



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Prop. 95 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i akvakulturloven
(tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold ..	5	5.4.1	Høringsforslaget	26
			5.4.2	Høringsinstansenes syn	26
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	5.4.3	Departementets vurdering	27
			5.5	Om regulering gjennom forskrift ..	27
3	Gjeldende rett	8	5.5.1	Høringsforslaget	27
3.1	Akvakultur og tillatelser	8	5.5.2	Høringsinstansenes syn	28
3.2	Innledende om nedjustering av produksjonskapasitet	9	5.5.3	Departementets vurdering	28
3.3	Nærmere om akvakulturloven § 9	10	5.6	Om forholdet til akvakultur- registeret	29
3.3.1	Innledning	10	5.6.1	Høringsforslaget	29
3.3.2	Er reduksjon i tillatelseskapasitet «nødvendig»?	10	5.6.2	Høringsinstansenes syn	29
3.3.3	Kreves en individuell vurdering av den enkelte tillatelses påvirkning?	11	5.6.3	Departementets vurdering	30
3.3.4	Betydningen av at det er tatt vederlag for tillatelser	14	5.7	Om forholdet til matreformen og myndighetsfordelingen gitt i matloven og akvakulturloven	30
3.3.5	Grunnloven	14	5.7.1	Høringsforslaget	30
3.4	Konklusjon om gjeldende rett	15	5.7.2	Høringsinstansenes syn	31
			5.7.3	Departementets vurdering	31
			5.8	Om forholdet til Grunnloven	31
4	Høring	16	5.8.1	Høringsforslaget	31
4.1	Om høringen	16	5.8.2	Høringsinstansenes syn	31
4.2	Generelle høringsinnspill	17	5.8.3	Departementets vurdering	32
4.2.1	Høringsfristen	17	5.9	Om forholdet til den europeiske menneskerettskonvensjons første tilleggsprotokoll	32
4.2.2	Fiskehelse direktivet og Food Law	17			
4.2.3	Andre høringsinnspill	18	5.9.1	Høringsforslaget	32
			5.9.2	Høringsinstansenes syn	34
5	Om lovforslaget	20	5.9.3	Departementets vurdering	34
5.1	Generelt om lovforslaget	20	5.10	Departementets forslag	34
5.1.1	Høringsforslaget	20			
5.1.2	Høringsinstansenes syn	21			
5.1.3	Departementets vurdering	22			
5.2	Om plassering av bestemmelsen ..	23	6	Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget	35
5.2.1	Høringsforslaget	23			
5.2.2	Høringsinstansenes syn	23			
5.2.3	Departementets vurdering	23	7	Merknader til bestemmelsen i lovforslaget	37
5.3	Vilkåret «nødvendig ut fra hensynet til miljøet»	24			
5.3.1	Høringsforslaget	24			
5.3.2	Høringsinstansenes syn	25			
5.3.3	Departementets vurdering	25			
5.4	Beviskravet	26			
				Forslag til lov om endringer i akvakulturloven (tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet)	39



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Prop. 95 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i akvakulturloven (tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet)

*Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 10. april 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Regjeringen har store ambisjoner på vegne av norsk oppdrettsnæring, og fremmet derfor i 2015 Meld. St. 16 (2014–2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*. I meldingen drøftes og redegjøres det for grunnlaget for hvorfor og hvordan myndighetene bør regulere produksjonskapasiteten i norsk lakse- og ørretoppdrett, og et forslag til nytt system for regulering av produksjonskapasiteten ble lagt frem (trafikklyssystemet). Systemet, som trådte i

kraft i oktober 2017, innebærer at produksjonskapasiteten i havbruksnæringen tilpasses næringens miljøpåvirkning.

Nærings- og fiskeridepartementet foreslår å endre lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) § 9 for å klargjøre hjemmelsgrunnlaget til gjennom forskrift å fastsette begrensninger på akvakultur tillatelsers omfang og utnyttelsen av tillatelser innenfor nærmere angitte geografiske områder, når dette er nødvendig av hensyn til miljøet.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Produksjonskapasiteten for akvakultur med laks, ørret og regnbueørret reguleres av tillatelser avgrenset med en maksimalt tillatt biomasse (heretter MTB). I Meld. St. 16 (2014–2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* (også omtalt som havbruksmeldingen) drøftes og redegjøres det for hvorfor og hvordan myndighetene bør regulere produksjonskapasiteten, og et forslag til nytt system for regulering av produksjonskapasiteten i lakse- og ørretoppdrett ble lagt frem, det såkalte trafikklyssystemet. Stortinget behandlet meldingen og sluttet seg i det vesentligste til konklusjonene, jf. Innst. 361 S (2014–2015).

Trafikklyssystemet innebærer at kysten har blitt delt opp i 13 produksjonsområder. Hver enkelt tillatelse er innplassert i et av disse produksjonsområdene. Innenfor hvert produksjonsområde vurderes næringens påvirkning på miljøet i form av lakselus. Dersom påvirkningen anses å være akseptabel (grønn) kan det åpnes for å tildele økt produksjonskapasitet (i form av nye tillatelser og/eller økt produksjonskapasitet (MTB) på eksisterende tillatelser). Dersom påvirkningen anses for å være moderat (gul) vil produksjonskapasiteten forbli uendret. Om påvirkningen anses for å være uakseptabel (rød) vil produksjonskapasiteten kunne senkes.

Systemet ble innført 15. oktober 2017 gjennom ikrafttredelsen av en rekke forskriftsbestemmelser, herunder forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften). Produksjonsområdeforskriften gjelder opprettelse av produksjonsområder for kommersielle tillatelser til akvakultur av matfisk med laks, ørret og regnbueørret i sjø, og regulering av produksjonskapasiteten innenfor disse. Systemet er gjennomført med endringene som Stortinget forutsatte under sin behandling av Meld. St. 16 (2014–2015).

Samme høst ble den første vurderingen av miljøpåvirkning gjennomført. Resultatet innebar at åtte produksjonsområder ble farget grønt, tre produksjonsområder ble farget gult og to produksjonsområder ble farget rødt. Fiskeriministeren beslut-

tet at det skulle tildeles økt produksjonskapasitet i grønne områder og at kapasiteten skulle forbli uendret i gule og røde områder. Samtidig ble det kommunisert at kapasiteten vil senkes i røde områder fra og med vurderingen i 2019. Bakgrunnen for dette var at næringen skulle gis noe tid til å tilpasse seg systemet, samtidig som det ville gi tid til å styrke kunnskapsgrunnlaget ytterligere.

Det er fra en rekke aktører innenfor havbruksnæringen anført at det ikke foreligger tilstrekkelig lovgrunnlag for å kunne senke produksjonskapasiteten, og det er i flere fora kommunisert at det fra havbruksnæringens side vil bli reist søksmål mot staten med krav om erstatning dersom en beslutning om nedjustering av produksjonskapasitet blir gjennomført.

I havbruksmeldingen punkt 11.4 ble det redegjort for det rettslige grunnlaget for reduksjon av tillatelseskapasitet i røde produksjonsområder, og der heter det:

«Etter regjeringens syn er det klart at akvakulturloven gir hjemmel til å redusere kapasiteten i et område dersom miljøsituasjonen er å anse som uakseptabel, slik det vil være tilfelle når indikatorsystemet viser «rødt». Vi viser i den forbindelse også til akvakulturloven § 10 som bestemmer at «Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte».

Stortinget sluttet seg til prinsippene i meldingen og hadde ingen anmerkninger knyttet til det rettslige grunnlaget.

Departementet er fremdeles av den oppfatning at akvakulturloven gir klar hjemmel til å justere ned produksjonskapasiteten i «røde» produksjonsområder, og at dette kan gjøres i forskrift. Når hjemmelsgrunnlaget likevel er omdiskutert i offentligheten og det vil kunne komme rettslige prosesser, ser departementet det som hensiktsmessig å foreslå enkelte endringer i akvakulturloven. Rettslige prosesser er ressursmessig krevende for alle parter; det gjelder næringsaktørene, forvaltningen og domstolene. Lovendringene vil redusere lovtolkningsspørsmålene, øke legitimiteten til trafikklys-

systemet og redusere incentivene til å ta ut søksmål.

Under i punkt 3 gjøres det rede for gjeldende rett og hvorfor departementet mener det allerede

foreligger lovhjemmel i akvakulturloven. Etter departements vurdering vil lovendringene som nå foreslås ikke innebære noen endringer i rettstilstanden.

3 Gjeldende rett

3.1 Akvakultur og tillatelser

Det er ikke tillatt å drive akvakultur uten tillatelse, jf. akvakulturloven § 4. Tillatelser tildeles normalt løpende etter søknad, men tillatelse til kommersiell produksjon av matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann er antallsbegrenset, det vil si at de tildeles når departementet bestemmer det. Dette skyldes at det er stor etterspørsel etter slike tillatelser, og myndighetene har historisk sett kontrollert vekst av hensyn til blant annet miljø og marked. Tildeling av nye tillatelser og tildeling av økt kapasitet på eksisterende tillatelser skjer hovedsakelig gjennom trafikkløssystemet, som ble introdusert i Meld. St. 16 (2014–2015) og trådte i kraft i oktober 2017.

Hovedkomponentene i en tillatelse fremgår av akvakulturloven § 5 første ledd, og består av rett til produksjon av bestemte arter i et bestemt omfang (populært omtalt som selskapsnivå eller tillatelsesnivå), på bestemte lokaliteter (lokalitetsnivå). Fremover brukes ordet «tillatelse» om selskapsnivå/tillatelsesnivå, med mindre noe annet er beskrevet. Dette for å skille mellom forvaltning på selskapsnivå/tillatelsesnivå og forvaltning på lokalitetsnivå.

Det alminnelige utgangspunktet i akvakulturregelverket er at en tillatelse til produksjon av en bestemt art på en bestemt lokalitet tilstår i samme vedtak. Disse elementene av tillatelsen kan imidlertid også tildeles på forskjellig tidspunkt og i ulike vedtak. For tillatelser til oppdrett av matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann, vil retten til å produsere på en lokalitet vanligvis tildeles separat fra retten til økt produksjonsomfang på tillatelsesnivå. Dette innebærer at en først tar stilling til hvilke søkere (juridiske eller fysiske personer) som skal få tilsagn om tillatelse. Tilsagnene er enkeltvedtak med klagerett. Slike tilsagn gir ikke rett til drift. Dette gjelder selv om geografiske hensyn som lokalisering kan utgjøre deler av vurderingen av om tilsagn skal gis. Deretter behandler den koordinerende tildelingsmyndigheten, per nå fylkeskommunen(e), søknaden(e) om klarering av lokalitet(er) som tillatelsen skal brukes på. En innehaver av en kommersi-

ell tillatelse til matfiskoppdrett med laks, ørret eller regnbueørret kan knytte tillatelsen til lokalitetene denne ønsker, innenfor tillatelsens hjemmehørende produksjonsområde. Det er imidlertid først når en lokalitet er klarert og eventuelt øvrige vilkår i tilsagnet er oppfylt, at det utstedes et tillatelsesdokument som gir rett til drift.

Tillatelser til laks, ørret og regnbueørret er avgrenset i *maksimal tillatt biomasse* (MTB). MTB-systemet ble innført 1. januar 2005 og erstattet et system basert på begrensnings gjennom merdolum. Samtidig med innføringen av MTB ble det produksjonsbegrensende virkemiddelet førkvoter avskaffet. MTB-systemet kan imidlertid også i fremtiden suppleres med slike virkemidler dersom myndighetene skulle finne det ønskelig og nødvendig, jf. akvakulturloven § 7. MTB-systemet var ved innføringen tiltenkt å ligge fast over tid, for å sikre forutsigbarhet for både næringen og myndighetene.

MTB-systemet innebærer at tillatelsesinnehaveren ikke på noe tidspunkt kan ha en stående biomasse (antall kilo levende fisk i sjøvann) som overstiger MTB på selskapsnivå. Et biomassetak er summen av biomasse i tillatelser tildelt innenfor samme art og tilhørende samme person innenfor et produksjonsområde. Det er i visse tilfeller også anledning for en tillatelsesinnehaver til å få et felles biomassetak på tvers av to, og på nærmere vilkår tre, produksjonsområder. Ved kontroll av maksimalt tillatt biomasse hos den enkelte innehaver av tillatelse, legges biomassetaket til grunn. På hver lokalitet (der fisken produseres) kan biomassen ikke overstige den *enkelte lokalitets* fastsatte MTB. Mens omfanget av biomassen et selskap kan inneha først og fremst er avhengig av type og antall tillatelser, er begrensninger på lokalitetsnivå først og fremst avhengig av lokalitetens (miljømessige) bæreevne og muligheten for å ivareta oppdrettsfiskens helse og velferd.

Mattilsynet fører tilsyn med blant annet fiskehelse og fiskevelferd, og kan i tråd med gjeldende regelverk fatte vedtak som påvirker muligheten for vekst på enkeltlokaliteter og i enkelte områder. Fiskeridirektoratet fører tilsyn med at blant annet tekniske krav, og at begrensninger for biomasse og utslipp (sammen med fylkesmannen) overholdes.

Lokalitetens bæreevne vurderes opp mot blant annet fiskehelse, fiskevelferd og miljø. Disse hensynene ivaretas primært gjennom fylkeskommunenes og sektormyndighetenes tillatelser, og er basert på forundersøkelser som igjen gir grunnlag for fastsettelse av lokalitetens MTB.

En lokalitet kan ikke klareres i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven, vedtatte vernetiltak etter naturmangfoldloven eller vedtatte vernetiltak etter kulturminneloven, jf. akvakulturloven § 6 første ledd bokstav b, jf. akvakulturloven § 15. Departementet vil i denne sammenheng påpeke at det også gjøres miljøvurderinger ved utarbeidelse av arealplaner etter plan- og bygningsloven.

3.2 Innledende om nedjustering av produksjonskapasitet

Ved «rødt lys» legger trafikklyssystemet opp til at produksjonskapasiteten i et produksjonsområde kan nedjusteres med seks prosent. Spørsmålet er om departementet har tilstrekkelig lov hjemmel til å foreta en slik nedjustering, og om lovgrunnlaget forutsetter at nedjusteringen gjennomføres som enkeltvedtak fremfor gjennom en forskrift.

Departementet vil først bemerke at en nedjustering prinsipielt kan gjennomføres på flere måter:

1. Det kan fattes enkeltvedtak der den enkelte tillatelse sin pålydende MTB reguleres ned.
2. Det kan fattes enkeltvedtak der hvert vedtak om selskapsbiomasse reguleres ned.
3. Det kan utformes en forskrift som justerer ned alle tillatelsene i et produksjonsområde.
4. Det kan utformes en forskrift som regulerer utnyttelsen av tillatelser, f.eks. at tillatelseskapasiteten på eksisterende tillatelser innenfor et produksjonsområde ikke kan utnyttes med mer enn eksempelvis 94 prosent av pålydende MTB.

Samtlige former for vedtak vil gjelde frem til det (på ny) vedtas endringer i produksjonskapasiteten (dvs. når det foreligger en endring i miljøtilstanden).

Departementet legger som utgangspunkt til grunn at alternativ 4 er å foretrekke ut fra blant annet effektivitetshensyn, men ikke minst fordi nedjusteringen foretas på bakgrunn av en vurdering av den samlede påvirkningen fra havbruksnæringen i et produksjonsområde. I en slik vurdering er det ikke hensiktsmessig at det skal tas individuelle hensyn som vil motarbeide formålet med reguleringen.

En beslutning som innebærer begrensninger i utnyttelsen av en tildelt tillatelse er en beslutning som potensielt vil kunne få stor betydning for den som rammes. Det gjelder særlig om det foretas nedjustering ved flere kapasitetsjusteringer, slik at produksjonskapasiteten eller mulighetene for å utnytte denne over tid reduseres i et noe større omfang. Det er i produksjonsområdeforskriften ikke fastsatt noen grense for hvor langt ned produksjonskapasiteten kan justeres. Det følger imidlertid av produksjonsområdeforskriften § 11 siste ledd at:

«Når miljøpåvirkningen i et produksjonsområde er akseptabel, skal tillatelser som er nedjustert være justert tilbake til samme nivå som før nedjusteringen, før det lyses ut tilbud om kapasitetsøkning eller tillates flytting av tillatelser inn i produksjonsområdet. Det skal ikke betales vederlag til statskassen for tilbakestilling av produksjonskapasitet etter denne bestemmelsen.»

Bestemmelsen understreker at en nedjustering skal reverseres når miljøtilstanden tillater det. Det reduserer de langsiktige konsekvensene av en nedjustering, forutsatt at næringen klarer å redusere påvirkningen på miljøet.

Det rettslige grunnlaget for å foreta endringer i produksjonskapasiteten følger av akvakulturloven § 9, jf. § 10. Etter akvakulturloven § 9 første ledd bokstav a kan departementet endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelsen dersom det er nødvendig ut fra hensynet til miljøet. En endring kan både gjelde tillatelsen og hvilke lokaliteter tillatelsen benyttes på. I denne sammenhengen er det imidlertid tillatelsen som er gjenstand for vurdering.

Etter akvakulturloven § 10 kan:

«departementet [...] i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder stille krav til forebyggende tiltak, krav om merking av akvatiske organismer, bruk av akvatiske organismer som ikke kan formere seg og bruk av fremmede organismer.»

Akvakulturloven § 10 fastsetter en miljønorm. Det fremgår av § 10 første ledd at «akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte». Med miljømessig forsvarlig menes at driften skal være forsvarlig både når det gjelder forurensning og økologiske effekter, herunder biologisk mangfold. Bestemmelsen angir en rettslig standard, og gir adgang til å gi bestemmelser

for å sikre en miljømessig forsvarlig produksjon, samt gripe inn mot tilfeller hvor produksjonen ikke er miljømessig forsvarlig.

3.3 Nærmere om akvakulturloven § 9

3.3.1 Innledning

Akvakulturloven § 9 første ledd bokstav a lyder:

«Departementet kan endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelsen:

- a) dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til miljøet,»

Av bestemmelsens andre og tredje ledd følger det at:

«Endring og tilbaketrekking av tillatelse etter første ledd kan gjøres tidsbegrenset. Tidsbegrenset endring og tilbaketrekking kan gjøres betinget av at bestemte forhold utbedres eller endres.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelser.»

Det følger således direkte av ordlyden at departementet kan endre eller trekke tilbake en akvakulturtillatelse under gitte forhold, for eksempel når det er «nødvendig» ut fra hensynet til «miljøet».

Bestemmelsen åpner også for at departementet i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om endring og tilbaketrekking. I tillegg er det i akvakulturloven § 10 annet ledd åpnet for at departementet i forskrift kan gi «nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur».

3.3.2 Er reduksjon i tillatelseskapasitet «nødvendig»?

Departementet kan trekke tilbake en tillatelse «dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til miljøet», jf. akvakulturloven § 9 første ledd bokstav a. Trafikklyssystemet oppstiller kategoriene grønt, gult og rødt. I rød kategori er akseptabel påvirkning fra oppdrettsnæringen på miljøet overskredet.

Slik departementet tolker bestemmelsen betyr «nødvendig» at andre tiltak må være vurdert, og at det ikke er andre egnede og mindre inngripende tiltak tilgjengelig for å oppnå formålet med reguleringen.

Det finnes en rekke andre verktøy som kan brukes til å redusere påvirkningen på miljøet,

men håndtering av lakselus er utfordrende. I Meld. St. 16 (2014–2015) punkt 10.2.1 skriver departementet at:

«Tetthet og størrelse av oppdrettsfisk i et område, høy saltholdighet og temperatur, samt ugunstig transport av lakselus med strømmene er de viktigste faktorene for smittepress på både oppdrettet og vill laksefisk. Infeksjonsnivået i oppdrett avhenger derfor hovedsakelig av tetthet av oppdrettslaks i omgivelsene. Beregninger av smitterisiko mellom anlegg, viser at smitterisiko avtar med økende sjøavstand mellom anleggene. Med andre ord er det korrelasjon mellom stående biomasse i sjø og smittepress.»

Den økte produksjonen av oppdrettslaks medførte over mange år ikke en tilsvarende økning i lusepresset på ville laksebestander. Det skyldes i all hovedsak strengere reguleringer, herunder stadig strengere lusekrav – dvs. antall tillatte kjønnsmodne hunnlus per laks. Mens det i andre lakseproduserende land hvor det ikke er villaks tillates for eksempel to eller flere kjønnsmodne hunnlus pr fisk, er det i Norge per nå kun tillatt med 0,5 kjønnsmodne hunnlus per fisk. I utvandringsperioden for villaks gjelder en vesentlig lavere grense enn dette (for 2018 var grensen 0,2 hunnlus per fisk), se forskrift 5. desember 2012 nr. 1140 (lakselusforskriften). Under utvandringsperioden for villaksen har det tidligere vært en lavere *tiltaksgrense*, men akselererende resistensutvikling mot legemidler mot lakselus gjorde det ufor-svarlig å opprettholde kravene.

Stadig strengere krav til antall lakselus per fisk er derfor generelt sett, med dagens avlusningsmetodikk, ikke noen farbar vei videre. Det gjennomføres tilsyn for å sikre at oppdretterne overholder lakseluskravene, og lusetall må rapporteres jevnlig. Enkeltlokaliteter hvor lusegrensen overstiges, kan bli møtt med pålegg om tiltak, tvangsmulkt og om nødvendig utslaktingsvedtak.

Etter forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften), må bl.a. Mattilsynet gi tillatelse før en lokalitetssøknad kan innvilges. I forarbeidene til lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) § 7 (Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) s. 140) står det at:

«Hjemmelen til å gi forskrifter om etablering og drift omfatter også å sette skranker for produksjon, både når det gjelder produksjonssted,

produksjonshastighet og produksjonsvolum. (...) Når tillatelse til etablering av akvakulturanlegg er gitt etter fiskesykdomsloven § 7, har det vært aktuelt å begrense tillatt produksjonsvolum på enkelte lokaliteter ut fra hensynet til smitterisiko, særlig til frittlevende bestander av akvatiske dyr.»

Mattilsynet har en fast praksis for å vurdere om nærområdet til en omsøkt lokalitetsetablering (eller utvidelse) tåler høyere lusepress. Dette ligger i vurderingen av om etableringen gir «uakseptabel risiko for spredning av smitte», etter forskrift 17. juni 2008 nr. 823 om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg, zoobutikker mm. (etableringsforskriften) § 7 første og andre ledd. Etter samme forskrift reduseres tillatt biomasse rutinemessig på allerede etablerte lokaliteter ved mange ukers overskridelse av lusegrensen.

Den uakseptable påvirkningen på vill laksefisk, som konstatert gjennom trafikklssystemet i et produksjonsområde, har skjedd til tross for Mattilsynets aktive forvaltning etter etableringsforskriften og lakselusforskriften. Det viser at ytterligere tiltak er nødvendig.

En generell nedjustering av tillatt biomasse på alle lokaliteter i et produksjonsområde er, etter departementets syn, et lite egnet tiltak. De ulike innehaverne av tillatelser har ulik grad av fleksibilitet med hensyn til kapasitet på lokalitetsnivå, og en generell reduksjon av kapasitet på dette nivået vil økonomisk og operasjonelt ramme svært ulikt. Dette skyldes at det er tildelt om lag tre ganger så mye MTB på lokalitetsnivå som på tillatelsesnivå, men at dette forholdstallet ikke er likt for alle oppdrettere. En generell reduksjon på 6 prosent MTB på lokalitetsnivå vil for noen innehavere bety en reduksjon i produksjonen, mens den for andre innehavere ikke vil få noen innvirkning i det hele tatt. En slik generell reduksjon skiller heller ikke mellom «gode» og «dårlige» lokaliteter, og vil bidra til å redusere innehavers muligheter til å foreta endringer i driften som er til det bedre for miljøet – samtidig som nivået på produksjonen opprettholdes. Etter departementets syn er derfor nedjustering av kapasitet på lokalitetsnivå et lite egnet virkemiddel for *områderegulering*. Justering av MTB på lokalitetsnivå er imidlertid et egnet virkemiddel for å redusere påvirkningen fra *enkeltlokaliteter*, og dette virkemiddelet benyttes aktivt av Mattilsynet.

Til tross for den aktive forvaltningen kan det likevel være slik at det totale smittepresset i et produksjonsområde blir vurdert til å være uakseptabelt høyt, og med det ikke «miljømessig for-

svarlig», jf. akvakulturloven § 10. Vurderingen av hva som er miljømessig forsvarlig «vil bero på et bredt faglig skjønn som omfatter blant annet kunnskap om arten og det lokale økosystemet. Vurderingen skal også omfatte en avveining mellom hensynet til næringsutvikling og andre samfunnshensyn», jf. merknadene til § 10 i Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 64. Når tiltakene som beskrevet ovenfor ikke fungerer tilstrekkelig, er reduksjon i produksjonen det tiltaket som departementet kan legge til grunn at vil få en positiv effekt for et større område, og det er dermed et «nødvendig» tiltak etter akvakulturloven § 9 første ledd bokstav a.

Av merknadene til akvakulturloven § 9 (Ot.prp. nr. 61 (2004–2005)) fremgår det at:

«Tilbaketrekking etter dette alternativet kan således være aktuelt selv om produksjonen drives i henhold til alle krav som følger av loven og forskrifter gitt i medhold av loven.»

Avveiningen mellom næringsutvikling, miljøhensyn og andre samfunnshensyn er gjort i Meld. St. 16 (2014–2015) hvor det nettopp er vurdert at når påvirkningen blir så høy som det den vil være når et produksjonsområde settes til rødt, så veier miljøhensynene mer enn et eventuelt samfunnsøkonomisk tap (på kort eller lang sikt). Det er videre i meldingens punkt 8.3 presisert at det kan tas samfunnsøkonomiske hensyn når det er tvil om resultatet av miljøvurderingen, for eksempel ved at disse spriker mellom ulike år.

3.3.3 Kreves en individuell vurdering av den enkelte tillatelses påvirkning?

Departementet har registrert at enkelte i oppdrettsnæringen har anført at det av ordlyden i bestemmelsen og i nødvendighetskriteriet ligger som vilkår at det forut for nedjustering må vurderes om det er mulig å foreta mindre kostnadskrevenne tiltak som kan oppnå samme effekt, og at en slik vurdering også må foretas overfor den *enkelt* oppdretter og veies opp mot konsekvensene for *denne*. Departementet støtter ikke denne tolkningen av ordlyden i § 9.

Det følger av § 9 første ledd at det er «akvakulturtillatelsen» som kan endres eller trekkes tilbake, og det følger av første ledd bokstav a at dette kan gjøres når det er nødvendig av hensyn til miljøet. I bestemmelsens siste ledd er det angitt at «Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelser.» I Ot.prp. nr. 61 (2004–2005),

under merknadene til § 9, står det at «Paragraf 9 gir tilsynsmyndigheten kompetanse til å endre og trekke tilbake en akvakulturtillatelse.» Denne formuleringen går igjen i merknadene, og kan tolkes slik at bestemmelsen omhandler tilbaketrekking og endring av enkelttillatelser. Det står imidlertid ingenting om at bestemmelsen ikke kan brukes til å endre eller trekke tilbake flere tillatelser på en gang, så fremt vilkårene for endring eller tilbaketrekking ellers er oppfylt.

Spørsmålet er videre om ordlyden fordrer en konkret og individuell vurdering av om den enkelte tillatelsen skal endres eller trekkes ned, eller om det kan gjennomføres en generell vurdering som omfatter flere tillatelser, som innenfor et produksjonsområde. Spørsmålet er med andre ord hvor generelt grunnlaget for å treffe vedtak overfor virksomhetene kan være.

Det neste spørsmålet er hvilken fremgangsmåte som må følges når det skal treffes vedtak, dvs. om det kan benyttes forskrift eller om det må treffes enkeltvedtak overfor den enkelte innehaver av en tillatelse. Dette vurderes nærmere under i punkt 5.5.

En konkret og individuell vurdering vil kunne innebære at departementet gjør en vurdering av den enkelte tillatelses utnyttelse og bruk innenfor produksjonsområdet, herunder i hvilken grad akkurat denne tillatelsen har bidratt til å påvirke ville laksebestander. Videre er det et spørsmål om det kan tas hensyn til den enkelte innehavers «situasjon», eksempelvis om en reduksjon i kapasitet vil ramme denne aktøren hardere enn andre aktører.

Som det er redegjort for ovenfor blir ikke tillatelser nødvendigvis utnyttet spesifikt på en lokalitet, og en tillatelse kan omsettes til en annen aktør innenfor det tidsrommet hvor miljøvurderingene foretas eller i etterkant. Den enkelte aktørs detaljerte påvirkning på miljøet vil derfor kunne variere selv innenfor korte tidsrom. En slik detaljert regulering vil derfor kreve hyppige endringer, som i praksis ikke lar seg gjennomføre.

Departementet vurderer at akvakulturloven § 9 første ledd bokstav a ikke fordrer en *slik* individuell og konkret vurdering. Det ordlyden innebærer er at departementet forut for en nedjustering i tilstrekkelig grad må sannsynliggjøre at det er nødvendig av hensyn til miljøet at de tillatelsene som omfattes av beslutningen får en reduksjon. Hva som er nødvendig av hensyn til miljøet vil bero på en faglig vurdering basert på gjeldende kunnskap.

At det skal sees hen til den til enhver tid gjeldende kunnskap fremgår av Ot.prp. nr. 61 (2004–2005), hvor det i merknadene til § 9 heter at

«Hvilke endringer og tilbaketrekking som kan være nødvendig ut fra hensynet til miljøet, må vurderes ut fra den kunnskap som til enhver tid finnes om miljøeffekter av akvakultur.»

I samme proposisjon punkt 4.2 fremgår det at:

«ivaretagelse av miljøet [vil] fortsatt være et ufravikelig vilkår ved etablering av akvakultur og et forhold som er relevant ved pålagt endring/avvikling av virksomheten. I forslaget til ny lov legges det opp til at miljøtiltakene kan videreutvikles.»

Videre heter det i punkt 4.3 at:

«Forslaget har også klarere retningslinjer for miljøtilpassing av akvakulturproduksjon. Det fastsettes krav om at virksomheten gjennom hele levetiden skal være miljømessig forsvarlig. Dette innebærer at etablering, drift og avvikling av akvakultur ikke på noe tidspunkt skal ha vesentlige negative effekter på det omkringliggende miljø og villlevende organismer.»

I dette tilfellet er det faglige grunnlaget vurderingene som ligger til grunn for opprettelsen av produksjonsområdene, og dette faglige grunnlaget viser at lokalitetene påvirker hverandre og miljøet rundt i et samspill. Når dette er det faglige vurderingsgrunnlaget vil det ikke være riktig å vurdere den enkelte tillatelse isolert sett, uten å se på hvordan tillatelsen virker i samspill med andre tillatelser. Merknadene til akvakulturloven § 9 første ledd bokstav a i Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) gir for øvrig ingen føringer om at det må foretas individuelle vurderinger. Der fremgår det at:

«Hvilke endringer og tilbaketrekking som kan være nødvendig ut fra hensynet til miljøet, må vurderes ut fra den kunnskap som til enhver tid finnes om miljøeffekter av akvakultur. En tillatelse som på tidspunktet den ble gitt ble vurdert som fullt ut miljømessig forsvarlig å gi, kan senere vise seg å ha slike negative effekter på miljøet at det er nødvendig å trekke den tilbake eller endre den. Slike situasjoner er det størst sannsynlighet for vil oppstå i forhold til oppstart av nye produksjonsformer eller nye arter. Tilbaketrekking etter dette alternativet kan således være aktuelt selv om produksjonen drives i henhold til alle krav som følger av loven og forskrifter gitt i medhold av loven. En endring eller tilbaketrekking kan etter annet ledd gjøres tidsavgrenset.»

Endret kunnskap om miljøpåvirkning av produksjon med nye arter, trekkes frem som et eksempel som kan nødvendiggjøre tilbaketrekking av tillatelse. Eksempelet tyder på at lovgiver har sett for seg at tilbaketrekking av tillatelser kan være nødvendig for grupper av tillatelser. Dette støttes opp av at det presiseres at endring av tillatelser kan skje til tross for at produksjonen (knyttet til den enkelte tillatelse) har vært i tråd med gjeldende regelverk. Forarbeidene sier ikke direkte hva som ligger i nødvendighetskriteriet, men viser til at endret kunnskap om miljøpåvirkning kan utløse tilbaketrekking. Videre pekes det på muligheten for å gjøre tilbaketrekkingen tidsavgrenset.

Departementet kan derfor ikke se at ordlyden skulle fordre noen konkret og individuell vurdering av hvordan vedtaket rammer den enkelte, herunder at det skulle ha noen særskilt relevans om et selskap for eksempel har økonomiske utfordringer, eller om et selskap vil bli rammet hardere enn andre på grunn av andre individuelle forhold. Slike konsekvenser vil uansett måtte oppstå der grunnlaget for nedjusteringen er «samlet påvirkning på miljøet» og ikke særskilte forhold hos den enkelte innehaver. Dette medfører at uavhengig av hvordan tiltaket rammer den enkelte, vil det like fullt kunne være «nødvendig av hensynet til miljøet» å redusere produksjonskapasiteten.

Tidligere forarbeider til opphevet lovverk på oppdrettsområdet kunne imidlertid, muligens, tolkes som at det må foretas individuelle vurderinger. Dette gjelder for eksempel forarbeidene til havbeiteloven (Ot.prp. nr. 63 (1999–2000)). Havbeiteloven hadde en likelydende bestemmelse som akvakulturloven § 9 og det heter i merknadene til bestemmelsen:

«Det er ikkje adgang til å endre eller tilbakekalle med mindre det er «nødvendig». Det skal ligge ei fagleg vurdering bak vedtaket, men det er ikkje eit krav om at fare for skader skal vere overveiande sannsynleg. Uttrykket stiller imidlertid krav til kva grunner som kvalifiserer til endring eller tilbaketrekking. Det nødvendige sannsyn må sjåast i samanheng med kva type skade som er aktuell. Innhaldet i «nødvendig», kviler på ei totalvurdering av sannsyn og skadepotensiale sett i samanheng med kva endringer det er tale om og konsekvensane av disse for rettshavaren. Inngrepet i løyvet må ikkje vere uforholdsmessig i høve til sannsynet for skade. Under gitte omstende kan til og med eit tilbakekall kunne få små konsekvenser for rettshavaren og dermed vere tillatt sjølv ved liten risiko for skade. Dersom endring eller tilbakekall vil

føre til større konsekvenser for rettshavaren, til dømes ved at investeringer går tapt, må krava til sannsynet og skadepotensiale derimot skjerpast. I den utstrekning verdien av organismene i lokaliteten kan realiserast etter fjerde ledd vil adgangen til tilbaketrekking bli utvida. Dette følger av at konsekvensane ved tilbaketrekkinga blir redusert.»

Motivene til akvakulturloven gir imidlertid ingen anvisning på at skadevirkningene for den enkelte innehaver skal vurderes ved tilbaketrekking og endring av tillatelser etter § 9 første ledd bokstav a. Dette er derimot spesifikt nevnt under omtalen av akvakulturloven § 9 første ledd bokstav c som gjelder tilbaketrekking på grunn av gjentatte lovbrudd – som altså er et individuelt forhold:

«Også etter bokstav c må det tolkes inn et krav om at det er bare de endringer eller den tilbaketrekking som er nødvendig som loven åpner for. Tilbaketrekking skal ikke benyttes før andre virkemiddel er prøvd eller vurdert som åpenbart u hensiktsmessige. En endring av tillatelsen kan imidlertid i visse tilfeller benyttes som et alternativ til andre virkemidler. Hvilke virkemidler som bør benyttes må avgjøres etter en vurdering av hva som er mest effektivt vurdert opp mot interessene til innehaveren av tillatelsen.»

Dette gir slik departementet ser det mening, i og med akvakulturloven kom på et tidspunkt hvor en i større grad enn tidligere var oppmerksom på at havbruk kan ha kumulative miljøeffekter (se f.eks. innføringen av en miljønorm, der det legges opp til at det skal gjøres mer overordnede vurderinger av hva som er akseptabel miljøpåvirkning, hvor bl.a. de samfunnsøkonomiske konsekvensene skal hensyntas).

Når en slik vurdering først er gjort, blir det i liten grad rom for individuelle vurderinger med hensyn til skade, gitt at akvakulturlovens § 10 er en «skal-bestemmelse»: virksomhet som ikke er miljømessig forsvarlig, tillates ikke. Når det faglige grunnlaget er den samlede påvirkningen fra flere virksomheter vil tiltakene nødvendigvis påvirke en rekke innehavere av tillatelser, og et krav om en individuell vurdering av hvordan endring av en tillatelse rammer innehaveren etter § 9, vil her gi liten sammenheng i regelverket.

Et tolkningsresultat som innebærer at enkelt-selskaper kan bli hørt på bakgrunn av individuelle forhold vil ellers føre til det er vanskelig eller ikke mulig å fange opp kumulative effekter fra opp-

drettsnæringen på miljøet på en adekvat måte, et resultat som er uforenlig med lovgivers formål med akvakulturloven §§ 1, 9 og 10, hvor det klart fremgår at akvakultur *skal* drives på en miljømessig forsvarlig måte, og at drift av akvakultur ikke på noe tidspunkt skal ha vesentlige negative effekter på miljøet. Et slikt syn vil også bryte med Stortingets forutsetninger for innføring av trafikkløssystemet, der unntak fra systemet skulle baseres utelukkende på (fravær av) påvirkning på miljøet.

3.3.4 Betydningen av at det er tatt vederlag for tillatelser

Et særlig spørsmål er om det har betydning at staten siden 2002 har tatt vederlag ved tildeling av nye tillatelser og at tillatelsene er omsettbare og pantbare.

At staten har tatt vederlag for tillatelsene innebærer slik departementet vurderer det ikke noen utvidede rettigheter for innehaveren av tillatelsen. Vederlagets formål har vært å ta inn en del av den verdien som tillatelsen representerer, og staten har ikke ved å ta vederlag signalisert at innehaveren får noen sterkere beskyttelse mot tilbakekall eller endringer. Dette fremkommer klart av Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) der det i merknadene til § 7 presiseres at:

«Det forhold at det tas vederlag for tillatelser gir ingen særlige rettigheter i forhold til de tillatelser som gis eller er gitt vederlagsfritt. For alle tillatelser gjelder det at en må forholde seg til det til enhver tid gjeldende regelverk. Myndighetenes kompetanse til å stille vilkår samt til å endre betingelser, herunder tilbaketrekking av tillatelsen blir således ikke beskåret ved at det tas vederlag ved tildeling.»

Synspunktet underbygges ytterligere av at det klare utgangspunktet i norsk forvaltningsrett er at konsesjonsinnehavere ikke har noen særskilt beskyttelse mot ny lovgivning, jf. eks. Eckhoff/Smith s. 408 (7. utg). Det gjelder både strengere driftskrav og en utvidet adgang til tilbakekall.

For øvrig er det i tildelingsforskriftene, etter at staten begynte å ta vederlag, ettertrykkelig nevnt at vederlaget ikke blir tilbakebetalt om det skjer endringer eller inndragning (etter reglene som gjaldt på tidspunktet for tildeling, se for eksempel forskrift 21. juni 2002 nr. 686 § 7 siste ledd). Tillatelser som er tildelt etter 2005 er tildelt etter ikrafttredelsen av akvakulturloven. Akvakulturlovens bestemmelser om endring og tilbaketrekking er ikke endret siden lovens ikrafttredelse. Inneha-

vere av tillatelser tildelt med hjemmel i akvakulturloven kan således ikke ha noen forventning om at lovens bestemmelser ikke vil tas i bruk, eller at de kan få drive virksomhet som ikke er miljømessig forsvarlig (alene eller samlet sett).

At det er foretatt transaksjoner av tillatelser i annenhåndsmarkedet kan ikke endre på denne vurderingen. En ny innehaver av en tillatelse får ikke sterkere rettsbeskyttelse enn den opprinnelige innehaveren.

3.3.5 Grunnloven

Departementet viser til vurderingen av grunnlovsspørsmålet i Meld. St. 16 (2014–2015), der det heter:

«Heller ikke Grunnloven § 97 kan etter vårt syn utgjøre noen sperre for å kunne redusere kapasiteten på tillatelsene i et produksjonsområde. I dette tilfellet vil en reduksjon i den enkelte aktørs produksjonskapasitet (MTB) kunne medføre inntektstap, men en slik mulighet følger også av det generelle regelverket/rammebetingelsene som gjelder for næringen og vil være en konsekvens av den miljøpåvirkning aktøren selv og næringen samlet har. Hverken i akvakulturloven eller i forarbeidene til akvakulturloven er det drøftet hvorvidt en slik endring vil være i tråd med Grunnloven § 97 – som sier at ingen «Lov maa gives tilbagevirkende Kraft».

Det kan være et spørsmål om reduksjon av kapasitet etter den nye ordningen vil innebære et tilbakevirkende inngrep i en posisjon som er vernet av Grunnloven § 97. Dersom dette er tilfellet, må tilbakevirkningen være til skade før den rammes av Grunnloven. Selv om det nye produksjonsreguleringssystemet samlet sett skulle være til gunst for oppdrettsnæringen, kan det tenkes at ordningens virkning på den enkelte aktør medfører at den er til skade for vedkommende, jf. eksempelvis Rt-2006-293 avsnitt 50 (Arves Trafikkskole).

Det er relativt vanlig å skille mellom egentlig og uegentlig tilbakevirkning, selv om det ikke nødvendigvis går et klart skille mellom disse formene for tilbakevirkning og det finnes «overgangsformer» mellom disse kategoriene, se for eksempel Rt-2010-258 (rederiskattedommen) og Rt-2013-1345 (strukturkvotedommen), der slike overgangsformer knyttes nær opp til den egentlige tilbakevirkning. Egentlig tilbakevirkning dreier seg om å knytte nye rettsvirkninger til tidligere handlinger eller

begivenheter, mens uegentlig tilbakevirkning går ut på å gripe inn i etablerte rettigheter. En annen måte å si det på er at lovendringen for fremtiden svekker rettslige posisjoner.

Det legges til grunn at en endring i produksjonskapasiteten, i tråd med det som her er beskrevet, ikke innebærer at det knyttes nye byrder til eldre handlinger, og at det i dette tilfellet eventuelt bare kan være tale om uegentlig tilbakevirkning ved at ordningen kan innebære et fremtidig bortfall av en mulig økonomisk fordel. En er dermed utenfor kjernen av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Likevel vil slike inngrep i etablerte rettigheter eller posisjoner (uegentlig tilbakevirkning) etter omstendighetene, blant annet under hensyn til karakteren av de posisjoner som berøres og de nærmere virkninger av endringene, også kunne rammes av Grunnloven § 97. I Rt-1996-1415 (Borthen) på s. 1430 var det avgjørende for om det forelå uegentlig tilbakevirkning i strid med Grunnloven § 97 om regelendringen var særlig urimelig eller urettferdig. Hva som ligger i denne avveiningsnormen ble presisert slik av Høyesterett:

«Inn i avveiningen vil blant annet komme hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt».

Tilsvarende er lagt til grunn av Høyesteretts flertall i Rt-2013-1345 avsnitt 99–102 (strukturkvotedommen).

Sentralt i grunnlovsvurderingen står altså innholdet i og grunnlaget for borgernes forventninger om fremtidig utnyttelse av sin rettsposisjon og inngrepets omfang og varighet. Dette må avveies mot de sentrale miljøhensynene som står på spill. Aktørene har ikke hatt forventning om å få videreført kapasiteten uendret, også om miljøet belastes for hardt. Videre er ordningen begrenset både med tanke på

reduksjonens størrelse og varighet. Så langt forventningen om vern bygger på de offentlige tillatelser, på et område med løpende reguleringer og behov for å ivareta fellesskapets miljøinteresser, kan den enkeltes forventninger ikke ha noen sterk rettsbeskyttelse mot senere regelendringer, se for eksempel Rt-2013-1345 avsnitt 69–70 og 131 (strukturkvotedommen) og Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (7. utg., Oslo 2003) s. 408–409. Det vil kunne ha betydning for grunnlovsvurderingen om de hensyn som begrunner inngrepet kunne ha blitt ivare tatt på en annen og mindre inngripende måte. I de tilfeller der det blir aktuelt å redusere biomassen vil det være fordi miljøsituasjonen ikke er akseptabel, og fordi andre virkemidler ikke virker i tilstrekkelig grad.

Etter regjeringens syn må det på denne bakgrunn være klart at Grunnloven § 97 ikke setter noen sperre for å redusere kapasiteten i den formen som presenteres i denne meldingen.

Det er også foretatt en vurdering av ordningen opp mot vernet av eiendom i Den europeiske menneskerettskonvensjons første tilleggsprotokoll, EMK P1-1. Regjeringen kan ikke se at dette eiendomsrettsvernet sperrer for den ordningen som presenteres her.»

Departementet kan ikke se at det er grunn til å endre på denne vurderingen. Det kan tilføyes at også retten til miljø er grunnlovsfestet (§ 112), og Grunnloven oppstiller en korresponderende plikt for myndighetene til å ivareta denne.

3.4 Konklusjon om gjeldende rett

Etter departementets syn gir akvakulturloven § 9 første ledd bokstav a hjemmel til å foreta en overordnet vurdering av miljøtilstanden i et produksjonsområde, for deretter å endre eller trekke tilbake tillatelser på bakgrunn av denne vurderingen.

4 Høring

4.1 Om høringen

Forslaget har vært på høring fra 1. til 22. februar 2019, etter at det ble besluttet å gjennomføre en forkortet høring av lovforslaget. Bakgrunnen for dette er at en ny lovbestemmelse bør tre i kraft før det eventuelt besluttet nedjustering av kapasitet etter trafikklyssystemet høsten 2019. Hensynet til forutsigbarhet for næringsutøverne tilsier at bestemmelsene fastsettes i god tid før de trer i kraft. Lovforslaget innebærer etter departementets syn ingen substansielle endringer i gjeldende rett. Det reduserer etter departementet syn betenkelighetene knyttet til en kort høringsfrist.

Forslaget ble sendt ut til:

Finansdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Fiskeridirektoratet
Fylkesmannen i Agder
Fylkesmannen i Troms og Finnmark
Fylkesmannen i Vestland
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Vestfold og Telemark
Fylkesmannen i Oslo og Viken
Havforskningsinstituttet
Mattilsynet
Miljødirektoratet
Regelrådet
Veterinærinstituttet

Sametinget

Aust-Agder fylkeskommune
Buskerud fylkeskommune
Finnmark fylkeskommune
Hordaland fylkeskommune
Møre og Romsdal fylkeskommune
Nordland fylkeskommune
Rogaland fylkeskommune
Troms fylkeskommune
Trøndelag fylkeskommune

Vest-Agder fylkeskommune
Vestfold fylkeskommune
Østfold fylkeskommune

Advokatforeningen
Den norske veterinærforening
Finans Norge
Greenpeace
Hovedorganisasjonen Virke
Innovasjon Norge
Kommunesektorens organisasjon
Landsorganisasjonen i Norge
Miljøstiftelsen Bellona
Natur og Ungdom
Nettverk for fjord- og kystkommuner
Norges Fiskerlag
Norges Jeger- og Fiskerforbund
Norges Kystfiskerlag
Norges Miljøvernforbund
Norges Naturvernforbund
Norsk Industri
Norsk institutt for naturforskning
Norsk nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund
Norske Lakseelver
Næringslivets hovedorganisasjon
Sjømat Norge
Sjømatbedriftene
Sjøsamisk fangst- og fiskeriorganisasjon
Sogn og Fjordane fylkeskommune
Tekna fiskehelseforeningen
WWF-Norge

Følgende høringsinstanser hadde realitetsmerknader i høringen:

Justis- og beredskapsdepartementet

Fiskeridirektoratet

Finnmark fylkeskommune

Advokatforeningen
Mattilsynet
Miljøstiftelsen Bellona
Norges Jeger- og Fiskerforbund

Norges Miljøvernforbund
Norske Lakseelver
PO3 Kunnskapsinkubator med tilslutning fra
oppdrettere i produksjonsområde 4
Sjømat Norge
Sjømatbedriftene

Følgende høringsinstans hadde ikke merknader:
Havforskningsinstituttet

4.2 Generelle høringsinnspill

4.2.1 Høringsfristen

4.2.1.1 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen mener høringsfristen er for kort, ved at den ikke gir høringsinstansene tilstrekkelig tid til å vurdere forslaget. Dette gjelder spesielt siden forslaget reiser kompliserte spørsmål knyttet til Grunnloven og EMK. Advokatforeningen kan ikke se at det er tungtveiende grunner som rettfærdiggjør fravikelse av utredningsinstruksen. Advokatforeningen mener at det etter gjeldende rett ikke er adgang til kollektiv nedjustering av gitte akvakulturtillatelser.

Bellona og Norske Lakseelver mener høringsfristen er for kort og at det ikke er begrunnet på en tilfredsstillende måte hvorfor normal høringsfrist er fraveket. Forslaget bør derfor trekkes tilbake og omarbeides slik at konsekvensene av lovendringene og mulige alternativer blir bedre utredet, og deretter sendes på ny høring med normal høringsfrist.

Finnmark fylkeskommune mener at høringsfristen er for kort, og burde ha vært begrunnet. Høringsfristen umuliggjør vurdering av forslaget på et samlet politisk nivå i fylket.

Justis- og beredskapsdepartementet mener at høringsfristen er svært kort, og at det burde ha vært begrunnet i høringsbrevet.

Norges Jeger- og Fiskerforbund registrerer at høringsfristen er svært kort i denne saken, og det er derfor vanskelig å gi høringen en god organisatorisk saksbehandling.

PO3 Kunnskapsinkubator mener høringsfristen er for kort, særlig fordi lovforslaget etter deres mening går ut over det som er nødvendig for å følge opp trafikkløssystemet. De ber om at høringsforslaget trekkes.

Sjømatbedriftene mener høringsfristen er på grensen til det forsvarlige.

Sjømat Norge mener departementet underkommuniserer omfanget av forslaget til ny lovbestemmelse. Akvakulturloven § 9 gir etter deres

syn kun hjemmel for å treffe enkeltvedtak i forhold til den enkelte akvakulturtillatelse. Lovforslaget innebærer derfor vesentlige endringer i rettsstillingen. De kan ikke se at det foreligger vektige grunner som tilsier at minimumsfristen på seks uker bør fravikes, jf. veilederen til utredningsinstruksen fra direktoratet for økonomistyring, punkt 1.4.

4.2.1.2 Departementets vurdering

Departementet er enig i at høringsfristen ideelt sett burde ha vært vesentlig lenger, men gitt de små endringene som foreslås, var den likevel forsvarlig. Departementet er enig i at begrunnelsen for den korte høringsfristen burde ha fremkommet av høringsdokumentene.

4.2.2 Fiskehelse direktivet og Food Law

4.2.2.1 Høringsinstansenes syn

Sjømat Norge skriver at departementet ikke har kommentert betydningen av fiskehelse direktivet. I den forbindelse heter det at selv om departementet anser at påvirkning på ville laksebestander også kan anses som et miljøhensyn slik dette forstås i akvakulturloven § 10, så er en eventuell nedjustering av produksjonskapasitet et risikohåndterings tiltak klart begrunnet i fiskehelse og lakselus som en smittsom sykdom. Dette tilsier i det minste at departementet må utrede og vurdere forholdet til EØS-regelverket og da særlig Food Law og fiskehelse direktivet i forhold til den hjemmelen som nå vurderes inntatt i akvakulturloven. Vurderingen bør etter høringsinstansens syn omfatte adgangen til å iverksette tiltak, hvorvidt slike tiltak kan anses å utgjøre en handelshindring, krav til at eventuelle tiltak skal være nødvendige og proporsjonale, og krav om notifikasjon av tiltakene.

4.2.2.2 Departementets vurdering

EUs direktiv 2006/88 (fiskehelse direktivet) omhandler dyrehelsemessige vilkår for omsetning innen EØS, import og transitt fra tredjeland av fisk, mollusker og krepsdyr og deres produkter, samt minimumskrav til forebygging av og kontroll med visse sykdommer hos disse. Formålet med rettsakten er å forebygge, begrense spredning og utrydde smittsomme sykdommer. Direktivet inneholder også krav til etablering og drift av akvakulturanlegg. Direktivet ble implementert i norsk rett gjennom en rekke forskriftsendringer i 2008.

Tiltakene som eventuelt vil iverksettes gjennom den foreslåtte lovforslaget har som formål å tilpasse produksjonskapasiteten i norsk laks, ørret og regnbueørretoppdrett til hva som anses miljømessig forsvarlig, og vil ikke påvirke handelen mellom EØS-land. Tiltakene utgjør ikke en handelshindring, og Norge står derfor – i denne sammenhengen – fritt til å iverksette tiltak for å beskytte viltlevende akvatiske organismer, jf. direktivets artikkel 1 (2).

Ved vedtakelsen av lov 19. desember 2003 nr. 124 om mat og mattrygghet ble det gitt nødvendig hjemmel til ta inn Food Law og øvrig EU-regelverk på matområdet. Food Law fastsetter generelle krav på matområdet og opprettet European Food Safety Authority, som utfører risikovurderinger for Kommisjonen og medlemslandene. Food Law som sådan ble implementert i norsk rett gjennom forskriftsverk hjemlet i matloven. Hovedformålet med Food Law er å sikre at det indre marked fungerer effektivt, samt å sørge for et høyt beskyttelsesnivå for forbrukernes helse. Forordningen legger også opp til at lovgivningen, dersom det er mulig, skal ta hensyn til de generelle formålene om beskyttelse av dyrs og planters helse samt vern av miljøet. Food Law påvirker ikke norske myndigheters muligheter til å sikre en miljømessig forsvarlig akvakulturproduksjon slik det er foreslått her.

Det er ikke krav om notifikasjon av tiltaket som vil følge av lovhjemmelen som er foreslått innført.

4.2.3 Andre høringsinnspill

4.2.3.1 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen mener at situasjonen med felles biomassetak på tvers av produksjonsområder reiser en rekke problemstillinger som ikke er godt nok utredet. Slik Advokatforeningen forstår situasjonen er det vitenskapelig usikkerhet knyttet til at lakselus hos oppdrettsfisk forårsaker redusert bestand av vill laksefisk. Advokatforeningen skriver videre at det ikke er «underbygget med tallmateriale hvor mange ganger Mattilsynet har gitt pålegg om redusert biomasse eller utslakting på lokalitetsnivå i de røde produksjonsområdene. Den manglende dokumentasjonen av hvilke tiltak som er utprøvd etter det eksisterende regelverket, bidrar til å skape en usikkerhet om nødvendighetsvilkåret er oppfylt.»

Fiskeridirektoratet mener at dersom en tillatelse som er redusert til 94 prosent inngår i et felles biomassetak, og andre tillatelser i samme bio-

massetak brukes i produksjonsområdet med redusert produksjon, så vil det kunne bli vanskelig å oppnå den tilsiktede miljøgevinsten.

Norges Miljøvernforbund mener at trafikkløssystemet bør suppleres med indikatorene utslipp av feces, utslipp av medikamenter som brukes mot lakselus, og rømming av oppdrettslaks.

PO3 Kunnskapsinkubator mener at dersom det nå vedtas en ny lovhjemmel til å gjennomføre slik kollektiv nedjustering av konsesjonskapasitet bør det i det minste gjennomføres en tilsvarende overgangsordning som ved «fargeleggingen» 2019. De mener det er særlige utfordringer knyttet til Grunnloven § 97 med vedtakelsen av ny lovhjemmel. Dersom lovendringen blir vedtatt kort tid før beslutning om «fargelegging», vil det alt vesentligste av faktiske forhold som vektlegges i vurderingen av produksjonsområdets miljøstatus ha inntruffet før lovendringen. Dette tilsier etter deres syn en overgangsordning hvor en eventuell nedjustering først kan gjennomføres ved kartleggingen som gjennomføres i 2021.

Sjømatbedriftene mener at det bare er lakselus som skal kunne være grunnlag for nedjustering av produksjonskapasitet, ettersom lakselus er den eneste indikatoren i trafikkløssystemet. Sjømatbedriftene mener at produksjonsområdeforskriften § 12 bør praktiseres slik at bedrifter som kvalifiserer for unntak, må få bruke 100 prosent av sin opprinnelige MTB og i tillegg 100 prosent av veksten de får kjøpe. Sjømatbedriftene mener videre at departementet bør legge til rette for en smidigere arealplanlegging og utvidelse av lokaliteter, bl.a. ved å innføre systemer for å veksle inn MTB på små lokaliteter til MTB på andre lokaliteter. Sjømatbedriftene mener også at nedjustering av lokaliteter som sliter med å holde lusegrensen, er mer effektivt enn områdevis nedjustering. Sjømatbedriftene mener også at det ikke bør være mulig for selskaper med interregionalt biomassetak å overføre biomasse fra «røde» produksjonsområder til andre produksjonsområder etter nedjustering.

Sjømat Norge mener departementet bør vurdere en utsettelse av nedjustering i de «røde» områdene til tildelingsrunden i 2021. Dette begrunnes med at det fortsatt er stor usikkerhet knyttet til hvor presise modellene som benyttes til å kvantifisere effekten av lakselus er på utvandrende smolt og hvilken effekt dette har på villakspopulasjonene. Det er etter Sjømat Norges syn ikke gjort noen forsøk på å kvantifisere denne usikkerheten og derved egnetheten ved å bruke modellene som grunnlag for de foreslåtte tiltak. Videre viser organisasjonen til at de samfunns- og bedriftsøkonomiske konsekvensene av en nedjus-

tering er betydelige, og at en nedjustering etter deres syn ikke er proporsjonalt.

Sjømat Norge peker på at en tillatelse hjemmehørende i et produksjonsområde som blir definert som «rødt», etter departementet sitt forslag vil få en redusert tillatelseskapasitet i dette produksjonsområdet. Hvis den samme tillatelsen benyttes i et annet område som er definert som «gult» eller «grønt» så bør denne tillatelsen kunne benyttes uten denne begrensningen.

4.2.3.2 Departementets vurdering

Advokatforeningen og Sjømat Norges synspunkter om usikkerheter ved det faglige grunnlaget for å treffe avgjørelser som begrenser utnyttelsen av produksjonskapasitet har etter departementets syn ingen særskilt betydning for utformingen av selve lovteksten. *Sjømatbedriftene* mener at nedjustering av lokaliteter er et mer effektivt virkemiddel enn områdevis nedjustering. *Advokatforeningen* mener at ettersom antall vedtak om biomasse-reduksjon på enkeltlokaliteter i røde produksjonsområder ikke er dokumentert, er det usikkert om nødvendighetsvilkåret i akvakulturloven er oppfylt. Departementet vil påpeke at biomassereduksjon på enkeltlokaliteter brukes når forhold på den enkelte lokalitet fordrer at virkemiddelet tas i bruk, mens lovforslaget hjemler virkemidler der den samlede påvirkningen på miljøet i et område er uakseptabel. Hvorvidt den samlede påvirkningen på miljøet er uakseptabel har ikke nødvendigvis en sammenheng med uakseptable forhold på

en eller flere enkeltlokaliteter. Reduksjon av biomasse på lokalitetsnivå er således et verktøy som fortsatt vil anvendes som virkemiddel der dette er egnet, og står ikke i motsetning til eller er en forutsetning for lovforslaget som sådan.

Hvilket beviskrav som skal legges til grunn for miljøvurderingen har departementet redegjort for i punkt 5.4. I punkt 3.2.2 er det redegjort for hvorfor det kan være nødvendig å foreta justeringer i produksjonskapasitet på tillatelsesnivå.

Departementet arbeider med å utrede om trafikklyssystemet bør suppleres med flere indikatorer, slik det også forutsettes i Innst. 361 S (2014–2015). Lovforslaget er ikke begrenset til å gjelde nedjustering av produksjonskapasitet etter trafikklyssystemet. Det gjør at bestemmelsen kan brukes i andre tilfeller hvor produksjonsbegrensninger er nødvendig av hensyn til miljøet.

Flere høringsinstanser har tatt opp problemstillinger knyttet til utnyttelse av produksjonskapasitet innenfor trafikklyssystemet, herunder problemstillinger knyttet til felles biomassetak på tvers av produksjonsområder. Disse problemstillingene har vært drøftet både i havbruksmeldingen og i flere etterfølgende høringsnotater om implementering av trafikklyssystemet. Departementet kan ikke se at innspillene har relevans for selve lovforslaget, og vi går derfor ikke nærmere inn på disse her. Heller ikke *Sjømat Norges* og *PO3 Kunnskapsinkubators* innspill om å utsette en eventuell nedjustering i «røde» produksjonsområder har noen direkte betydning for utformingen av lovforslaget.

5 Om lovforslaget

5.1 Generelt om lovforslaget

5.1.1 Høringsforslaget

Departementet hørte to alternative lovendringsforslag. Det materielle innholdet i forslagene skal være identisk.

Et av alternativene som ble hørt er at akvakulturloven § 9 endres slik (konsolidert og med endringer i kursiv):

«§ 9. *Tilpasninger i produksjon av hensyn til miljøet og endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelse*

Departementet kan endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelsen:

- a) dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til miljøet,
- b) dersom vesentlige forutsetninger som ligger til grunn for tillatelsen er endret,
- c) ved grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven,
- d) dersom tillatelsen ikke benyttes eller bare benyttes i begrenset grad, eller
- e) dersom en eller flere nødvendige tillatelser gitt i medhold av lovene nevnt i § 6 første ledd bokstav d er bortfalt.

Endring og tilbaketrekking av tillatelse etter første ledd kan gjøres tidsbegrenset. Tidsbegrenset endring og tilbaketrekking kan gjøres betinget av bestemte forhold utbedres eller endres.

Dersom det er nødvendig av hensynet til miljøet, kan departementet i forskrift endre tillatelsers omfang og redusere muligheter til å utnytte tillatelser innenfor ett eller flere nærmere angitte områder.

Departementet kan gi forskrift om endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelser.»

Det andre alternativet som ble hørt er at det innføres en ny bestemmelse i lovens kapittel III:

«§ 10a. Tilpasning av produksjonen av hensyn til miljøet

Dersom det er nødvendig av hensynet til miljøet kan departementet i forskrift endre tillatelsers omfang og redusere muligheten til å utnytte tillatelser innenfor ett eller flere nærmere angitte områder.»

De foreslåtte bestemmelsene klargjør departementets kompetanse til gjennom forskrift å fastsette begrensninger på tillatelsenes omfang og utnyttelsen av tillatelser innenfor nærmere angitte geografiske områder, av hensyn til miljøet. For de fleste produksjonsformer tildeles tillatelsen og lokaliteten i samme vedtak. For laks, ørret og regnbueørret i sjø tildeles tillatelsen uavhengig av lokalitetsklareringen. Endring av tillatelsens omfang og reduksjon av muligheten til å utnytte tillatelsen kan etter lovendringsforslaget gjøres både for tillatelsen og for lokalitetsklareringen.

Departementet trenger naturligvis ikke både å tilpasse omfanget og redusere utnyttelsen, men har anledning til å gjøre begge deler. Formålet med bestemmelsen er å fremheve at akvakulturloven § 9 hjemler områderegulering av tillatelser ut fra miljøhensyn. Det vil forenkle prosessen med å regulere tillatelser blokkvis. Noen miljøpåvirkninger er lokale og andre rammer et større område. Hvor langt påvirkningen strekker seg vil være av betydning for hvilket område som skal reguleres.

Dersom formålet er vern av områder med særlig verdi for akvatiske organismer, benyttes fortrinnsvis akvakulturloven § 14. Generell tilpasning av produksjonen av laks, ørret og regnbueørret av andre hensyn enn miljø gjennomføres med hjemmel i for eksempel akvakulturloven § 7 siste ledd.

Som drøftet ovenfor, kan departementet etter gjeldende rett endre og trekke tilbake tillatelser av hensyn til miljøet. Hvorvidt en produksjonsnedjustering skjer etter bestemmelsen i lovendringsforslaget eller etter § 9 bokstav a, vil ha liten betydning for innehaveren av tillatelsen, ettersom resultatet blir det samme: den tillatte produksjonskapasiteten reduseres for å tilpasses miljøet. Forslaget vil klargjøre hjemmelsgrunnlaget som allerede er der, og legge til rette for at regulering av tillatelser kan skje på en smidig måte.

Lovendringsforslaget gir mulighet til å gi forskrift om å «endre tillatelsers omfang». I dette ligger at størrelsen på tillatelser i et område kan reduseres dersom hensynet til miljøet tilsier det. Dette hjemles fra før i akvakulturloven § 9 første ledd bokstav a.

Lovendringsforslaget gir videre mulighet til å gi forskrift om å «reducere muligheten til å utnytte tillatelser». Dette alternativet åpner for at tillatelsens omfang forblir uendret formelt sett, mens bruken av tillatelsen begrenses. Slike begrensninger kan være reduksjon i innsatsfaktorer som antall fisk eller antall kilo fôr som kan brukes. Det kan også være hvor stor andel av en tillatelse som kan brukes. Noen miljøhensyn krever praktiske begrensninger for drift og utnyttelse av tillatelser, også etter gjeldende rett. F.eks. følger det av forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) § 47a at antall fisk per produksjonsenhet i sjø ikke skal overstige 200 000. At produksjonen skal tilpasses miljøet og være i tråd med det, følger allerede av akvakulturloven. Formålet med lovendringsforslaget er å klargjøre hjemmelen for å gi produksjonsbegrensninger som fremmer miljøvennlig produksjon.

Etter trafikklssystemet vil det ved rødt lys i et produksjonsområde kunne bli aktuelt å redusere havbruksnæringens produksjonskapasitet eller muligheten til å utnytte denne innenfor et område.

Lovendringsforslaget oppstiller et vilkår om at tilpasningen i produksjonen må gjelde «innenfor ett eller flere nærmere angitte områder.» Det sentrale formålet er at det skal være klar hjemmel til å foreta områderegulering av tillatelser og utnyttelsen av disse. Summen av områderegulering kan likevel være at produksjonsmulighetene nedjusteres i hele landet. Områderegulering vil supplere reguleringsmulighetene som ligger i å stille individuelle vilkår. Områderegulering vil også supplere nasjonale reguleringer.

Et slikt nærmere angitt område kan i geografisk utstrekning være lite eller stort, og som det klart fremgår av ordlyden i forslaget kan tilpasningen i produksjonen gjelde for flere slike områder samtidig. Formuleringen dekker for eksempel en eller flere produksjonsområder slik disse er angitt i dag, jf. produksjonsområdeforskriften. I fremtiden kan det imidlertid tenkes at også andre avgrensninger vil gjøres gjeldende, både innenfor og utenfor trafikklssystemet. Det gjelder særlig om det oppstår miljøutfordringer som fordrer opprettelse av nye geografiske avgrensninger for tillatelsene. Det er derfor, slik

departementet ser, det lite hensiktsmessig å bruke begrepet «produksjonsområde» i lovbestemmelsen.

5.1.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen er prinsipielt positiv til at loven endres på dette punktet, men støtter ikke forslaget.

Finnmark fylkeskommune og *Justis- og beredskapsdepartementet* mener at forholdet mellom den foreslåtte bestemmelsen og akvakulturloven § 9 første ledd bokstav a bør avklares i merkningene.

Mattilsynet, *Finnmark fylkeskommune* og *Norges Miljøvernforbund* støtter forslaget. *Norges Jeger- og Fiskerforbund* og *Norges Miljøvernforbund* mener at lovendringsforslaget kan bidra til å unngå tidkrevende søksmål som undergraver trafikklssystemets mulighet til å ivareta villaksen og sjørreten.

Miljøstiftelsen Bellona støtter intensjonene med lovendringen. *Norske Lakseelver* har forståelse for ønsket om å presisere lovgrunnlaget for reduksjon av produksjonskapasitet i røde områder. *Norske Lakseelver* og *Miljøstiftelsen Bellona* mener at det er behov for å presisere lovgrunnlaget både når det gjelder oppjustering og reduksjon av produksjonskapasiteten i røde områder. Det er viktig at akvakulturloven er krystallklar både vedrørende lovgrunnlaget for nedjustering av kapasitet når det er nødvendig av hensyn til miljøet, men ikke minst også grunnlaget for oppjustering av kapasitet når det er forsvarlig av hensyn til miljøet. Videre må justering opp og ned gjøres på samme måte, enten ved å justere omfanget av en tillatelse eller utnyttelsen. Begge mener at det beste vil være å regulere omfanget av tillatelsen fordi dette er enklere og mer oversiktlig. De anfører imidlertid at effektene av de ulike måtene å regulere på ikke er tilstrekkelig drøftet i høringsbrevet.

PO3 Kunnskapsinkubator, *Sjømatbedriftene* og *Sjømat Norge* støtter ikke forslaget. De mener lovendringen er for generell og går ut over det som er formålet med lovendringen. *Sjømat Norge* mener lovbestemmelsen burde vært knyttet nærmere til det departementet angir som bakgrunnen for forslaget, nemlig områderegulering av tillatelser ved begrensning av produksjonskapasitet i en avgrenset tidsperiode.

PO3 Kunnskapsinkubator mener lovendringen gir mulighet til å foreta kraftige inngrep i oppdretternes ervervede rettigheter og at en slik endring ikke kan gjennomføres uten grundig utredning, særlig av de rettssikkerhetsspørsmål endringen

reiser. Det ligger etter deres syn en rettslig begrensning i at loven inneholder ordene «nødvendig av hensynet til miljøet», men det er en rettslig begrensning som det etter deres syn er vanskelig å få prøvd i en vanlig rettslig overprøving. Det bør derfor etter PO3 Kunnskapsinkubators syn utarbeides og vedtas gjennomarbeidede rettsikkerhetsregler som sikrer at rettighetshaverne ikke fratras sine rettigheter der dette ikke er miljømessig nødvendig. Dette bør etter deres syn utredes grundig før man fremmer et lovforslag som det foreliggende. De peker på at en mulighet er å knytte nødvendighetskriteriet til målbare grenser som kan etterprøves. For eksempel kan loven slå fast at produksjonsreduksjoner ikke er miljømessig nødvendige dersom gytebestandsmålene i de vesentlige lakseførende elvene i produksjonsområdet er nådd.

PO3 Kunnskapsinkubator, Sjømatbedriftene og Sjømat Norge mener lovforslaget ikke inneholder noen vurdering av rimelige rettsikkerhetsgarantier for oppdretterne. *Sjømatbedriftene* mener at hensiktsmessige rettsikkerhetsgarantier burde ha vært utredet før høringen.

5.1.3 Departementets vurdering

Etter departementets syn reflekterer den foreslåtte lovhjemmelen den omfattende materielle kompetansen til å foreta endringer i tillatelsessystemet som allerede ligger i akvakulturloven, herunder lovens §§ 4, 5, 7, 9 og 10. Den foreslåtte lovhjemmelen innebærer derfor ikke noen endringer i rettstilstanden, men klargjør den materielle kompetansen til å foreta endringer som påvirker hvordan tillatelser kan utnyttes.

Etter departementets syn vil det være uheldig å utforme lovforslaget så snevert at det ikke gir en viss fleksibilitet i valg av virkemidler. En slik utforming ville også kunne innsnevret mulighetene til å fastsette bestemmelser om utnyttelse av tillatelser som allerede finnes i akvakulturloven. Det er dermed ikke naturlig at lovforslaget skal begrenses til å gjelde for eksempel de til enhver tid gjeldende produksjonsområdene eller at det kun er mindre begrensninger i produksjonskapasitet som kan besluttes, slik *Sjømat Norge* ønsker.

Som det påpekes av *Sjømat Norge* sier ikke forslaget til lovtekst noe om varigheten av eventuelle inngrep. Etter departementets syn er det heller ikke naturlig, ettersom det vanskelig kan vurderes på forhånd hvor lenge et inngrep vil vare, det vil være avhengig av hvordan miljøtilstanden i de enkelte områdene utvikler seg. Etter trafikklssystemet vil miljøtilstanden vurderes hvert annet

år med sikte på eventuelle justeringer av produksjonskapasitet.

Norske Lakseelver og Miljøstiftelsen Bellona mener at lovgrunnlaget må presiseres for både opp og nedjustering. Departementet viser til det i dag er hjemmel til å tildele økt kapasitet på eksisterende tillatelser gjennom akvakulturloven §§ 5, 6 og 7, som gir hjemmel til å tildele tillatelser. Dette omfatter også tildeling av økt kapasitet på eksisterende tillatelser, noe som følger direkte av merknadene til akvakulturloven § 6, jf. Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 59 der det står: «Bestemmelsen gjelder for tildeling av tillatelser for alle arter. Dette inkluderer både nyetableringer og endringer/utvidelser av eksisterende tillatelser.» Departementet har derfor ikke sett behov for å endre akvakulturloven på dette punktet.

Norske Lakseelver og Miljøstiftelsen Bellona mener at justering av produksjonskapasitet må gjøres på lik måte opp som ned. Organisasjonene mener at det beste vil være å regulere omfanget av tillatelsen fordi dette er enklere og mer oversiktlig. Innledningvis bemerker departementet at det gjennom lovforslaget ikke tas endelig stilling til hvordan nedjustering av produksjonskapasitet skal gjennomføres til slutt. Som det fremgår på s. 4 i høringsnotatet 1. februar 2019, legger departementet likevel til grunn at det blant annet av effektivitetshensyn vil være hensiktsmessig å foreta nedtrekk gjennom forskrifter som begrenser utnyttelsen av tildelt kapasitet, uten at foretas endringer i selve tillatelsesdokumentene. Departementet understreker at effekten på produksjonen er den samme uavhengig av om en nedjustering gjennomføres gjennom å justere den enkelte tillatelses omfang (MTB) eller gjennom en forskrift som begrenser utnyttelsen av tildelt kapasitet.

Med hensyn til saksbehandlingen vil tildeling av økt kapasitet og fastsettelse av begrensninger på utnyttelse av kapasiteten skille seg vesentlig fra hverandre. Tildeling av økt kapasitet skjer etter søknad fra den private part og mot vederlag, og er basert på en individuell vurdering av om vilkårene for tildeling er oppfylt. Dette kan være formelle vilkår knyttet til søknaden, skjønnsmessige prioriteringskriterier eller et mer objektivt kriterium som betalingsvilje. Tildeling må følgelig gjøres gjennom enkeltvedtak. Begrensninger i utnyttelse av tillatelseskapasitet fastsettes på bakgrunn av en vurdering av miljøtilstanden i et (større) område og vil gjelde for alle som har eksisterende tillatelser i området, uten hensyn til individuelle forhold (men tillatelsesinnehaveren kan søke om unntak basert på egen miljøpåvirkning). Akvakulturregisteret vil for øvrig, uavhengig av hvilken metodikk

som benyttes til å justere produksjonskapasiteten, vise hvilken produksjonskapasitet den enkelte tillatelse har eller i hvor stor grad den enkelte tillatelse kan utnyttes, se nedenfor under punkt 5.6.

Departementet kan på denne bakgrunn ikke se noen vesentlige ulemper med at opp- og nedjustering reguleres på ulikt vis og gjennom ulike saksbehandlingsprosesser, og dette er uansett forhold som ikke har noen større innvirkning på utformingen av selve lovforlaget.

Flere høringsinstanser har synspunkter knyttet til det de oppfatter som manglende rettssikkerhet. Rettssikkerhet omfatter både formell rettssikkerhet (prosessuelle regler, krav til forutberegnelighet, likebehandling osv.) og materiell rettssikkerhet (riktige avgjørelser). Reglene skal sikre individene fra overgrep fra staten, herunder at inngrep overfor borgerne skal ha hjemmel i lov. Dette er knesatt i Grunnloven § 113. I tillegg kommer at lovgivningen og forvaltningen er underlagt materielle skranker som følger av Grunnloven og lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Departementet har vanskelig for å se at lovforlaget undergraver oppdretternes rettssikkerhet. Inngrepet i oppdretternes rettigheter vil ha hjemmel i lov. En eventuell forskrift som gjennomfører begrensninger i utnyttelsen av produksjonskapasitet vil bli gjenstand for alminnelig høring før fastsettelse og enhver oppdretter står fritt til å prøve for domstolen om forskriften er gyldig eller ikke, herunder om forskriften på en urettmessig måte (for eksempel i strid med Grunnloven eller menneskerettsloven) griper inn i rettighetene til oppdretter. Departementet mener at de ordinære rettssikkerhetsgarantiene som følger av lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven), og adgangen til domstolsprøving er gode og dekkende. Dertil kommer at produksjon som skjer uten påvirkning på miljøet vil falle utenfor rekkevidden av en eventuell regulering, jf. punkt 5.3.3.

Departementet viderefører etter dette forslaget innhold.

5.2 Om plassering av bestemmelsen

5.2.1 Høringsforslaget

Departementet ba særlig om høringsinstansenes syn på om en ny bestemmelse bør flettes inn i akvakulturloven § 9 eller tilføyes som en ny § 10a.

Bestemmelser om tildeling av tillatelser og regulering av produksjon finnes i dag i lovens kapittel II om akvakultur tillatelser, mens miljøbe-

stemmelser i hovedsak er inntatt i lovens kapittel III. Bestemmelsen som nå foreslås vil omhandle begrensning i utnyttelsen av allerede tildelte tillatelser på bakgrunn av miljøhensyn, og kan således tematisk passe både i lovens kapittel II og kapittel III.

En mer spesifikk lovhjemmel kan således innarbeides i akvakulturloven § 9 eller bestemmelsen kan tas inn som et tillegg i loven. Ved å endre akvakulturloven § 9 vil det være en bestemmelse som gir hjemmel for en rekke ulike tiltak, og det vil i liten grad oppstå tvil om hvilken bestemmelse som er hjemmel for ulike tiltak. Ved å innta en egen bestemmelse i kapittel III vil bestemmelsens miljøperspektiv i større grad synliggjøres og sammenhengen med akvakulturloven § 10 (miljønormen) vil komme tydelig frem.

Det er altså fordeler og ulemper med begge alternativene, og departementet ba derfor om høringsinstansenes syn på hva som er å foretrekke. Departementet foreslo, uavhengig av om det utformes en ny bestemmelse eller om bestemmelsen implementeres i akvakulturloven § 9, en noenlunde sammenfallende ordlyd.

5.2.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen og *Sjømatbedriftene* mener bestemmelsen bør innlemmes i § 9, dersom den vedtas.

Finnmark fylkeskommune og *Mattilsynet* mener bestemmelsen bør innlemmes i § 9. *Fiskeridirektoratet* og *Justis- og beredskapsdepartementet* mener en ny bestemmelse om endring av flere tillatelser innenfor et bestemt geografisk område bør tas inn i § 9, slik at reguleringen av endring og tilbaketrekking av tillatelser samles i én paragraf. Dette vil etter deres syn bidra til å forebygge at det oppstår utilsiktede uklarheter. Fiskeridirektoratet skriver at «Flytende overganger mellom bestemmelser i to forskjellige kapitler kan føre til forveksling og tilfeldig valg av hjemmel.»

Sjømat Norge mener at det vil være uheldig å legge en hjemmel til å generelt gripe inn i alle tillatelser i et område, i en bestemmelse som per i dag kun gir hjemmel til å gripe inn i enkelttillatelser gjennom enkeltvedtak. Dette er to prinsipielt forskjellige former for utøvelse av forvaltningsmyndighet.

5.2.3 Departementets vurdering

Departementet er enig med *Finnmark fylkeskommune*, *Fiskeridirektoratet*, *Justis- og beredskapsdepartementet* og *Mattilsynet* i at den nye bestem-

melsen bør implementeres i akvakulturloven § 9. Det vil som flere høringsinstanser påpeker i stor grad samle bestemmelser som omhandler samme tematikk.

5.3 Vilkåret «nødvendig ut fra hensynet til miljøet»

5.3.1 Høringsforslaget

Kjernevilkåret i lovendringsforslaget er at reduksjonen som følger av forskriften må være «nødvendig ut fra hensynet til miljøet». Hensynet til miljøet omhandler både forurensning og økologiske effekter, herunder f.eks. artsmangfold, klima og ressursbruk. Rømming av oppdrettsfisk og lakseluspåvirkning på villfisk er eksempler på miljøproblemer som vil kunne påvirke artsmangfoldet. Vurderingen vil bero på et faglig skjønn.

Adgangen til tilpasninger og reduksjon i utnyttelsesgrad er i behold selv om behovet skyldes forhold forvaltningen burde ha sett og tatt hensyn til da selve tillatelse(n)e eller lokalitetsklarerings(e) ble gitt. Endringer kan også være aktuelt selv om produksjonen er i tråd med alle regelverkskrav.

Uttrykket «nødvendig av hensyn til miljøet» skal sees i sammenheng med akvakulturlovens miljønorm i § 10. I Prop. 103 L (2012–2013) *Endringer av akvakulturloven* heter det at:

«Drift som medfører uakseptabel risiko for skade på sentrale miljømål vil klart ikke være i tråd med § 10 første ledd. Hva som er akseptabel risiko vil måtte vurderes ut fra blant annet gjeldende kunnskapsgrunnlag og teknologisk utvikling. I vurderingen vil det også være relevant å se hen til lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold kap. II om alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk.»

Til grunn for forslaget til ny bestemmelse ligger blant annet prinsippet i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning. Av bestemmelsen fremgår det at «En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for». Naturmangfoldloven § 10 gjelder i første rekke vurdering av nye tiltak og påvirkninger. Akvakulturlovens miljønorm gjelder imidlertid også når det viser seg at allerede gitte tillatelser får uønskede virkninger på miljøet, herunder den samlede belastningen fra flere tillatelser.

I praksis vil det være slik at dersom det blir vurdert at påvirkningen fra akvakulturnæringen innenfor et geografisk område ikke er miljømessig forsvarlig etter akvakulturloven § 10, vil det alltid være hjemmel til å foreta tilpasninger i produksjonen etter lovforslaget, gitt at det er vurdert om det finnes andre egnede og mindre inngripende tiltak som heller kan settes inn. I vilkåret «nødvendig ut fra hensynet til miljøet» ligger det følgelig ikke en tradisjonell forholdsmessighetsvurdering, hvor byrde og gevinst skal vurderes opp mot hverandre. I vilkåret ligger at reguleringen er uhjemlet dersom det er vurdert at miljøhensynene kan ivaretas like godt og effektivt på en mindre byrdefull måte.

I vurderingen av hva som er akseptabel påvirkning må det tas hensyn til de samfunnsøkonomiske konsekvensene av en tilpasning av produksjonen, jf. merknadene til akvakulturloven § 10. Det vil alltid være slik at krav om tilpasninger i produksjonen vil slå ulikt ut for ulike aktører innenfor havbruk, og individuelle tilpasninger av hensyn til eksempelvis økonomi vil undergrave formålet med bestemmelsen. I vurderingen av om det skal iverksettes tiltak for å tilpasse produksjonen, er det ikke relevant å se hen til hvordan den enkelte innehaver av en tillatelse vil rammes av tilpasningen.

Av høringsforslaget fulgte at det kan være relevant å vurdere om en tillatelse som ikke påvirker miljøet – eller i vesentlig mindre grad enn andre – skal måtte tåle begrensninger. For disse tillatelsene vil vurderingen av om produksjonstilpasningen er «nødvendig ut fra hensynet til miljøet» kunne slå annerledes ut. Hensynet til å stimulere til mer miljøvennlig produksjon kan innebære at også annen produksjon unntas begrensninger. Dette er ellers i tråd med betraktningene som Stortinget la til grunn i Innst. 361 S (2014–2015) punkt 2.7, der det heter:

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

Innenfor det gjeldende systemet for kapasitetsjusteringer er det lakselus som er miljøindikatoren. Departementet har i drøftelsen av gjeldende rett redegjort for hvorfor det kan være nødvendig å tilpasse produksjonen på bakgrunn av lakselusutfor-

dringer i «røde» produksjonsområder. Innføringen av trafikklyssystemet innebærer at det er vurdert hva som er akseptabel påvirkning fra havbruksnæringen på ville laksebestander med hensyn til lakselus. Fremover vil det kunne bli innført andre eller flere indikatorer. Miljøpåvirkning som følge av at påvirkningen fra lakselus (eller en annen indikator) i et produksjonsområde er uakseptabel (rød farge), kan føre til at utkastet til ny bestemmelse kan komme til anvendelse, jf. Meld. St. 16 (2014–2015) punkt 8.3.

5.3.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen mener at dersom departementet skulle opprettholde synspunktet om at nedjustering skal kunne skje gjennom forskrift, bør det inntas en sikkerhetsventil i loven som sørger for at en tillatelse ikke nedjusteres uten at det er nødvendig av hensyn til miljøet. Da vil man sikre at tillatelser med moderat til akseptabel miljøpåvirkning ikke nedjusteres. Med departementets forståelse av nødvendighetsvilkåret, utgjør ikke lovforslaget en tilstrekkelig sikkerhetsventil.

Norske Lakseelver anfører at enhver justering av kapasitet, enten den skjer opp eller ned, eller det justeres på omfang eller utnyttelse, må ha det samme lovgrunnlaget. Det bør derfor foretas en grundigere evaluering av akvakulturloven på dette punkt, og fremmes et nytt forslag til lovendring. Etter deres mening er det ikke tvil om at § 9 også regulerer adgangen til oppjustering av produksjonskapasitet. Dette betyr at det er behov for en presisering ikke bare av nødvendighetskriteriet vedrørende hensyn til miljøet, men også av akvakulturlovens forsvarlighetskriterium vedrørende miljøet.

PO3 Kunnskapsinkubator skriver at de forutsetter at begrensningene i naturmangfoldloven § 11 vil gjelde, slik at oppdretterne ikke vil pålegges kostnader som er «urimelige ut fra tiltakets og skadens karakter».

Sjømatbedriftene mener at lovendringen som foreslås er langt mer omfattende enn det gis uttrykk for i høringsnotatet. Lovendringen vil være generell og gjelde utover tilfellene som faller inn under trafikklyssystemet. Dessuten vil spørsmålet om hva som er nødvendig av hensyn til miljøet ofte by på tvil, og lovendringen vil derfor ha store konsekvenser. Sjømatbedriftene mener at det bare er lakselus som skal kunne være grunnlag for nedjustering av produksjonskapasitet, ettersom lakselus er den eneste indikatoren i trafikklyssystemet.

Sjømat Norge mener det bør fremgå at hva som er «nødvendig ut fra hensynet til miljøet» skal

være vitenskapelig faktabasert, at områdene det gjelder skal være de til enhver tid gjeldende produksjonsområdene, og at det kun er mindre begrensninger i produksjonskapasitet som kan besluttes.

5.3.3 Departementets vurdering

Flere høringsinstanser har tatt til orde for at det bør fremgå av lovgrunnlaget at produksjon eller tillatelser som ikke påvirker miljøet ikke bør underlegges begrensninger. Departementet er enig i at tillatelser som ikke påvirker miljøet med hensyn til forholdene som utløser begrensninger, ikke vil være «nødvendig» å regulere av hensyn til miljøet, slik det også er redegjort for i Meld. St. 16 (2014–2015) punkt 11.5.

Hva som ligger i ikke å påvirke miljøet, er ingen fast størrelse. Det vil også kunne være ønskelig å tillate noe påvirkning men mindre enn «normalt», for eksempel for å stimulere til mer miljøvennlig drift. Graden av miljøpåvirkning som kan aksepteres vil bero på en nærmere skjønsmessig vurdering av relevante hensyn. Departementet holder likevel fast på at individuelle forhold knyttet til eksempelvis økonomi ikke er relevante hensyn i denne sammenheng. Det kommer av at slike individuelle forhold kan undergrave formålet med bestemmelsen og gjøre det vanskelig eller umulig å fange opp de kumulative effektene fra oppdrettsnæringen på miljøet på en adekvat måte, jf. også redegjørelsen i kapitlene 3.2.3 og 5.3.1. Det er disse kumulative effektene man her skal avbøte. De nærmere grensene for slike unntak må fastsettes i den aktuelle forskriften og effektueres gjennom enkeltvedtak. Dette fremgår også i Meld. St. 16 (2014–2015) punkt 11.5 og i de tre siste avsnittene i Innst. 361 S (2004–2005) punkt 2.7.

Sjømat Norge har også foreslått at det skal fremgå av lovbestemmelsen at hva som er nødvendig av hensyn til miljøet skal være vitenskapelig faktabasert. Departementet kan ikke se at det er hensiktsmessig, ettersom det allerede fremgår av gjeldende rett hvilke krav som stilles til det underliggende faktagrunnlaget for en beslutning. I denne sammenhengen vil departementet vise til at det i punkt 5.3.1 ovenfor fremgår at uttrykket «nødvendig ut fra hensynet til miljøet» skal sees i sammenheng med akvakulturlovens miljønorm i § 10. I Prop. 103 L (2012–2013) om endring av akvakulturloven heter det at:

«Drift som medfører uakseptabel risiko for skade på sentrale miljømål vil klart ikke være i tråd med § 10 første ledd. Hva som er akseptabel

risiko vil måtte vurderes ut fra blant annet gjeldende kunnskapsgrunnlag og teknologisk utvikling. I vurderingen vil det også være relevant å se hen til lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold kapittel II om alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk.»

Ut over dette viser Nærings- og fiskeridepartementet til at henvisningen til naturmangfoldloven betyr at for eksempel naturmangfoldloven § 8 om kunnskapsgrunnlaget ved offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet vil komme til anvendelse. Det følger av bestemmelsens første ledd at:

«Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandsituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.»

Departementet viderefører, med de justeringer som fremkommer ovenfor, høringsforslaget.

5.4 Beviskravet

5.4.1 Høringsforslaget

Det alminnelige beviskravet innenfor sivilretten er sannsynlighetsovervekt, dette gjelder uavhengig av om inngrepet skulle ha stor økonomisk betydning, se for eksempel Rt. 1999 s. 14. Der heter det at det forhold at inndragning regelmessig vil være et tungt økonomisk inngrep, «ikke i seg selv [er] noe sterkt argument for å forskyve tvilsrisikoen. Mange forvaltningsvedtak har store økonomiske konsekvenser uten at dette har ført til noe krav til særlig bevisstyrke i slike saker.»

Spørsmålet er om dette vil gjelde for de faktiske forutsetningene som ligger til grunn for avgjørelsen om tilpasning av produksjonen etter lovforslaget.

En avgjørelse om å tilpasse produksjonen til miljøet vil ikke gi uttrykk for at den enkelte bedrift har gjort noe særskilt klanderverdig, og avgjørelsen har blitt truffet utelukkende for å ta vare på miljøet. Hvilket skadepotensial som foreligger vil ha betydning for beviskravet. Vi viser i den forbindelse til føre-var-prinsippet, som er lovfestet i naturmangfoldloven § 9:

«Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virk-

ninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.»

Backer skriver at

«Føre-var-prinsippet har også betydning for rettsanvendelsen og forvaltningens skjønnsutøvelse. I skjønnsutøvingen kan prinsippet berette at det legges avgjørende vekt på om et tiltak – i seg selv eller sammen med andre miljøpåvirkninger – betyr en risiko for miljøskade. Det gjelder selv om det ikke kan konstateres sannsynlighetsovervekt for at miljøskade vil inntreffe.»¹

Av matlovens forarbeider (Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) s. 52) fremgår det at:

«Departementet legger imidlertid til grunn at føre-var betraktninger på generelt grunnlag er, og vil fortsette å være, et bærende prinsipp i forvaltning og håndhevelse av helse- og miljøspørsmål under loven. Det vil være langt bedre å vise forsiktighet i forkant enn å måtte prøve å bøte på konsekvensene i etterkant.»

Departementet kan ikke se at denne vurderingen vil være annerledes på akvakulturlovens område. Ettersom avgjørelsen om regulering av produksjonskapasiteten vil måtte tas på et område der føre-var-prinsippet gjelder, og avgjørelsen fattes uavhengig av om innehaveren av tillatelsen er å bebreide for miljøpåvirkningen, vil beviskravet etter omstendighetene kunne være lavere enn sannsynlighetsovervekt.

5.4.2 Høringsinstansenes syn

Sjømat Norge mener at i og med at det ikke er snakk om «en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet», jf. naturmangfoldloven, er det feil når departementet uttaler at «beviskravet etter omstendighetene [vil] kunne være lavere enn sannsynlighetsovervekt». *Sjømat Norge* mener at det alminnelige beviskravet innenfor sivilretten med sannsynlighetsovervekt gjelder, og at myndighetene må sannsynliggjøre

¹ Inge Lorange Backer: Innføring i naturressurs og miljørett, 4. utgave, s. 63.

de faktiske forutsetningene som ligger til grunn for avgjørelsen om nedjustering av produksjonen i et produksjonsområde. Myndighetene må etter deres syn samtidig kunne sannsynliggjøre at tiltakene som gjennomføres med de nevnte bedrifts- og samfunnsøkonomiske konsekvensene er proporsjonale.

Sjømat Norge er dessuten usikker på departementets bakgrunn for henvisningen til bestemmelsene om føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven. De viser til departementets bemerkninger om at fiskehelsen, herunder helsen til ville bestander, som det klare utgangspunkt forvaltes gjennom matloven. Matloven har en helt tilsvarende hjemmel for å iverksette tiltak basert på føre-var-prinsippet, og henvisningen til naturmangfoldloven når matloven er den sentrale lov for regulering av tiltak i forbindelse med kontroll av overførbare fiskesykdommer, er etter høringsinstansens syn vanskelig å forstå.

5.4.3 Departementets vurdering

Sjømat Norge har anført at det ikke foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, og at beviskravet derfor ikke vil være lavere enn sannsynlighetsovervekt. Departementet oppfatter dette som et synspunkt på den faktiske miljøsituasjonen, og departementet kan ikke se at dette er særskilt relevant for lovforslaget.

Sjømat Norge skriver at de er usikre på departementets bakgrunn for å henvide til naturmangfoldlovens bestemmelse om føre-var-prinsippet. Til dette bemerker departementet at denne lovproposisjonen gjelder endringer i akvakulturloven og føre-var-prinsippet er et generelt miljørettslig prinsipp som kommer til anvendelse også på akvakulturområdet, uavhengig av om det er matloven eller akvakulturloven som er hjemmelsgrunnlag for et tiltak. Forholdet mellom matloven og akvakulturloven er ellers omtalt i punkt 5.7.

Departementet mener at beskrivelsen av beviskravet som fremgår av høringsforslaget er riktig.

5.5 Om regulering gjennom forskrift

5.5.1 Høringsforslaget

Det følger av lovendringsforslaget at regulering skal skje gjennom forskrift. I dette ligger det også at det kan fastsettes nærmere bestemmelser. Eksempler på bestemmelser som kan fastsettes er når reguleringen skal gjelde, hvilke tillatelser den skal gjelde (f.eks. knyttet til tillatelsens formål eller arten som er tillatt produsert), og unntak fra

tilpasninger i tillatelsers omfang og utnyttelsesadgang. Denne opplistingen av hvilke elementer som kan inntas er selvsagt ikke uttømmende.

Når det gjelder avgrensninger med hensyn til art, formål og type tillatelse, er dette godt innarbeidede begreper i akvakulturregelverket. Med «art» siktes det til det taksonomiske nivået «art», og dette innebærer at en eventuell forskrift kan avgrenses til å gjelde oppdrett med enkelte eller flere bestemte arter.

Videre vil det kunne fastsettes nærmere unntak for enkeltaktører. Slike unntak kan det være grunnlag for å fastsette når miljøhensynene kan ivaretas like godt og effektivt på en mindre byrdefull måte.

Det har etter gjeldende rett vært en diskusjon om endringer i tillatelser fordrer enkeltvedtak, eller kan gjøres i forskrift. Av lovendringsforslaget fremgår det at forskriftsformen kan brukes ved endringer i tillatelsers omfang og reduksjon av muligheten til å utnytte tillatelser. Dette er også etter departementets syn i tråd med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

Hvorvidt et vedtak om nedjustering vil falle inn under definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 ble vurdert i høringsforslaget kapittel 5.1.2. Avgjørende i denne sammenheng er hvorvidt en nedjustering av produksjonskapasitet i et produksjonsområde vil gjelde «en eller flere bestemte personer» (enkelvedtak) eller «et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer» (forskrift), jf. forvaltningsloven § 2.

Vedtaket etter lovforslaget, herunder tilpasning av produksjonen eller begrensninger knyttet til utnyttelse av produksjonskapasitet, vil ikke bero på konkrete og individuelle vurderinger av innehavere av tillatelser i området som skal reguleres. Myndighetene vil for hvert enkelt område vurdere om den samlede miljøbelastningen er så stor at miljøets bæreevne overskrides, basert på et objektivt grunnlag. Etter trafikklyssystemet vil vurderingen skje etter forhåndsbestemte kriterier.

Tillatelser som omfattes av produksjonsområdeforskriften kan overføres til en ny innehaver, og en forskrift om nedjustering av produksjonskapasitet vil kunne få virkning for nye innehavere etter at vedtaket er truffet. Dette betyr at enhver som innehar en akvakultur tillatelse i det gitte produksjonsområdet, også i fremtiden, må forholde seg til forskriften som gjelder for dette produksjonsområdet.

I høringsforslaget anførte departementet på denne bakgrunn at en nedjustering av produksjonskapasitet i et område vil gjelde «et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer», og at

tilpasning av produksjonen i et område således kan skje gjennom forskrift.

De viktigste partsrettighetene, som rett til forhåndsvarsel, underretning, dokumentinnsyn, begrunnelse og klage gjelder bare når det treffes enkeltvedtak. Departementet påpekte at forvaltningsloven er en «minimumslov» og partsrettighetene som fremkommer i lovens kapitler IV-VI *kan* gis til innehavere av akvakulturtillatelser i et produksjonsområde. Forskjellen er at de ikke kan kreve det, men dette betyr ikke at de vil være dårlig stilt. Reglene om dokumentinnsyn i offentlighetsloven kan til en viss grad sikre innsynsrett. Forskrifter om nedjustering av produksjonskapasitet vil sendes på alminnelig høring, og i høringsrunden vil innehavere av tillatelser i det aktuelle området kunne uttale seg. Høringer har lengre frister for innspill enn forhåndsvarsel og klage på enkeltvedtak. Høringer gir dermed god anledning for berørte til å ytre seg. Dessuten sørger høringer for at andre interessenter får kunnskap om at det skal tas en beslutning, med tilhørende anledning til å ytre seg. Det bidrar til at saken opplyses, og til legitimiteten av avgjørelsene som treffes. Det vil igjen kunne komme innehaverne av akvakulturtillatelsene til gode.

Departementet nevner også at hver enkelt næringsutøver kan søke om «unntak», slik det er beskrevet ovenfor i punkt 5.3.3. Avgjørelser om unntak vil være enkeltvedtak, med de tilhørende partsrettighetene som følger av forvaltningsloven kapittel IV-VI.

5.5.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen mener at en nedjustering vil gjelde en eller flere bestemte personer, slik at nedjustering ikke kan skje gjennom forskrift. At en tillatelse kan overføres endrer ikke dette. Advokatforeningen viser til at det er omtrent 100 innehavere av akvakulturtillatelser for laks, og færre innehavere i hvert produksjonsområde. Rettssikkerhetsgarantiene som følger enkeltvedtak taler også for at nedjusteringer skal skje gjennom enkeltvedtak. Advokatforeningen mener at det bør følge av akvakulturloven at vedtak skal fattes som enkeltvedtak. Advokatforeningen mener at nedjustering krever en avveining av næringsinteresser opp mot offentlige hensyn.

Fiskeridirektoratet mener at ettersom reguleringen vil gjelde en stor krets av rettssubjekter, så vil regulering kunne skje gjennom forskrift, til tross for at rettssubjektene er identifiserbare. Fiskeridirektoratet peker på at hensynet til kontradiksjon vil ivaretas gjennom høring. Fiskeridirek-

toratet viser videre til at alle tillatelser hjemmehørende i områder som blir karakterisert som røde blir nedjustert etter generelle og objektive kriterier hjemlet i produksjonsområdeforskriften § 9. Tilsvarende vil benyttelse av klagerett etter forvaltningsloven § 28 være illusorisk. Klageretten blir på denne måten en formalitet, og i realiteten verdiløs. Det kan derfor etter direktoratets syn vanskelig tenkes å ha vært lovgivers intensjon å gjennomføre nedjusteringsvedtaket ved enkeltvedtak. Dette tilsier at vedtaket gjelder et «ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer» slik at vedtaket burde gjennomføres i forskrifts form.

PO3 Kunnskapsinkubator skriver at det gjennom den foreslåtte lovbestemmelsen legges opp til at nedjustering av konsesjonskapasitet gjennomføres med forskrift og ikke enkeltvedtak. Spørsmålet om noe er et enkeltvedtak eller ikke avgjøres imidlertid etter deres syn av vedtakets karakter, ikke av den form vedtaket får. Dersom vedtaket i realiteten gjelder rettigheter til en eller flere bestemte personer er det et enkeltvedtak, og dersom det gjelder rettigheter og plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer er det en forskrift. PO3 Kunnskapsinkubator mener at nedjustering av konsesjonskapasitet i et produksjonsområde er et enkeltvedtak, og at dette vil gjelde uavhengig av om dette besluttes som en forskrift.

Sjømatbedriftene mener at ut fra effektivitets-hensyn vil det være mest rasjonelt å utforme forskrift når utnyttelsen av tillatelser skal reguleres. Samtidig er det unyansert av departementet å hevde at den konkrete forholdsmessigheten i en reduksjon ikke skal vurderes. Sjømatbedriftene mener også at å unnlate å ta individuelle hensyn vil være i strid med intensjonen i havbruksmeldingen.

Sjømat Norge mener det er betenkelig i forhold til legalitetsprinsippet, borgernes rettsvern for etablerte posisjoner og behovet for forutsigbarhet, dersom det gis en så vid fullmakt til å fastsette forskrifter om generelle inngrep i akvakulturtillatelser uten noen form for individuell prøving.

5.5.3 Departementets vurdering

Fiskeridirektoratet har i sitt høringsinnspill gitt uttrykk for antallet aktører også er relevant i tolkingen av om det er snakk om «bestemte personer» eller et «ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer», jf. definisjonen av forskrift i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c. Direktoratet påpeker at det ikke synes å være lovgivers hensikt at en nedjustering skal gjennomføres ved

enkeltvedtak dersom det er snakk om et betydelig antall personer, og henviser i den forbindelse til blant annet Justis- og beredskapsdepartementets lovavdelings uttalelse i JDLOV-1992-1266, der det heter: «Utgangspunktet er at et forvaltningsvedtak som er gitt generell form, må anses som en forskrift selv om den faktisk bare får anvendelse på noen få personer eller selskaper. Utgangspunktet kan imidlertid fravikes hvis vedtaket gjelder et meget lite antall personer eller selskaper, og det mest naturlige hadde vært å rette vedtaket direkte mot hver enkelt av disse.» Direktoratet skriver om dette at: «Det kan på denne bakgrunn argumenteres for at antall aktører som blir påvirket av nedjusteringen er så stort at vedtaket burde gjennomføres i forskrift.» Departementet kan slutte seg til dette, og vil som direktoratet også fremheve at beslutningen om å tilpasse produksjonen baseres på objektivt vurderingsgrunnlag og at det ikke er rom for individuelle vurderinger i denne sammenhengen. Dermed blir også en ev. klageadgang illusorisk.

Nærings- og fiskeridepartementet bemerker videre at gjennomføring i forskrifts form vil ivareta tillatelsesinnehavernes rettssikkerhet på en tilstrekkelig måte.

Forvaltningsloven er for øvrig en «minimumslov» og partsrettighetene som fremkommer i lovens kapittel IV-VI kan gis til innehavere av akvakulturtillatelser når det treffes vedtak etter den foreslåtte lovbestemmelsen. Innehaveren vil imidlertid ikke kunne kreve dette.

5.6 Om forholdet til akvakulturregisteret

5.6.1 Høringsforslaget

Departementet ba særlig om høringsinstansenes syn på konsekvensene av nedjustering av produksjonsmulighet som ikke gjenspeiles i tillatelsesdokumentene og dermed akvakulturregisteret. Akvakulturregisteret er et realregister opprettet i medhold av akvakulturloven § 18. Akvakulturregisteret skal inneholde opplysninger om blant annet en tillatelse sin kapasitet. Det følger av forskrift 28. desember 2004 nr. 1706 om akvakulturregisteret (A-registerforskriften) § 4 første ledd bokstav a. En forskrift som fastsetter begrensninger på hvordan en tillatelse kan utnyttes endrer ikke selve tillatelsen, men begrensningene vil i praksis få betydning for hvordan tillatelsen kan utnyttes.

Ettersom tillatelsen ikke vil endres vil det heller ikke fremgå direkte av akvakulturregisteret at slike begrensninger foreligger. Etter vårt syn er

dette ikke optimalt, spesielt siden mange andre vesentlige forhold knyttet til tillatelsen vil være tilgjengelig gjennom registeret. I den forbindelse viste departementet til merknadene til akvakulturloven § 18 i Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) der det heter:

«Akvakulturregisteret vil inneholde opplysninger om innholdet i tillatelsen. Den rettslige troverdigheten av opplysningene i registeret kan f.eks. knyttes til tillatelsens innhold og innehaver, pantlover og eventuelle servitutter på tillatelsen. Dette er ikke til hinder for at registeret inneholder opplysninger som ikke pretenderer å ha rettslig troverdighet. Dette vil i tilfelle fremgå av selve registeret eller forskrift om registreringsordningen.

I registeret vil det i tillegg kunne framgå øvrig informasjon av betydning for tillatelsen, herunder vedtak i forhold til tillatelsen, varsel om inndragning, ilagt tvangsmulkt osv. Opplysninger om de tillatelser fra andre myndigheter som er forutsetninger for akvakulturtillatsen, jf. lovens § 6, første ledd bokstav d bør i likhet med andre vilkår for tillatelsen framgå av registeret. Registeret bør ta sikte på å inneholde relevant informasjon om tillatelsen, særlig sett ut fra behovet til erverver av tillatelse og pantlover i tillatelse, samt myndighetenes opplysningsbehov.»

Også andre reguleringer enn begrensninger med hensyn til en tillatelses utnyttelsesgrad, vil kunne ha vesentlig betydning for utnyttelsen av tillatelsen. Dette gjelder for eksempel tilgangen på lokaliteter og egnetheten av disse, og reguleringer som forebygger og bekjemper sykdom. Når det av en forskrift fremgår hvilke områder utnyttelsen av tillatelser begrenses, vil det kunne gi samme notoritet som andre reguleringer. Departementet mener derfor at lovendringsforslaget vil kunne gjøres gjeldende uten at det går ut over gjennomsiktigheten i reguleringene av tillatelser. Dette gjelder også for produksjonsjusteringer under trafikklyssystemet. Trafikklyssystemet vil være kjent for potensielle kjøpere og långivere mv. Reguleringene har et midlertidig preg, og synliggjøres gjennom forskrifter som revurderes annet hvert år.

5.6.2 Høringsinstansenes syn

Fiskeridirektoratet legger på bakgrunn av høringsnotatet til grunn at departementet ser for seg å gjennomføre en nedjustering gjennom en forskrift som regulerer utnyttelsen av tillatelser

(eksempelvis 94 prosent) innenfor et produksjonsområde. Departementet synes etter deres syn å legge til grunn at siden tillatelsen ikke endres, vil det ikke fremgå av akvakulturregisteret at slike begrensninger foreligger. Fiskeridirektoratet opplyser om at de er i sluttfasen med å utarbeide nye tekniske løsninger for akvakulturregisteret, som vil tas i bruk i løpet av 2019. Teknologien stenger ikke for at også nedjustering i et produksjonsområde kan fremgå av den konkrete tillatelsen. Fiskeridirektoratet har tatt høyde for dette ved utarbeidelsen av de tekniske løsningene.

Fiskeridirektoratet skriver videre at akvakulturregisteret er et realregister, som etter A-registerforskriften § 1 andre ledd skal gi «en oversikt over akvakulturtillatelsers innhold og enkelte vesentlige forvaltningsrettslige vedtak knyttet til disse, samt tinglyste dokumenter som omfatter rettslige disposisjoner til eller i akvakulturtillatelsen, herunder overføring, pant mv.» Etter Fiskeridirektoratets syn er et vedtak om begrensninger i utnyttelsen av en tillatelse som følge av nedjustering i et produksjonsområde et vesentlig forvaltningsrettslig vedtak som bør fremgå av akvakulturregisteret.

Sjømat Norge peker på at muligheten til å søke om unntak fra nedjustering, jf. produksjonsområdeforskriften § 12, gjør at en forskrift ikke vil gi tilstrekkelig notoritet. *Sjømat Norge* vil derfor anta at det vil være hensiktsmessig at den enkelte tillatelsesproduksjonskapasitet registreres på tillatelsesblad i akvakulturregisteret. *Sjømat Norge* vil samtidig foreslå at hvis tillatelseskapasiteten reduseres, så bør det presiseres i akvakulturregisteret for hvilke områder denne reduksjonen skal gjelde.

5.6.3 Departementets vurdering

Som det fremgår av *Fiskeridirektoratets* høringsuttalelse vil det bli mulig å synliggjøre eventuelle nedjusteringer i registeret. Departementet vil legge opp til at dette gjennomføres, i tråd med forutsetningene i A-registerforskriften.

5.7 Om forholdet til matreformen og myndighetsfordelingen gitt i matloven og akvakulturloven

5.7.1 Høringsforslaget

En av miljøutfordringene som kan ligge til grunn for tilpasning av produksjon etter lovendringsforslaget, er lakseluspåvirkning på villfisk. Departementet bemerker at fiskehelsen, herunder helsen til villlevende fiskebestander, som det klare

utgangspunkt forvaltes gjennom matloven. Dette er også tilkjennegitt i forarbeidene til akvakulturloven. Departementet viser særlig til merknadene til akvakulturloven § 1 i Ot.prp. nr. 61 (2004–2005), der det heter:

«Forsvarlig drift i forhold til folkehelse, fiskehelse og fiskevelferd, herunder fiskehelse hos villlevende arter er også viktige samfunnshensyn som skal ivaretas kontinuerlig gjennom forvaltning og drift av akvakulturproduksjon. En forsvarlig håndtering av disse hensynene hos virksomheten er dessuten en nødvendig betingelse for en lønnsom produksjon. I utgangspunktet skal disse hensynene aktivt ivaretas gjennom matloven. Selv om akvakulturloven ikke skal spille en aktiv rolle i ivaretagelsen av disse hensynene, er det viktig at akvakulturloven utøves i lojalitet med matlovens hensyn. Dette innebærer at man i forvaltningen etter akvakulturloven må ta hensyn til folke- og fiskehelse og fiskevelferd slik at myndighetsutøvelsen etter akvakulturloven ikke motvirker disse hensynene.»

I punkt 7 i de nevnte merknadene drøftes lokalitetstildelinger. Der heter det at:

«Det foreslås at hensynet til fiske- og folkehelse bare reguleres etter matloven. En slik endring vil medføre klarere kompetanseforhold mellom de respektive lover og tilsynsmyndigheter.»

Denne samordningen mellom akvakulturloven og matloven var ny ved ikrafttredelsen av akvakulturloven, ettersom fiskerimyndighetene (Fiskeridirektoratet) tidligere kunne overprøve Mattilsynets vurderinger av fiskehelse ved lokalitetstildelinger. Samordningen innebærer at dersom en godkjenning etter matloven trekkes tilbake eller endres, er det lokaliteten som trekkes tilbake eller endres, og ikke selve tillatelsen.

I næringskomiteens innstilling til Stortinget (Innst. 361 S (2014–2015)) heter det at:

«Med dagens produksjonsteknologi, vil alle lokaliteter i et gitt område påvirke hverandre. Selv om hver enkelt lokalitet drives innenfor akseptable rammer isolert sett, kan likevel den samlede miljøbelastningen i området bli så stor at miljøets bæreevne overskrides. Med andre ord kan oppdrettsnæringen ikke forvaltes bare på lokalitetsnivå, men det må – særlig i lys av den betydelige produksjonsøkningen nærin-

gen har hatt – i fremtiden i større grad drives en forvaltning basert på hva som kan aksepteres av miljøpåvirkning i et definert område.»

Fiskehelse er et miljøhensyn. Det gjør at fiskehelse må hensyntas ved regulering av tillatelseskapasiteten, når forvaltning på lokalitetsnivå er utilstrekkelig.

Tillatelsessystemet som gjelder for tillatelser til laks, ørret og regnbueørret innebærer at matloven ikke i tilstrekkelig grad vil kunne regulere på tillatelsesnivå. For å sikre en hensiktsmessig regulering av lakselus sin påvirkning på viltlevende laksebestander, må derfor akvakulturlovens regulering på tillatelsesnivå tas i bruk, i tillegg til matlovens forvaltning av lakselus på lokalitetsnivå. Det er nedfelt i akvakulturlovens miljønorm (§ 10) at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte. Det gjelder særlig når akvakulturlovens miljønorm tolkes i lys av naturmangfoldlovens bestemmelser om føre var, økosystemtilnærming og samlet belastning. Lovene skal virke sammen og dra i samme retning, og med ulike virkemidler bidra til at produksjonen i havbruksnæringen skjer på en miljømessig forsvarlig måte.

5.7.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen mener at fiskehelse primært skal ivaretas gjennom matloven. Advokatforeningen mener at det kan stilles spørsmål ved om fiskehelse er et miljøhensyn, og om akvakulturloven hjemler reduksjon av biomasse på tillatelsesnivå. Etter Advokatforeningens syn kan ikke en lovteknisk utfordring endre prinsippet om at det er matloven som skal hjemle alle reguleringer og vedtak som gjelder fiskehelse. Per i dag er den eneste miljøindikatoren i produksjonsområdeforskriften påvirkning av lakselus på vill laksefisk. Så lenge det er slik, kan det stilles spørsmål ved om akvakulturloven hjemler reduksjon av biomasse på tillatelsesnivå. Manglende hjemmel kan ha betydning for om brudd på reglene kan straffes, jf. Grunnloven § 96. Videre reiser departementets standpunkt spørsmål knyttet til Grunnloven § 113 hvor det fremkommer at «Myndighetens inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov».

Mattilsynet slutter seg til at akvakulturlovens regulering på tillatelsesnivå må tas i bruk i tillegg til matlovens forvaltning på lokalitetsnivå. Mattilsynet slutter seg også til at akvakulturloven og matloven skal virke sammen og dra i samme retning, og med ulike virkemidler bidra til at produk-

sjonen i havbruksnæringen skjer på en miljømessig forsvarlig måte.

5.7.3 Departementets vurdering

Fiskehelse har etter departementets syn utvilsomt et miljøperspektiv, og håndtering av sykdom hos akvatiske organismer i akvakultur er viktig for å bevare bærekraftige viltlevende bestander. På denne bakgrunn må akvakulturloven og matloven sees i sammenheng, slik at lovene til sammen ivaretar nødvendige miljøhensyn.

5.8 Om forholdet til Grunnloven

5.8.1 Høringsforslaget

Departementet viser her til drøftelsen av grunnlovsspørsmålet ovenfor, som gjør seg gjeldende for både gjeldende rett og lovendringsforslaget slik det fremgikk av høringsforslaget.

5.8.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen er uenig i departementets grunnlovsvurdering. Foreningen mener Grunnloven fordrer en forholdsmessighetsvurdering hvor samfunnsgevinst må vurderes opp mot konsekvensene for tillatelseshaveren, på en konkret og individuell måte. Herunder må det vurderes om den enkelte konkrete tillatelsen gir negativ miljøpåvirkning. Videre må det vurderes om en gruppe selskaper vil bli rammet hardere enn andre på grunn av individuelle forhold.

PO3 Kunnskapsinkubator stiller spørsmål ved departementets vurdering av forholdet til Grunnloven § 97, og påpeker samtidig at det uansett er et vesentlig poeng at «produksjonsområdeforskriften griper inn i etablerte rettigheter som oppdrettere har betalt for.»

Sjømat Norge uttaler at:

«Innføringen av en slik hjemmel som nå foreslås, er i realiteten en lov med tilbakevirkende kraft i og med at den gir grunnlag for å gripe inn i eksisterende rettigheter. Dette er klart for så vidt gjelder allerede tildelte rettigheter, men også for rettigheter som tildeles etter at den foreslåtte lovhjemmel er på plass, må en forskrift vurderes opp mot tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven (GrL.) § 97 og forbudet mot inngrep i etablerte rettsposisjoner i EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 (EMK P1-1).»

5.8.3 Departementets vurdering

Departementet har ovenfor i punkt 3.2.5 foretatt en vurdering av grunnlovsspørsmålet, og det fremkommer der:

«Sentralt i grunnlovsvurderingen står altså innholdet i og grunnlaget for borgernes forventninger om fremtidig utnyttelse av sin rettsposisjon og inngrepets omfang og varighet. Dette må avveies mot de sentrale miljøhensynene som står på spill. Aktørene har ikke hatt forventning om å få videreført kapasiteten uendret, også om miljøet belastes for hardt. Videre er ordningen begrenset både med tanke på reduksjonens størrelse og varighet. Så langt forventningen om vern bygger på de offentlige tillatelser, på et område med løpende reguleringer og behov for å ivareta fellesskapets miljøinteresser, kan den enkeltes forventninger ikke ha noen sterk rettsbeskyttelse mot senere regelendringer, se for eksempel Rt-2013-1345 avsnitt 69–70 og 131 (strukturvotedommen) og Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (7. utg., Oslo 2003) s. 408–409.»

Etter trafikklyssystemet vil produksjonskapasiteten justeres løpende annet hvert år avhengig av miljøtilstanden i det enkelte produksjonsområde. I Meld. St. 16 (2014–2015) redegjorde departementet for hvilke konsekvenser en nedjustering på seks prosent i produksjonskapasiteten kan få for den enkelte innehaver av tillatelse, og deler av denne redegjørelsen er inntatt i punkt 6 nedenfor. Departementet har, med tilslutning fra Stortinget gjennom behandlingen av Meld. St. 16 (2014–2015), vurdert at dette er en akseptabel kostnad for å ivareta miljøet, både for den enkelte og i samfunnsøkonomisk forstand. Det vises for øvrig til at tillatelser som det ikke er nødvendig av hensyn til miljøet å regulere, heller ikke vil reguleres, jf. punkt 5.3.3.

Departementet kan ikke se at Grunnloven § 97 skulle fordre noen ytterligere vurdering av individuelle forhold. Som departementet har redegjort for i punkt 3.2.3 vil en norm som innebærer at enkeltelskaper kan bli hørt på bakgrunn av individuelle forhold som økonomi, føre til det er vanskelig eller umulig å fange opp de kumulative effektene på miljøet på en adekvat måte. Det vil også kunne gi den enkelte oppdretter incentiver til å drive suboptimalt, og skjevfordele en eventuell byrde med å ivareta miljøet. Departementet har vanskelig for å se at Grunnloven § 97 skal tolkes slik at individuelle forhold som økonomi må

vurderes konkret. Dette gjelder særlig ettersom næringsaktørene er underlagt konsesjonsplikt, og vektlegging av individuelle forhold vil kunne gi utfordringer med å oppfylle forpliktelsene i Grunnloven § 113 om ivaretagelse av miljøet.

Etter departementets syn er derfor *Advokatforeningens* syn om at Grunnloven fordrer en konkret og individuell vurdering lite treffende i dette tilfellet.

5.9 Om forholdet til den europeiske menneskerettskonvensjons første tilleggsprotokoll

5.9.1 Høringsforslaget

Første tilleggsprotokoll til den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) gjelder eiendomsrett. Protokollen er gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven. Spørsmålet er om forslaget til lovbestemmelse strider mot bestemmelsen om eiendomsrett i EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 (P1-1). Heller ikke her kan departementet se at vurderingen blir noe annerledes enn den som allerede ble gjort i forbindelse med fremleggningen av Meld. St. 16 (2014–2015). Departementet fant det imidlertid riktig å redegjøre noe nærmere for problemstillingen.

I norsk oversettelse lyder artikkelen:

«Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.»

Høyesterett skriver i HR-2018-1258-A (Gassled) avsnitt 117:

«Rettspraksis viser at vernet etter P1-1 etter omstendighetene vil kunne gjelde den økonomiske interessen som knytter seg til en igangværende kommersiell virksomhet, herunder forventningen om fortsatt drift i henhold til tildelede offentligrettslige lisenser eller tillatelser. Jeg viser, som et utvalg, til dom 7. juli 1989 Tre Traktörer AB mot Sverige avsnitt 53 [EMD-1984-10873]1, dom 18. februar 1991 Fredin mot

Sverige (No. 1) avsnitt 40 [EMD-1986-12033]1, dom 29. november 1991 Pine Valley Developments Ltd og andre mot Irland avsnitt 51 [EMD-1987-12742]1, dom 19. januar 2017 Werra Naturstein GmbH & Co. KG mot Tyskland avsnitt 37 [EMD-2012-32377]1 og dom 7. juni 2018 O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd mot Irland avsnitt 85-89 [EMD-2016-44460]1, med ytterligere referanser.»

I avsnitt 123 heter det videre:

«Eiendomsretten til de fysiske innretningene og den retten til å ha og drive innretningene med tanke på inntekter ved skiping som følger av de offentlige tillatelsene gitt med hjemmel i petroleumsloven, må under P1-1 ses i sammenheng. Spørsmålet er hvilke berettigede forventninger eierne av Gassled med rimelighet hadde til den fremtidige økonomiske utnyttelsen av sine eierposisjoner, gitt det regulatoriske rammeverket som samlet sett gjaldt og de tillatelser som forelå, se til sammenligning dom 7. juni 2018 O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd mot Irland avsnitt 86-89 og 104 [EMD-2016-44460].»

Departementet legger til grunn at problemstillingen Høyesterett oppstiller i det siterte vil gjelde også her. Det første spørsmålet er om anvendelsen av lovforslaget kan sies å være et inngrep i eiendomsretten slik EMK P1-1 har vært å forstå. Lovforslaget vil kunne innebære begrensninger i mulighetene til utnyttelse av tillatelser, samt omfanget av tillatelser. Nærings- og fiskeridepartementet viser i den forbindelse til redegjørelsen ovenfor.

For at en tillatelse skal kunne utnyttes fullt ut, må innehaveren ha en lokalitet å drifte på, og produksjonen må skje i samsvar med regelverket for drift. Det er med andre ord flere forutsetninger som må være på plass for at en tillatelse skal kunne utnyttes fullt. I den forbindelse påpekte departementet at den gjennomsnittlige utnyttelsesgraden for tillatelser varierer fra år til år. Helt siden lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v., har det vært uttrykkelig adgang for myndighetene til å trekke tilbake akvakulturtillatelser. § 11 første ledd første setning fastslo at:

«Tillatelse etter § 3 kan trekkes tilbake dersom anlegget volder eller innebærer fare for å volde, vesentlig skade av art som nevnt i § 5 nr. 1 og nr. 2. Det samme gjelder dersom anlegget kommer vesentlig i strid med vilkåret i § 5 nr. 3»

Av § 5 første ledd fulgte det at:

«Tillatelse etter § 3 skal ikke gis dersom anlegget:

- (1) vil volde fare for utbredelse av sykdom på fisk eller skalldyr,
- (2) vil volde fare for forurensning,
- (3) har en klart uheldig plassering i forhold til det omkringliggende miljø, hensynet til folkehelsen, lovlig ferdsel eller annen utnyttning av området»

Av dette følger det at siden oppdrettslovens ikrafttredelse 14. juni 1985, har det vært klart for innehavere av tillatelser at tillatelsene vil måtte kunne vike av hensyn til miljøet. Departementet mener derfor at innehaverne av tillatelser ikke har en berettiget forventning til å kunne utnytte tillatelsene fullt ut til enhver tid, dersom det går på bekostning av miljøhensyn. Betydningen av at staten har tatt vederlag for tildeling av tillatelser siden 2002 er det redegjort for i kap. 3.2.4. Om en reduksjon i utnyttelse av tillatelser på bakgrunn av miljøhensyn vil være et inngrep i en konvensjonsbeskyttet eierinteresse etter EMK P1-1, må tas stilling til etter en grundig vurdering. Det er imidlertid ikke nødvendig å vurdere dette, da departementet uansett har kommet til at en regulering med hjemmel i lovforslaget ikke vil være et uforholdsmessig inngrep etter EMK P1-1. I det følgende forutsettes derfor at det foreligger et inngrep i en konvensjonsbeskyttet eierinteresse.

Forutsatt at det foreligger et inngrep i en konvensjonsbeskyttet eierinteresse, må det vurderes om det er avståelsesregelen (EMK P1-1 første avsnitt) eller kontrollregelen (EMK P1-1 andre avsnitt) som kommer til anvendelse. Forslaget til ny lovbestemmelse vil bety at det gis begrensninger på utnyttelsen av tillatelser for å ivareta miljøhensyn. Reguleringen innebærer ikke en overføring av rettighet fra tillatelsesinnehaveren til staten eller tredjepart. I tillegg retter reguleringen seg mot alle tillatelsesinnehavere. Dette gjør at inngrepet utgjør offentlig regulering fremfor avståelse av eiendom. Vurderingen av om det foreligger krenkelse må derfor gjøres på bakgrunn av kontrollregelen i EMK P1-1 andre avsnitt.

Kontrollregelen stiller krav om at inngrepet har hjemmel i lov, og at det er begrunnet i et anerkjent samfunnsmessig formål. Ivaretagelse av miljøet er utvilsomt et anerkjent samfunnsmessig formål. Det sentrale spørsmålet er derfor om reguleringen tilfredsstillende til forholdsmessighet. Dette er i EMDs dom 23. september 1982 [EMD-1975-7151] Sporrøng og Lönnroth mot Sverige avsnitt 69 formulert slik at:

«the Court must determine whether a fair balance was struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights».

Formuleringen er gjentatt i en rekke senere dommer.

En slik vurdering vil måtte gjøres særskilt for den enkelte forskrift om tilpasning eller utnyttelse av tillatelser. Den videre drøftelse tar utgangspunkt i slik det skal anvendes i trafikklyssystemet. Innledningsvis vises til momentene som det er redegjort for under grunnlovsvurderingen. De gjør seg gjeldende med styrke også ved forholdsmessighetsvurderingen etter EMK P1-1.

I avgjørelsen 29. november 1991 [EMD-1987-12742] i saken Pine Valley Developments Ltd. med flere mot Irland framhever EMD at det også er et moment at klageren:

«were engaged on a commercial venture which, by its very nature, involved an element of risk» (avsnitt 59).

At man er på et område som involverer risiko, innebærer at man må være forberedt på at utviklingen ikke blir som forutsatt, og man kan ikke ha den samme trygge forventningen til en posisjonen som en som baserer sin forventning på en posisjon uten risiko.

Det er her tale om miljøhensyn som etter alminnelig oppfatning er av vesentlig samfunnsmessig betydning, og som derfor må tillegges betydelig vekt. At miljøhensyn er gitt betydelig gjennomslagskraft er blant annet kommet til uttrykk i dom av 18. februar 1991 fra EMD – Fredin mot Sverige (EMD-1986-12033). Dommen gjaldt retten til å utnytte en grusforekomst. I avsnitt 48 heter det:

«The Court recognises for its part that in today's society the protection of the environment is an increasingly important consideration.»

Videre heter det i premiss 51 i samme dom:

«In determining whether this requirement is met, the Court recognises that the State enjoys a wide margin of appreciation with regard both to choosing the means of enforcement and to ascertaining whether the consequences of enforcement are justified in the general interest of the purpose of achieving the object of the law in question (see the above-mentioned AGOSI judgement, Series A no. 108, p.18, § 52).»

Etter departementets syn vil regulering etter den foreslåtte bestemmelsen ikke komme i konflikt med EMK P1-1.

5.9.2 Høringsinstansenes syn

Innføringen av en slik hjemmel som nå foreslås, er etter *Sjømat Norges* syn i realiteten en lov med tilbakevirkende kraft i og med at den gir grunnlag for å gripe inn i eksisterende rettigheter. Dette er klart for så vidt gjelder allerede tildelte rettigheter, men også for rettigheter som tildeles etter at den foreslåtte lovhjemmel er på plass, må en forskrift vurderes opp mot tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 og forbudet mot inngrep i etablerte rettsposisjoner i EMK P1-1.

5.9.3 Departementets vurdering

Departementet er enig med *Sjømat Norge* i at også en eventuell forskrift som innebærer begrensninger i en innehavers utnyttelse av tillatelse må vurderes opp mot Grunnloven § 97 og EMK P1-1. Utformingen av lovforslaget er imidlertid etter departementets syn i tråd med både Grunnloven § 97 og EMK P1-1.

5.10 Departementets forslag

Departementet foreslår etter dette følgende:

I

I lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur gjøres følgende endringer:

§ 9 overskriften skal lyde:

Tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet, og endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelse

§ 9 tredje ledd skal lyde:

Dersom det er nødvendig ut fra hensynet til miljøet, kan departementet i forskrift endre tillatelsers omfang og redusere muligheten til å utnytte tillatelser innenfor ett eller flere nærmere angitte områder.

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget

Forslaget vil etter departementets syn ikke medføre noen endringer i rettsstilstanden. Vedtakelse av dette lovforslaget vil derfor i seg selv ventelig ikke få noen større økonomiske eller administrative konsekvenser.

Som departementet har redegjort for under punkt 3 om gjeldende rett er det departementets syn at det allerede er tilstrekkelig rettslig grunnlag til å foreta tilpasninger i produksjonen. Departementet vil likevel redegjøre noe for økonomiske og administrative konsekvenser av å foreta tilpasninger i produksjonen.

Begrensninger med hensyn til utnyttelse av tillatelseskapasitet vil kunne få vesentlige negative konsekvenser for næringen i det aktuelle området, det gjelder særlig dersom et område blir nedjustert flere ganger. Reduksjon vil også få konsekvenser for selskapene som har felles biomasse-tak på tvers av produksjonsområder.

Dersom en rettsprosess skulle ha konkludert med at departementets vurdering av gjeldende rett ikke er riktig, vil lovforslaget bety at det nå gis hjemmel til å gjennomføre den delen av trafikkløyssystemet som innebærer reduksjon i mulighetene til å utnytte tillatelsesbiomasse. Dette vil ha positive konsekvenser for miljøet gjennom redusert belastning på ville bestander av laksefisk.

I Meld. St. 16 (2014–2015) punkt 15 ble det redegjort for økonomiske og administrative konsekvenser av trafikkløyssystemet, herunder distriktsmessige konsekvenser, på et generelt grunnlag. Departementet har ikke informasjon som tilsier at vurderingene er vesentlig annerledes nå, men bemerker at konsekvensene vil variere med markedsprisen på fisken som produseres. De negative konsekvensene ved nedjustering etter trafikkløyssystemet er nærmere beskrevet i havbruksmeldingen punkt 15.1.3. på s. 84 flg.:

«Innføring av en handlingsregel innebærer at kapasiteten kan bli redusert i produksjonsområder hvor miljøpåvirkningen vurderes til å være for høy. En reduksjon av tildelt MTB på seks prosent, i tråd med regjeringens foreslåtte valg av risikoprofil, vil kunne ha vesentlige negative konsekvenser for næringen i det aktu-

elle produksjonsområdet. Hvor store konsekvensene blir i praksis vil blant annet avhenge av utnyttelsesgraden av tildelt MTB og pris- og kostnadsforhold. Som omtalt i 11.5 legges det også opp til å tillate unntak fra handlingsregelen dersom en tillatelse benyttes slik at det kan påvises at den ikke har noen negativ påvirkning på den aktuelle miljøindikatoren som utløser en eventuell frys eller reduksjon.

En reduksjon i MTB på seks prosent gir ikke nødvendigvis en tilsvarende reduksjon i produksjonen, ettersom tildelt kapasitet i varierende grad er utnyttet. På sikt er det likevel ventet at produksjonskapasiteten vil bli utnyttet tilnærmet fullt ut, og at en reduksjon i MTB på seks prosent vil måtte gi en omtrent tilsvarende reduksjon i produksjonen. Redusert produksjonsvolum kan gi dårligere utnyttelse av utstyr og produksjonslinjer, og høyere enhetskostnader. Sintef fiskeri og havbruk peker på at oppdrettsnæringens etterspørsel etter tjenester og utstyr fra leverandørindustrien først og fremst er avhengig av volumet som produseres i oppdrettsnæringen. Et redusert produksjonsvolum kan medføre lavere innkjøp av tjenester fra leverandørindustrien.

Det kan antas at konsekvensene av redusert kapasitet i et produksjonsområde blir størst for små aktører som har hele sin produksjon tilknyttet ett produksjonsområde. Større selskaper er i større grad diversifisert og vil ha tillatelser tilknyttet flere produksjonsområder, hvor reduksjon i ett område kan bli motveid av vekst i et annet område. Hvor mye inntjeningen for oppdrettsselskapene reduseres av en reduksjon i MTB avhenger sterkt av pris- og kostnadsnivået. Den tapte inntjeningen vil være større, jo høyere differansen er mellom pris og kostnad. Dersom kapasiteten reduseres med seks prosent i et produksjonsområde som står for ca. ti prosent av samlet norsk produksjon (ca. 1,3 millioner tonn i 2014), vil det bety en redusert produksjon på ca. 7 800 tonn, gitt at produksjonen reduseres like mye som kapasiteten. Antar vi en differanse mellom pris og kostnad på ti kroner, gir det en redusert inntje-

ning for næringen på 78 millioner kroner i det første året. Med en margin på fem kroner blir den tapte inntjeningen på 39 millioner kroner.

Redusert MTB vil kunne gi en viss reduksjon i verdien på tillatelsene i produksjonsområdet. Ettersom tillatelsene pantsettes og brukes som sikkerhet for finansiering, kan dette gi noe høyere kapitalkostnader. Gevinsten ved et eventuelt videresalg av tillatelsen vil også reduseres. Redusert MTB på seks prosent i ett år vil også gi lavere produksjon i alle fremtidige år. Økninger i produksjonskapasiteten på fremtidige tidspunkt vil også bli noe lavere i absolutte verdier, grunnet tapt rentes- renteeffekt.

På den annen side er det rimelig å anta at kostnadene til forebygging og behandling av lakselus vil være høye i et område som vurderes til å ha en så høy miljøpåvirkning at det blir nødvendig å redusere kapasiteten. Dersom en reduksjon av biomassen gir mindre utfordringer med lakselus, vil det kunne gi lavere produksjonskostnader. Selv om produksjonen i et slikt tilfelle reduseres med 6 prosent, blir den tapte inntjeningen noe lavere fordi også produksjonskostnadene reduseres.

Selv om oppdrettsnæringen i et produksjonsområde reduserer sitt omfang som følge av en reduksjon i kapasiteten, betyr det ikke nødvendigvis at nettotapet for samfunnet er tilsvarende. Innsatsfaktorer som benyttes i oppdrettsnæringen har en alternativ anvendelse. Dersom havbruksaktørene må redusere antall arbeidsplasser, medfører ikke det nødvendigvis et nettotap for økonomien i en situasjon med tilnærmet full kapasitetsutnyttelse. Redu-

sert arbeidskraftsbehov i oppdrettsnæringen vil kunne utnyttes andre steder i næringslivet, hvor den sysselsatte også bidrar med verdiskaping. Nettoeffekten for verdiskapingen for samfunnet avhenger av hvor den sysselsatte bidrar med den største verdiskapingen. Det samme vil gjelde for et eventuelt redusert kapitalbehov i oppdrettsnæringen i et område.

Sintef fiskeri og havbruk peker imidlertid på at det langs den norske kysten er bygd opp en stor underleverandørindustri rettet mot oppdrettsnæringen med et begrenset lokalt arbeidsmarked, og hvor overflytting av arbeidskraft fra en næring eller region til en annen ikke vil skje umiddelbart eller kostnadsfritt.»

Det er rimelig å gi oppdretter noe tid til å tilpasse sin produksjon ved nedjustering av kapasitet, og departementet har i gjeldende forskriftsverk lagt opp til at denne perioden er seks måneder. Tilpasningsperiodens lengde innebærer at oppdretterne ikke bare kan justere antall fisk som settes ut, men også sannsynligvis må slakte ut fisk tidligere enn opprinnelig planlagt for en periode. Tatt i betraktning den relativt beskjedne størrelsen på kapasitetsjusteringer etter trafikklssystemet er dette etter departementets syn imidlertid akseptabelt.

Ut over denne redegjørelsen vil departementet påpeke at lovforslaget vil kunne bidra til å redusere usikkerhet knyttet til departementets hjemmelgrunnlag for å redusere eller tilpasse produksjonskapasitet. Dette vil kunne redusere kostnader knyttet til rettslige prosesser, og gi næringsaktører og forvaltningen større forutsigbarhet om rammebetingelser for havbruksnæringen.

7 Merknader til bestemmelsen i lovforslaget

Bestemmelsen klargjør adgangen til å justere ned produksjonskapasiteten til akvakultur i områder der den samlede påvirkningen fra produksjonen gjør at driften ikke lenger er miljømessig forsvarlig. Denne adgangen følger i dag av akvakulturloven § 9 første ledd bokstav a. Ved ikrafttredelse av nytt tredje ledd vil det ikke lenger være hensiktsmessig å anvende akvakulturloven § 9 første ledd bokstav a når det av hensyn til miljøet skal foretas justeringer i tillatelser på områdenivå. Akvakulturloven § 9 første ledd bokstav a vil fremdeles være hjemmelsgrunnlag for endringer og tilbaketrekninger der dette ellers er nødvendig av hensynet til miljøet.

Det sentrale i adgangen til å tilpasse produksjonen i et geografisk område er om det er nødvendig av hensyn til miljøet. Vurderingen vil bero på et faglig skjønn og henger nært sammen med vurderingene som gjøres etter akvakulturloven § 10. Akvakulturloven § 10 angir en rettslig standard og er en generell materiell bestemmelse som gir adgang til å gi bestemmelser for å sikre en miljømessig forsvarlig produksjon, samt gripe inn mot ethvert tilfelle hvor produksjonen ikke er miljømessig forsvarlig. Departementet viser også til beskrivelsen av forholdet mellom matloven og akvakulturloven i punkt 5.7.

Det avgjørende i vurderingen er hvordan forholdene fremtrer på avgjørelsestidspunktet. Tilpasningen kan skje på bakgrunn av endrede faktiske forhold i naturen eller hos tillatelsesinnehaver(e) innenfor det geografiske området, eller endret kunnskapsgrunnlag om den risiko som oppdrettet representerer.

Adgangen til tilpasninger er i behold selv om behovet skyldes forhold forvaltningen burde ha sett og tatt hensyn til da selve tillatelsen(e) eller lokalitetsklareringen(e) ble gitt. Endringer etter forslaget vil være aktuelt selv om produksjonen er i tråd med alle regelverkskrav. Når havbrukets påvirkning på miljøet ikke er akseptabel, er det «nødvendig» å tilpasse produksjonskapasiteten dersom det samme ikke kan oppnås like godt og effektivt med mindre inngripende tiltak.

Det alminnelige beviskravet innenfor sivilretten er sannsynlighetsovervekt. Ettersom en avgjø-

relse om regulering av produksjonskapasitet vil måtte tas på et område der føre-var-prinsippet gjelder, og avgjørelsen fattes uavhengig av om innehaveren av tillatelsen er å bebreide for miljøpåvirkningen, vil beviskravet etter omstendighetene kunne være lavere enn sannsynlighetsovervekt.

Uttrykket «nødvendig ut fra hensynet til miljøet» skal sees i lys av akvakulturlovens miljønorm (§ 10) og bestemmelsene i naturmangfoldloven, bl.a. § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning.

I vurderingen av hva som er akseptabel påvirkning må det foretas en avveining mellom hensynet til næringsutvikling og andre samfunnshensyn, jf. merknadene til akvakulturloven § 10 i Ot.prp. nr. 61 (2004–2005). Ved innføringen av det nye systemet for kapasitetsjusteringer i norsk lakse- og ørretoppdrett ble det foretatt en slik avveining, jf. Meld. St. 16 (2014–2015). Ved innføring av eventuelle nye miljøindikatorer i systemet vil det måtte foretas nye vurderinger når grenseverdiene for indikatoren eller indikatorene settes, men vil også kunne være aktuelt der det skjer så substansielle endringer i næringen eller i andre deler av samfunnet at det tilsier en ny vurdering. I praksis vil en slik vurdering handle om hvilket miljømessig fotavtrykk som er akseptabelt. Det vil alltid være slik at krav om tilpasninger i produksjonen vil slå ulikt ut for ulike aktører innenfor havbruk. Individuelle tilpasninger av hensyn til eksempelvis økonomi vil imidlertid undergrave formålet med bestemmelsen, og kunne gi incentiver til å drive suboptimalt, samt skjevfordele en eventuell byrde med å ivareta miljøet. Slike hensyn er derfor ikke relevante i vurderingen av om en produksjonstilpasning skal pålegges.

Tillatelser som ikke påvirker miljøet med hensyn til forholdene som utløser begrensninger vil det ikke være «nødvendig» å regulere av hensyn til miljøet. Hva som ligger i å ikke påvirke miljøet er imidlertid ikke noen fast størrelse, og det vil også kunne være ønskelig å tillate noe påvirkning, for eksempel for å stimulere til mer miljøvennlig drift. Graden av miljøpåvirkning som kan aksepteres vil bero på en nærmere skjønnsmessig vurdering av relevante hensyn. De nærmere grensene

for slike unntak må derfor fastsettes i forskrift, og effektueres gjennom enkeltvedtak. Slik er det også gjort etter «trafikklyssystemet», jf. Meld. St. 16 (2014–2015) punkt 11.5 og Innst. 361 S (2004–2005) punkt 2.7 (de tre siste avsnittene).

Departementet kan gjennom forskrift endre «tillatelsers omfang». Med «tillatelsens omfang» siktes det til den til enhver tid gjeldende formen for avgrensning av en tillatelse, enten dette er på selskapsnivå, lokalitetsnivå eller begge deler. For akvakultur av laks, ørret og regnbueørret er avgrensningen i dag maksimalt tillatt biomasse, men denne kan i fremtiden bli en annen, og formuleringen er derfor nøytral (se for øvrig merkna-dene til akvakulturloven § 5 i Ot.prp. nr. 61 (2004–2005), som også hjemler endring av tillatelsenes avgrensning). I dette ligger det videre at størrelsen på tillatelser i et område kan reduseres dersom hensynet til miljøet tilsier det. Dette hjemles fra før i akvakulturloven § 9 første ledd bokstav a.

Departementet kan videre fastsette begrensninger på «utnyttelsen av tillatelser». Dette alternativet åpner for at tillatelsens omfang forblir uendret formelt sett, mens bruken av tillatelsen begrenses. Slike begrensninger kan omfatte begrensninger som gjelder innsatsfaktorer, eksempelvis antall utsatte fisk, kilo fôr som kan brukes eller en prosentmessig reduksjon i utnyttelsen av tillatelsens omfang. Sistnevnte vil typisk kunne være at tillatelser ikke kan utnyttes med mer enn en viss prosentsats.

Tilpasningen i produksjonen vil skje innenfor «nærmere angitte områder». Det gir en klar hjemmel til å foreta områderegulering av tillatelser og utnyttelsen av disse. Områderegulering vil supplere reguleringsmulighetene som ligger i å stille individuelle vilkår. Områderegulering vil også supplere nasjonale reguleringer.

Et slikt nærmere angitt område kan i geografisk utstrekning være lite eller stort, og tilpasningen i produksjonen kan gjelde for flere områ-

der samtidig. Formuleringen dekker for eksempel et eller flere produksjonsområder slik disse er angitt i dag, jf. produksjonsområdeforskriften. I fremtiden kan det imidlertid tenkes at også andre avgrensninger gjøres gjeldende, også innenfor trafikklyssystemet. Det gjelder særlig om det oppstår miljøutfordringer som innebærer opprettelse av nye geografiske avgrensninger for tillatelsene.

Med «i forskrift» vises det her til at departementet gis fullmakt til å fastsette bestemmelser i forskrift, men formuleringen utelukker ikke at det i medhold av slik forskrift kan treffes enkeltvedtak om forvaltningslovens definisjon av vedtak krever dette, jf. forvaltningsloven § 2. Som nevnt ovenfor vil for eksempel vedtak om unntak effektueres gjennom enkeltvedtak. Eksempler på bestemmelser som kan fastsettes, er når reguleringen skal gjelde, hvilke tillatelser den skal gjelde (f.eks. knyttet til tillatelsens formål, type eller arten som er tillatt produsert), og unntak fra tilpasninger i tillatelsers omfang og utnyttelsesadgang. Forskriften kan bl.a. avgrenses gjennom angivelse av art eller annet taksonomisk nivå. Med tillatelsens «formål» siktes det til hvilket formål tillatelsen er tildelt på bakgrunn av. I dag tildeles for eksempel tillatelser til lakseoppdrett til ulike formål, slik som forskning, undervisning og kommersiell drift. Med «type» tillatelse, siktes det til for eksempel om tillatelsen er til matfisk, settefisk eller stamfisk. Landbaserte tillatelser vil kunne tas med eller unntas gjennom eksempelvis det geografiske virkeområdet for forskriften.

Nærings- og fiskeridepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i akvakulturloven (tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i akvakulturloven (tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i akvakulturloven (tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur gjøres følgende endringer:

§ 9 overskriften skal lyde:

Tilpasning av produksjon av hensyn til miljøet, og endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelse

§ 9 tredje ledd skal lyde:

Dersom det er nødvendig ut fra hensynet til miljøet, kan departementet i forskrift endre tillatel-

sers omfang og redusere muligheten til å utnytte tillatelser innenfor ett eller flere nærmere angitte områder.

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.



