_lakselus.42755.

8.5 Fylkeskommunen

Ansvar for tildeling av en rekke akvakulturtillatelser ble som ledd i en styrking av folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå overført fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunen med virkning fra 1. januar 2010.³⁵⁶ De 11 fylkeskommunene varierer både geografisk i størrelse, antall innbyggere, antall ansatte, styringsmodell og i mengde akvakultur. De ulike fylkeskommunene vil dermed i ulik grad ha behov og forutsetning for å bygge opp sterke fagmiljøer knyttet til akvakulturforvaltning.

Fylkeskommunen tildeler i dag lokalitetstillatelser til lakseoppdrett samt tillatelser til akvakultur av andre arter, fangstbasert akvakultur og havbeite. Fylkeskommunen er også tildelingsmyndighet for selskapstillatelser til lakseoppdrett, dersom ikke annet er fastsatt.³⁵⁷ I dag er Fiskeridirektoratet angitt som tildelingsmyndighet for de fleste tillatelsene til særlige formål, men fylkeskommunen er tildelingsmyndighet for tillatelser til fiskepark.³⁵⁸

Ved de to kapasitetsjusteringene som har skjedd etter trafikkløssystemet, har fylkeskommunen vært tildelingsmyndighet for kapasitetsjusteringene på eksisterende tillatelser, mens Fiskeridirektoratet ha vært tildelingsmyndighet ved auksjonene.³⁵⁹ Fylkeskommunen har også vært tildelingsmyndighet for kapasitetsøkning etter spesialbestemmelsen i produksjonsområdeforskriften § 12, som tillater kapasitetsøkning på selskapstillatelser brukt på lokaliteter med særlig god miljøstatus, på tross av at det ellers ikke skjer kapasitetsøkning i det aktuelle området.³⁶⁰

I forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 ble bare tildelingsansvar flyttet til fylkeskommunen. Tilsyns- og kontrolloppgaver ble værende hos Fiskeridirektoratet. Fylkeskommunen er

³⁵⁶ St.meld. nr. 12 (2006–2007) s. 5–6 og Ot.prp. nr. 10 (2008–2009).

³⁵⁷ Laksetildelingsforskriften § 5.

³⁵⁸ Laksetildelingsforskriften § 8 annet ledd.

³⁵⁹ Forskrift 20. desember 2017 nr. 2397 om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017–2018 § 9, forskrift 4. februar 2020 nr. 105 kapasitetsjusteringer for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2020 § 9, forskrift 15. mai 2018 om tildeling av nye tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2018, forskrift 30. august 2018 om tildeling av nye tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2018 – auksjon av restkapasitet § 6, forskrift 15. mai 2020 om tildeling av produksjonskapasitet til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2020 gjennom auksjon (auksjonsforskriften 2020) § 5.

³⁶⁰ Før fylkeskommunen tildeler slik kapasitetsjustering, fatter Mattilsynet vedtak om hvorvidt vilkårene i produksjonsområdeforskriften § 12 er oppfylt, og Fiskeridirektoratet region Midt foretar en kontroll av selskapets opplysninger i søknaden opp mot gjeldende driftsplan og rapportering etter akvakulturdriftsforskriften, og gir deretter forslag til beregning av tilbudet. Selv om fylkeskommunen er tildelingsmyndighet, foretas altså vurderingen i hovedsak av andre. Forskrift 20. desember 2017 nr. 2397 om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017–2018 kapittel 3 og forskrift 4. februar 2020 nr. 105 kapasitetsjusteringer for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2020 kapittel 3.

dermed bare involvert på tildelingsstadiet, og ikke i den videre driftsreguleringen av næringen. Det kan spørres om det at Fylkeskommunen bare er involvert i tildeling, kan utgjøre et hinder for oppbygging av kompetansemiljøer og er til hinder for helhetlig havbruksforvaltning. Samtidig kan det at tildeling ligger til fylkeskommunen innebære helhetlig forvaltning på et annet plan – altså regional helhetsforvaltning heller enn næringsmessig helhetsforvaltning.

Ved lokalitetstildeling ligger det til fylkeskommunen å foreta en helhetsvurdering av om lokaliteten skal tildeles. Det kan spørres om i hvilken grad denne gjøres, og hvorvidt vurderingen farges av at det typisk ligger til avdeling for næringsutvikling e.l. å foreta vurderingen.

8.6 Miljøforvaltning: Statsforvalteren og Miljødirektoratets rolle

Det miljørettslige integrasjonsprinsippet innebærer at miljøhensyn skal integreres i all offentlig myndighetsutøving,³⁶¹ og av naturmangfoldloven § 7 følger det at prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8–12 skal legges til grunn ved utøvelsen av offentlig myndighet. Dette medfører at alle myndighetene som er involvert i reguleringen av akvakulturnæringen, har plikt til å ivareta miljøinteresser. Men her skal vi konsentrere oss om de forvaltningsorganene som har særskilt miljøansvar: statsforvalteren i hvert enkelt fylke og Miljødirektoratet.

Ved tildeling av lokalitetstillatelser ligger det til statsforvalteren å avgjøre søknader etter forurensningsloven, samt å komme med en uttalelse om naturmangfold- friluft-, fiske-, og viltinteresser. I uttalelsen kan statsforvalteren fraråde etablering eller utvidelse av en lokalitet av hensyn til disse interessene. Det ligger til fylkeskommunen, som tildelingsmyndighet, å vurdere om de vil følge rådene.

Dersom lokalitetstillatelse tildeles, ligger det til statsforvalteren å føre tilsyn med at vilkårene i forurensningstillatelsen overholdes. Det stilles krav om regelmessig miljøovervåking omkring anlegget, for å avdekke om utslippene er innenfor resipientens tålegrense. Dersom utslippene overskrider tålegrensen, kan statsforvalteren stille krav om at oppdretteren iverksetter tiltak for å redusere miljøpåvirkningen. Dersom det i ettertid viser seg at forurensningen fra anlegget blir vesentlig større eller annerledes enn da tillatelsen ble gitt, eller det er utviklet ny teknologi som gjør det mulig å minske forurensningen i vesentlig grad, har statsforvalteren anledning til å endre eller trekke tilbake tillatelsen. Vedtak fattet av statsforvalteren kan påklages til Miljødirektoratet.

³⁶¹ Se blant annet Rio-erklæringen prinsipp nr. 4, EØS-avtalen art. 73 nr. 2 annet punktum og mer indirekte Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven § 1. Backer, Inge Lorange. *Innføring i naturressurs og miljørett*. 5. utg., (2012) s 66.

Som nevnt i avsnitt 2.2.4, er det foreslått endringer i forurensningsreguleringen. Forslaget går ut på at akvakultur av fisk ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen som hovedregel blir tillatt uten tillatelse etter forurensningsloven. I stedet vil man ta inn standardkrav i akvakulturdriftsforskriften. Akvakulturdriftsforskriften, som er vedtatt med hjemmel i akvakulturloven, matloven og dyrevelferdsloven, vil også bli hjemlet i forurensningsloven, og statsforvalteren vil etter forskriften få tilsyns- og vedtaksmyndighet på forurensningsområdet. Tanken er at samling av driftskravene skal gjøre reguleringen mer oversiktlig for næringen. De foreslåtte endringene innebærer at Fiskeridirektoratet og statsforvalteren, og i noen grad også Mattilsynet, vil føre tilsyn med og fatte vedtak etter flere av de samme bestemmelsene.

Miljødirektoratet er delt i åtte avdelinger, som igjen er delt i en rekke seksjoner, hvorav flere direkte eller mer indirekte arbeider med akvakultur. Seksjon for havforvaltning og marine næringer (HHA), som ligger under Hav- og industriavdelingen (HAL), har ansvar for regelverksutvikling og veiledning på forurensningsområdet for akvakultur og behandling av klager på statsforvalterens vedtak. Tilsyn- og arealavdelingen (TAL) fører tilsyn med offshore virksomhet, og har fagansvar for regulering og oppfølging av industribransjene som er delegert til statsforvalterne, herunder fiskeoppdrett. Tilsyn- og arealavdelingen veileder også statsforvalterne om miljøhensyn i arealplanlegging. Seksjon for Vann i Vann- og kunnskapsavdelingen (VAL), har ansvar for økosystemer i kystvann. Vannseksjonen har også ansvar for vannforskriften, som er den norske gjennomføringen av EUs rammedirektiv for vann (vanndirektivet). Fiskeseksjonen, som også ligger i Vann- og kunnskapsavdelingen, forvalter laks, sjøørret, sjørøye og innlandsfisk, i tillegg til å utøve myndighet etter lakse- og innlandsfiske og naturmangfoldloven. Seksjonen har ansvar for Miljøpåvirkninger av oppdrettslaks- og regnbueoppdrett.

Involveringen av Statsforvalteren og miljødirektoratet bidrar til å gjøre reguleringen av akvakultur fragmentert. Samtidig bidrar det til å gjøre miljøreguleringen mer helhetlig, ved at organene ikke bare forvalter forurensningsregelverket for en sektor, men for alle. Det kan tilrettelegge for oppbygging av sterke fagmiljøer i Miljødirektoratet. Miljødirektoratet skriver selv på sine nettsider at de er sektorovergripende i alle funksjoner.³⁶² Det er fordi «Klima- og miljøutfordringane, og verkemidla for å løyse dei, er sektorovergripande.»

De foreslåtte endringene i utslippsregelverket kan bidra til effektivisering, blant annet ved at man får standardiserte driftsregler, og at man unngår overlappende regler og myndighet og overlappende rapporteringskrav til ulike myndigheter. Samtidig vil endringene kreve økt samordning. Av høringsnotatet følger det at Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet skal arbeide

³⁶² Se <https://www.miljodirektoratet.no/om-oss/dette-er-miljodirektoratet/> Se også Miljødirektoratets strategi for 2020–2025: <https://www.miljodirektoratet.no/om-oss/strategier/miljodirektoratets-strategi/>.

videre med dette. Det kan også spørres hvor stor effektivitetsgevinsten av den nye utslippsreguleringen blir på tildelingsstadiet. Selv om det som hovedregel ikke skal kreves utslippstillatelse vil statsforvalteren måtte vurdere om det foreligger en særskilt grunn til å kreve tillatelse. Dermed vil det fortsatt måtte skje en individuell vurdering på tildelingsstadiet.

8.7 Areal- og lokalitetsforvaltning: Kommunens rolle

En lokalitetstillatelse til lakseoppdrett kan bare tildeles dersom det er i samsvar med arealplanen på stedet, eller det er gitt dispensasjon fra denne.³⁶³

Planarbeidet etter plan- og bygningsloven skal skje på så lokalt nivå som mulig, men overordnede mål fastsettes nasjonalt.³⁶⁴ Regjeringen skal hvert fjerde år framlegge forventninger til regional og kommunal planlegging og kan fastsette retningslinjer for planarbeidet.³⁶⁵ Fylkeskommunen skal utarbeide regionale planstrategier og regionale planer.³⁶⁶ Regionale planer, også omtalt som fylkesplaner, skal legges til grunn ved kommunal planlegging, jf. § 8-2.

Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen, som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk.³⁶⁷ Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene.³⁶⁸ Den kommunale planleggingen av sjøområdene kan enten skje som en del av kommuneplanen, eller som egne kommunedelplaner, som bare omfatter sjøområdene eller deler av kystsonen.³⁶⁹ Det er ikke uvanlig at flere kommuner samarbeider om planer for kystsonen, fordi det ofte er ønskelig med fellesløsninger.³⁷⁰ Kommuneplanens arealdel fastsetter framtidig arealbruk, og er bindende for nye tiltak og utvidelse av eksisterende tiltak.³⁷¹

Arealformålene som kan angis i kommuneplanen er opplistet i plan- og bygningsloven § 11-7. Særlig aktuelt for sjøområder er alternativ nr. 6, som lyder «[b]ruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone», og har underformålene «ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur- og friluftsområder». De ulike underformålene kan anvendes hver for seg eller i

³⁶³ Akvakulturloven § 6 første ledd bokstav b, jf. akvakulturloven § 15.

³⁶⁴ Dahl og Sørgård (2020) s. 27.

³⁶⁵ Plan- og bygningsloven § 6-1 og § 6-2.

³⁶⁶ Plan- og bygningsloven § 7-1 og § 8-1.

³⁶⁷ Plan- og bygningsloven § 5 første ledd.

³⁶⁸ Plan- og bygningsloven § 5 annet ledd.

³⁶⁹ Plan- og bygningsloven § 11-1 og § 11-5.

³⁷⁰ Plan- og bygningsloven § 9-1.

³⁷¹ Plan- og bygningsloven § 11-6 første ledd første punktum, jf. § 1-6.

kombinasjon. Et område kan for eksempel være designert til ferdsel, farleder, fiske og akvakultur. Det er adgang til å gi nærmere bestemmelser om innholdet i arealformålet, for eksempel hvilke artsgrupper det kan drives akvakultur med.³⁷²

Når planarbeid, herunder revisjon av plan, igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles om formål og viktige problemstillinger for planarbeidet.³⁷³ Forslag til kommuneplanens arealdel skal sendes på høring. Plan- og bygningslovens regler om innsigelse gir berørte statlige og regionale organer et middel til å kvalifisere sin uttalelse ved å reise den som innsigelse mot planforslaget.³⁷⁴ Hvis kommunen ikke vil ta hensyn til innsigelsen, skal det ordinært mekles mellom partene. Hvis ikke det fører til enighet, treffer kommunen planvedtak og lar departementet avgjøre om planen skal endres som følge av innsigelsen.

Dersom sektormyndighetene aktivt bidrar inn mot planprosessen kan dette bidra til å redusere senere konflikt omkring arealbruken i et område, jf. f. eks. den langvarige saken og de mange vedtak om Mowis oppdrettsanlegg i Unesco-verdensarvområdet i Vega.³⁷⁵

Dersom en lokalitet er i samsvar med arealplan, eller kommunen har gitt dispensasjon fra arealplan og øvrige nødvendige tillatelser foreligger, er det opp til fylkeskommunen å vurdere om en lokalitetstillatelse skal innvilges. Oppdretterne velger selv hvor de søker om lokalitetsklaring, og hvordan lokaliteten skal avgrenses. En søknad om å benytte en lokalitet har i utgangspunktet bare to mulige utfall. Enten avslås søknaden eller så innvilges den. Dette innebærer at fylkeskommunen ved tildeling av lokalitet ikke har noen mulighet til å styre beliggenheten nærmere, ut over å avslå søknader om uegnede lokaliteter.

8.8 Forholdet mellom reguleringsteknikk og organisering

Reguleringsteknikken i havbruksretten er preget av ramme- og fullmaktslovgivning med tilhørende delegering av myndighet. Denne typen lovgivning er vanlig og fornuftig når en sektor er i sterk utvikling. Siden utviklingen i næringen skjer så raskt har det også vært nødvendig med mye ad hoc-forskriftsregulering. Denne har hatt en tendens til å bli stående. Dette har medført en del rot og inkonsekvens med tilhørende rettslig usikkerhet og mulighet for dyktige advokater til å argumentere fram løsninger som ikke alltid virker like opplagt.

³⁷² Plan- og bygningsloven § 11-11 første ledd nr. 7.

³⁷³ Plan- og bygningsloven § 11-12.

³⁷⁴ Plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-7.

³⁷⁵ Se f.eks. www.fiskeribladet.no/nyheter/betinget-ja-til-oppdrett-i-vega-for-mowi/2-1-964348.

Denne typen lovgivning har lite tradisjon for systematisk rettslig gjennomarbeiding. Veiledningene får lett en blanding av regelkarakter og vagere råd.

Reguleringsteknikken har påvirkning på organiseringen ved at myndighetsstyringen lett flyttes ett vedtaksnivå opp. Eksempler er at for selskapstillatelsen som skulle tildeles i enkeltvedtak har trafikklyssystemet i stedet gjort kapasitetstildelingene til forskrift og at det nye foreslåtte forenklete systemet for lokalitetstillatelse vil medføre overgang fra enkeltvedtak til forskrift.

Det er arbeidsgruppens oppfatning at regelverksutformingen bør skje på høyest mulig nivå, altså i departementene, og at erfaring og spisskompetanse innhentes gjennom saksbehandling i samarbeid med underliggende etater.

Regelverket for en næring som havbruksnæringen må nødvendigvis benytte både kompetanse-regler som krever bruk av skjønn og regler der avgjørelsen kan gjøres mer mekanisk. Skarpskârne regler krever god regelteknikk for å innpasse dem godt i det eksisterende systemet. Begge typer arbeidsmåte krever personell med godt kunnskapsnivå og erfaring. Det forutsetter en viss sentralisering i større fagmiljøer. Samtidig bør særlig skjønnsmessige avgjørelser tas av eller i samarbeid med jurister for å sikre likebehandling av like tilfelle.

9 Arbeidsgruppens anbefalinger

På grunnlag av analysene av den eksisterende organiseringen og det eksisterende regelverket har arbeidsgruppen med henblikk på de hensyn reguleringen skal ivareta og innpasningen i norsk næringslovgiving ellers, funnet å ville uttrykke følgende synspunkter på den framtidige organiseringen av havbruksforvaltningen:

1. Havbruksavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet bør styrkes med flere ansatte. Slik det er nå, er det gruppens vurdering at avdelingen blir for opptatt av enkeltsaksbehandling til å få tid til å arbeide grundigere med den overordnede planlegging og regelverksutviklingen for en næring som er og framover vil være så dynamisk. Arbeidsgruppen mener det var klokt å skille havbruksavdelingen ut som en egen avdeling

Et alternativ til å øke bemanningen i departementet vil kunne være å fjerne mer av enkeltklagesakene.

2. Det bør vurderes å overføre, eller rettere tilbakeføre, oppgaven med å tildele lokalitetstillatelser (lokalitetsavklaring) fra fylkeskommunen til Fiskeridirektoratet. Slik det er nå, synes det som om fylkeskommunens oppgave er lite politikktviklende, men mer en samordningsinstans for ulike sektortillatelser, samtidig som fylkeskommunen ikke har

en så sterk faglig egyptyngde. Det vil kunne være heldig å samle mest mulig fagkunnskap og behandling i Fiskeridirektoratet.

En ulempe ved en slik endring vil kunne være at Nærings- og fiskeridepartementet i så fall blir klageinstans i større omfang enn i dag. En måte å håndtere det på vil være å la regionkontorene til Fiskeridirektoratet avgjøre som første instans og la Fiskeridirektoratet være klageinstans. Som kjent går den forvaltningsrettslige klageadgangen bare en instans opp.

3. Det bør ikke opprettes et Havbruksdirektorat som både skal ta opp i seg havbruksforvaltningsoppgaven fra Fiskeridirektoratet og tilsynsoppgaven fra Mattilsynet. Grunnen er at ressursforvaltning i form av tildelinger og tilsyn ut fra fiskevelferds- og miljøhensyn ikke bør blandes sammen slik at avgjørelser lett kan komme til å bygge på litt uklare samlede skjønnsavgjørelser truffet innenfor et organ. Erfaringen fra petroleumsforvaltningen viser dette godt, der tilsynsoppgaven på en heldig måte ble skilt ut i et særlig petroleumstilsyn, underlagt et annet departement, mens ressursforvaltningen ligger i Oljedirektoratet, som er underlagt Olje- og energidepartementet.
4. Det kan likevel vurderes om det bør opprettes et særskilt havbruksdirektorat (oppdrettsdirektorat/akvakulturdirektorat), men som da bare skal ha ressursforvaltningsoppgavene i vid forstand. Næringen er i vekst og særlig dersom oppgaver skal tilbakeføres fra fylkeskommunen, kan dette likevel bli en stor nok selvstendig enhet. Men disse hensynene kan kanskje like godt oppnås gjennom en omorganisering innenfor det eksisterende Fiskeridirektoratet, som for tiden vurderer sin egen framtidige organisering. Vi viser til at i Nærings- og fiskeridepartementet er fiskeri- og havbruksavdelingen nå blitt delt i to særskilte avdelinger.
5. Siden havbruksnæringen er blitt så stor, kan det også vurderes om tilsynet, særlig med driften, skal skilles ut fra Mattilsynet i et eget tilsyn (Havbrukstilsynet/Oppdrettstilsynet/Akvakulturtilsynet) som en parallell til Petroleumstilsynet. Dette vil styrke prioriteringen av næringen. Samtidig må det vurderes om fagmiljøet i et slikt nytt tilsyn blir for lite, og at det av den grunn fremdeles bør være en del av Mattilsynet med et større veterinærfaglig miljø.

6. Havbruksnæringen bør ikke unntas fra den generelle kommunale planleggingen. Siden næringen for en stor del ligger svært nær land, er det naturlig at de generelle plansystemene med sin fordeling av areal også omfatter havbruk.³⁷⁶ Dette er viktig både av direkte planleggingshensyn og av hensyn til det lokale selvstyre. Det vil likevel være viktig at kommunen viser varsomhet med å sette for spesifikke driftsrelaterte vilkår i medhold av plan- og bygningsloven.
7. Havbruk til havs, utenfor omfanget av plan- og bygningsloven, reiser særlige problemstillinger som må vurderes. Dette kan bli en del av næringen med vesentlig større enkeltinvesteringer og andre tekniske utfordringer. Disse nye oppgavene kan tale for den omtalte utskillingen av et eget Havbruksdirektorat. Utviklingen av havbruk til havs vil reise andre spørsmål om arealkollisjoner, særlig mellom skipsfart, fiskeri og petroleumsvirksomhet.

Endelig, og kanskje den oppgaven som bør prioriteres sterkest nå, men som ligger utenfor hovedproblemstillingen for denne rapporten, er utarbeiding av en ny samlet akvakulturlov som ivaretar utviklingen som har vært, og som vil komme, og som rydder i det villniset som den omfattende og til dels kortsiktige forskriftsreguleringen utgjør i dag.

³⁷⁶ Dette synes også å være regjeringens oppfatning, se Nærings- og fiskeridepartementet: Et hav av muligheter – regjeringens havbruksstrategi, framlagt 6. juli 2021, s. 62.