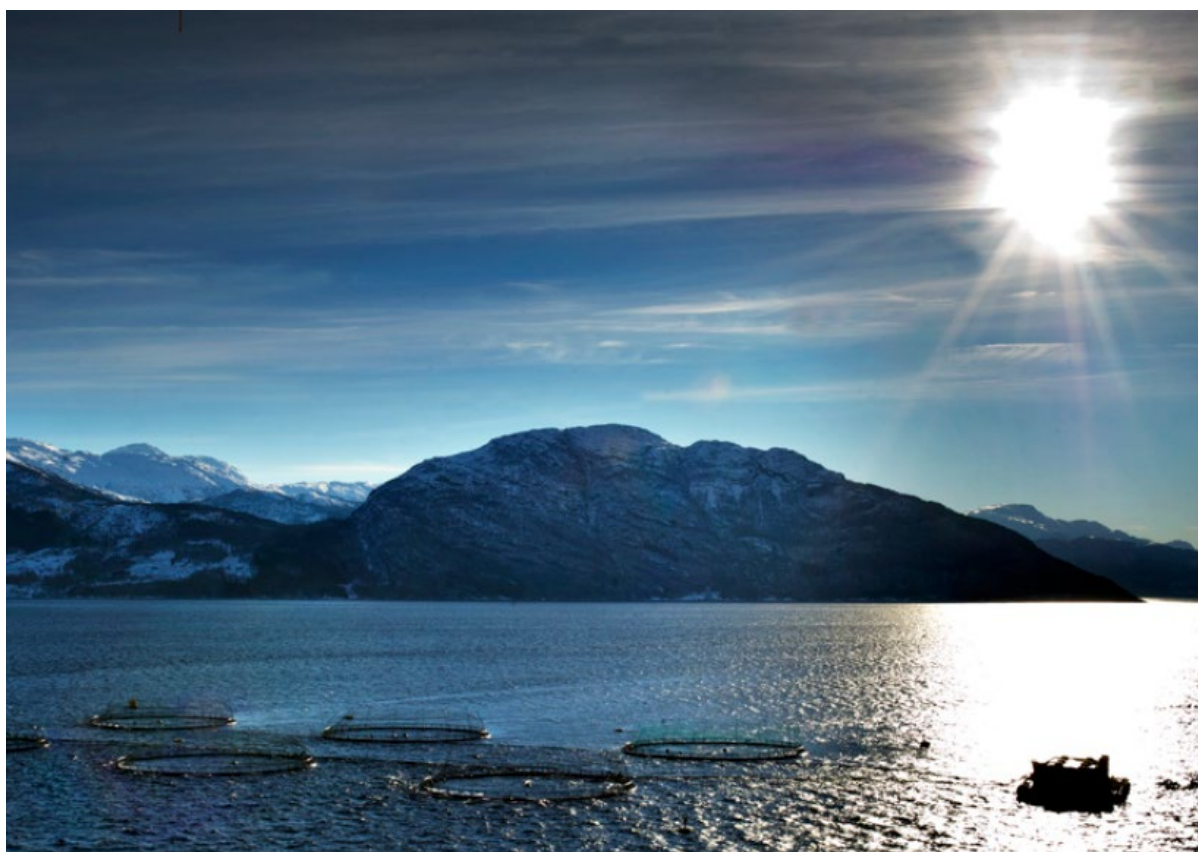


Havbruk — bærekraftig verdiskaping og sameksistens

Muligheter og utfordringer i produksjonsområdene

Stig Karlstad



Prosjekttittel: Havbruk — bærekraftig verdiskaping i produksjonsområde
Prosjektnummer: 104805
Institusjon: NORCE Norwegian Research Centre
Oppdragsgiver(e): Lakseklyngen SA

Gradering: Åpen
Rapportnr.: 22-2022, NORCE Helse og samfunn
ISBN: 978-82-8408-232-5
Antall sider: 89
Publiseringsmnd.: Versjon 16. Mai

Bildetekst og kreditering: Fiskeridirektoratet

Forord

Norge er verdens største produsent av atlantisk laks. Næringen bidrar med betydelig verdiskaping og sysselsetting langs kysten. Videre vekst avhenger blant annet av tilgang til nye arealer og at veksten er bærekraftig. Lakseklyngen har som mål å utvikle kunnskap som bidrar til bærekraftig vekst i laksenæringen i nord og har initiert dette prosjektet.

Bakgrunnen for prosjektet "Havbruk - Bærekraftig verdiskaping i produksjonsområder" er at videre vekst i havbruksnæringen i Norge styres bl.a. av *produksjonsområdeforskriften*, der grønt lys gis hvis lusenivået i fjordene er lavt nok til å unngå bestandsdesimerende effekter på utvandrende smolt fra villaks. Dette gir aktørene i de 13 produksjonsområdene (PO-ene) i Norge anledning til å *søke om økt produksjon*, bl.a. via *auksjonsordningen*.

Et viktig tema i denne kunnskapsutviklingen er områdesamarbeid – på hvilken måte samhandler havbruksaktørene og samfunnet rundt dem, og hvordan kan samarbeidet bidra til nytte for både næring og lokalsamfunn. I og med at *produksjonsområde-modellen ble innført i 2017, er dette en relativt ny ordning*, og med det også forståelsen av hva det innebærer for hver enkelt aktør. I hovedsak medfører denne ordningen at man er helt *gjensidig avhengig av hverandre* for å kunne opprettholde grønt trafikklys, enten man er oppdretter eller kommune. *Hvor bevisst er man på dette i PO12?*

Havbruksfondet, med den nye produksjonsavgiften, er en *incentivordning* som skal stimulere vertskommuner til å legge til rette for vekst i oppdrettsnæringen, slik at de setter av mer areal på sjøen dette. *Hvordan fungerer denne ordningen?* Hvilken effekt har det både i kommunen og for oppdrettsnæringen? Produksjonsområdeforskriften og Havbruksfondet er to sentrale tema i rapporten, som i tillegg gir et overblikk over forvaltningen av næringen, næringens aktivitet og dens økonomiske og sysselsettingsmessige bidrag, særlig i produksjonsområde 12, men også i Finnmark og landet.

Oppdragsgiver er Lakseklyngen SA der flere av landets store havbruksselskap står bak. Klyngen har samtidig medlemmer fra kommuner og andre interessenter i influensområdet til en av landets store og voksende havbruksregioner, Finnmark, produksjonsområde 12.

Hovedkontakt hos oppdragsgiver har vært styreleder for Lakseklyngen SA, Per-Arne Emaus. Vi takker oppdragsgiver, oppdrettsselskaper, kommuner, fylkeskommune og Fiskeridirektoratet som har bidratt gjennom intervju og stilt data til disposisjon.

Alta/Tromsø, mai 2022

Stig Karlstad
seniorforsker/forfatter

May-Britt Ellingsen
forskningsleder

NORCE, gruppe Regional Utvikling

Innhold

Forord	2
Figurfortegnelse	5
Tabellfortegnelse	6
Sammendrag	7
1 Innledning og bakgrunn	8
2 Kort om havbruksnæringens utvikling og betydning i Norge	10
2.1 Noen hovedtrekk ved utviklingen av havbruksnæringen i landet og i nord.....	10
2.2 Litt om produksjonskostnader, kostnadsstruktur og lønnsomhet i havbruksnæringen	12
3 Næringens reguleringer og organisering	14
3.1 Havbruksforvaltningen – organisering og lovverk	14
3.2 Tildelingsprosessen – rett til produksjon på lokaliteter og til angitt volum	17
3.3 Produksjonsområdeforskriften	18
3.4 Havbruksfondet – bakgrunn, utforming og endringer.....	21
3.4.1 Bakgrunn, vurderinger, prosess - Havbruksfondet blir til, samt kort om skattlegging av havbruksnæringen generelt	21
3.4.2 Fiskeridirektoratet o.a. kilder - oppsummert beskrivelse av retningslinjer for utbetalinger fra Havbruksfondet til kommunesektoren (per des. 2021)	30
3.5 Tidelinger midler fra Havbruksfondet til kommuner og fylkeskommuner	36
3.5.1 Utbetalinger fra Havbruksfondet til fylkeskommunene	36
3.5.2 Utbetalinger hittil fra Havbruksfondet til havbrukskommuner PO12/13	39
3.6 Forventede utbetalinger framover fra Havbruksfondet og havbruksnæringen til offentlig økonomi.....	41
3.6.1 Anslag samlede utbetalinger fra Havbruksfondet til landets kommuner og fylker framover	41

3.6.2	Framtidige utbetalinger til kommuner i Finnmark (PO12/PO13) og Troms og Finnmark fylkeskommune	43
3.6.3	Offentlig økonomi nasjonalt – bidrag fra havbruksnæringen	51
4	Havbruksnæringen i Vest-Finnmark, PO12	53
4.1	Havbruksselskapene i Finnmark – type funksjoner, anlegg og tilstedeværelse i ulike kommuner	53
4.2	Produksjon og sysselsatte ved oppdrettsaktivitet i Finnmark og landet.....	56
4.3	Oppdrettsselskap og MTB-kapasitet på lokaliteter i kommuner i Finnmark (hhv. PO-12 og PO-13).....	59
4.4	Sysselsatte i havbruksselskap fordelt på kommune og type aktivitet i PO-12	63
5	Områdesamarbeid, bærekraftreguleringer av verdiskaping og aktørenes strategier	66
5.1	Næringen i PO12 forteller	66
5.2	Kommuner i PO12 forteller	77
5.3	Fylkeskommunens erfaring og rolle i søknader om oppdrettslokaliteter, samarbeid og planlegging	82
6	Referanser (inkl. linker på nett)	85
6.1	Litteratur	85
6.2	Linker på nett	86
7	Appendiks: figur-/tabellvedlegg og definisjoner	87
7.1	Figur- og tabellvedlegg.....	87
7.2	Definisjoner begrep.....	89
7.2.1	Definisjoner (jf. §4. i Laksetildelingsforskriften)	89

Figurfortegnelse

Figur 1: Årlig produksjon og førstehåndsverdi oppdrettsfisk i 2020 kr.	11
Figur 2: Årsverk i primærleddet akvakultur. Tallene er basert på 1700 timeverk per årsverk.....	11
Figur 3: Produksjonskostnader per kilo i 2020-kroner. Slakt- og fraktkostnader før 1989 er inkludert i annen driftskostnad. Miljø- og helsekostnader vises som annen driftskostnad.	13
Figur 4: Regulering av akvakultur i Norge fra ulike myndigheter. Illustrasjon av søknadsprosessen for drift av akvakultur.	16
Figur 5: Fordeling av vederlag for nye kapasitetstildelinger. Prosent	24
Figur 6: Inntekter fra havbrukstildelinger og produksjonsavgift til havbrukskommuner og -fylkeskommuner	28
Figur 7: Kommunale inntekter fra oppdrettsnæringen, sum kommuner og fylkeskommuner.....	33
Figur 8: Utbetalinger fra Havbruksfondet til fylkeskommunene. 2017-2021. MNOK	38
Figur 9: Utbetalinger fra Havbruksfondet til fylkeskommuner, 2017-2021. Mill. kr.	38
Figur 10: Utbetalinger fra Havbruksfondet til kommuner i PO12/"Vest-Finnmark" 2017-2021.....	40
Figur 11: Utbetalinger fra Havbruksfondet til kommuner i PO12 (grønn søyle) og PO13 (blå søyle) samlet for perioden 2017-2021.	41
Figur 12: Samlede utbetalinger til landets kommuner og fylkeskommuner fra Havbruksfondet 2010-2021, og estimat på forventet utvikling framover perioden 2022-2030.....	42
Figur 13: Utbetaling fra Havbruksfondet til oppdrettskommuner i Finnmark, 2022-2027. Mill. kr. Estimat - hovedalternativ.....	46
Figur 14: Utbetaling fra Havbruksfondet til oppdrettskommuner i Finnmark. Totalt 2022-2027. Mill. kr. Estimat - hovedalternativ.....	47
Figur 15: Utbetaling fra Havbruksfondet til kommuner Finnmark. Totalt 2022-2027. Mill. kr. Utbetaling fordelt på finansiering fra solgt MTB-volum og produksjonsavgift. Estimat - hovedalternativ.	48
Figur 16: Eksempel: Utbetalinger fra Havbruksfondet til kommuner i PO12/Vest-Finnmark 2022-2027 med hhv. "ny" og "gammel" finansieringsordning til Havbruksfondet.	49
Figur 17: Utbetaling fra Havbruksfondet til PO12/"Vest-Finnmark" – eksempel for alternativene "lav", "middels" (hovedalternativ) og "høy" verdi for inntekter fra solgt selskaps-MTB	50
Figur 18: Utbetaling fra Havbruksfondet til Troms og Finnmark	51
Figur 19: Skattebidrag fra havbruksnæringen til landet. Mill. kr.	52
Figur 20: Ansatte i havbruk PO12 etter arbeidssteds- og bostedskommune. Antall, mars 2022.....	56
Figur 21: Volum- og verdiutvikling innen oppdrett av laks i Finnmark 1994-2019. Tonn og mill. kr.	59
Figur 22: Lokalitets-MTB kommuner i Finnmark, tonn og pst. av landet totalt. 2021.....	60
Figur 23: Lokalitets-kapasitet (MTB) i Finnmark fordelt på oppdrettsselskapene etablert i Finnmark	63
Figur 24: Andel lokalt bosatte hos sysselsatte ved de enkelte havbruksvirksomhetene lokalisert i kommuner i PO12/Vest-Finnmark. Mars 2022.	65
Figur 25: Produksjonsområde 12: Vest-Finnmark.....	87
Figur 26: Utbetalinger fra Havbruksfondet, ordinære utbetalinger 2020	88

Tabellfortegnelse

Tabell 1: Havbruksfondet – tildeling av midler til fylkeskommuner 2017-2021. Beløp, kroner.....	37
Tabell 2: Utbetalinger fra Havbruksfondet fordelt på kommuner i Finnmark, 2017-2021. Kroner.	39
Tabell 3: Antatt utbetaling fra Havbruksfondet til kommuner i Finnmark 2022-2027. Mill. kr.....	45
Tabell 4: Oversikt over oppdrettsselskaper i Finnmark sine anlegg og funksjoner, fordelt på kommune. Antall anlegg, 2021. I [parentes] er angitt ca. antall ansatte ved noen typer anlegg/lokasjoner.....	54
Tabell 5: Havbruksselskapene i PO12/Vest-Finnmark. Sysselsatte etter arbeids- og bosted, mars 2022	55
Tabell 6: Sysselsatte i akvakulturnæringen innen matfiskoppdrett og settefiskproduksjon etter fylke. Antall 2015-2020 og andel av landet totalt i hhv. 2015 og 2019.	57
Tabell 7: Oppdrett. Slaktet laks og regnbueørret 1995-2020, fylker. Antall tonn (<i>rundvekt</i>), endring % og andel av total landet.....	58
Tabell 8: Oppdrettskommuner rangert etter størrelse lokalitets-MTB, Finnmark og landet.....	60
Tabell 9: Lokalitets-MTB og areal på oppdrettslokaliteter fordelt på kommuner i Finnmark.....	61
Tabell 10: Antall oppdrettslokaliteter fordelt på kommuner og oppdrettsselskaper i Vest-Finnmark og Øst-Finnmark. 2022.....	62
Tabell 11: Sysselsatte i havbruksnæringa i Produksjonsområde 12 / "Vest-Finnmark" fordelt på type aktivitet og kommuner. Antall og prosent, mars 2022.....	64

Sammendrag

Norge er verdens største produsent av atlantisk laks. Næringen bidrar med betydelig verdiskaping og sysselsetting langs kysten. Videre vekst avhenger blant annet av tilgang til nye arealer og at veksten er bærekraftig.

Bakgrunnen for prosjektet "Havbruk - Bærekraftig verdiskaping i produksjonsområder" er at videre vekst i havbruksnæringen i Norge styres bl.a. av produksjonsområdeforskriften, der grønt lys gis hvis lusnivået i fjordene er lavt nok til å unngå bestandsdesimerende effekter på utvandrende smolt fra villaks. Dette gir aktørene i de 13 produksjonsområdene (PO-ene) i Norge anledning til å søke om økt produksjon, bl.a. via auksjonsordningen. Et viktig tema i denne kunnskapsutviklingen er områdesamarbeid – *på hvilken måte samhandler havbruksaktørene og samfunnet rundt dem, og hvordan kan samarbeidet bidra til nytte for både næring og lokalsamfunn*. I hovedsak medfører denne ordningen at man er helt gjensidig avhengig av hverandre for å kunne opprettholde grønt trafikklys, enten man er oppdretter eller kommune. Hvor bevisst er man på dette i PO12?

Det andre hovedspørsmålet omhandler Havbruksfondet, som med utbetalinger til oppdrettskommunene er en incentivordning som er en godtgjørelse for å stille sjøarealer til disposisjon og samtidig skal stimulere vertskommuner til å legge til rette for tilgang til mer sjøarealer og vekst i oppdrettsnæringen. *Hvordan fungerer denne ordningen? Hvilken effekt har den både i kommunene og for oppdrettsnæringens utvikling? Hvilke utbetalinger har oppdrettskommuner og fylkeskommuner mottatt hittil, og hvilke utbetalinger kan disse forvente å motta i årene framover etter at innretningen av Havbruksfondet ble endret f.o.m. utbetalingene i 2020.*

Produksjonsområdeforskriften og Havbruksfondet er altså to sentrale tema som belyses i rapporten. Rapporten gir i tillegg et overblikk over forvaltningen av næringen, næringens aktivitet og dens økonomiske og sysselsettingsmessige bidrag til lokalsamfunnene, særlig i produksjonsområde 12, men også i Finnmark generelt og landet.

Prosjektarbeidet har basert seg på et betydelig omfang av kilder og der intervju av oppdrettsselskaper, kommuner og andre nøkkelaktører inngår. Videre er arbeidet basert på tilgjengelig litteratur på fagområdet og ulike dataregistre, særlig fra Fiskeridirektoratet, SSB og direkte innhentede data fra oppdrettsselskapene fram mot våren 2022.

1 Innledning og bakgrunn

Norge er verdens største produsent av atlantisk laks. Næringen bidrar med betydelig verdiskaping og sysselsetting langs kysten, og har utviklet seg til en stor og viktig næring for Norge. Norge er et av de få stedene i verden hvor klima- og naturforholdene legger til rette for effektivt oppdrett av laks i sjøen.¹

Bakgrunnen for prosjektet "Havbruk - Bærekraftig verdiskaping i produksjonsområder" er bl.a. at *veksten* i havbruksnæringen i Norge styres av *produksjonsområdeforskriften*, ved *trafikklyset*. Trafikklyset reguleres av én enkelt indikator, *luseindikatoren*, der grønt lys gis hvis lusenivået i fjordene er lave nok til å unngå bestandsdesimerende effekter på utvandrende smolt fra villaks. Dette gir aktørene i hvert av de 13 produksjonsområdene (PO-ene) i Norge anledning til å *søke om økt produksjon*, bl.a. via *auksjonsordningen*. Ved gult trafikklys vil det ikke bli gitt tillatelse til økning, men produksjonen forblir på gjeldende nivå. Ved rødt trafikklys blir den totale biomassen i det aktuelle PO regulert ned slik at den bestandsdesimerende effekten reduseres tilstrekkelig. *Trafikklyset reguleres hvert andre år og ble tatt i bruk første gang i 2017.*

Økning i produksjonskapasitet/konsesjonsvolum kommer kyst-kommunene til gode i form av Havbruksfondet, der *en del av verdien* betalt for det økte konsesjonsvolumet settes av i fondet. Fondet deles så ut til hver oppdrettskommune og fordeles etter hvor stor produksjonsøkning hver kommune har (økning i MTB – maksimalt tillatt biomasse²). *Første utbetaling* ble gitt i 2017, og utbetaling foretas *hvert andre år*. Fra 2021 er det foreslått innført en produksjonsavgift, og inntektene fra avgiften skal utbetales f.o.m. 2022 til havbrukskommunene og fylkeskommunene. Samtidig endres fordelingen av inntektene fra salg av nye tillatelser (Havbruksfondet). *Produksjonsavgiften* for 2021 (for utbetaling i 2022) ble satt til 40 øre per kg produsert fisk, og som man i utgangspunktet antok ville gi om lag 500 millioner kroner årlig i økte inntekter til kommunesektoren. Det ble også i en tidligere fase av arbeidet i 2021 med Havbruksfondets innretning lagt opp til at havbrukskommunene og -fylkeskommunene skulle motta en andel på *25 prosent av inntektene fra fremtidige salgs- og auksjonsinntekter* fra havbrukstillatelser, som er lavere enn tidligere. Den foreslåtte satsen ble senere betydelig endret under den politiske behandlingen, noe vi kommer tilbake til.

¹ St. Meld. Nr. 2 (2019-2020) Revidert nasjonalbudsjett 2020 s. 82.

² MTB=Maksimal tillatt biomasse, og angir i tonn hvor mye fisk det maksimalt kan være i merdene. Med trafikklys-systemet fra 2017 kan tillatelseskapasitet justeres hvert andre år i de 13 produksjonsområdene for havbruk. I grønne områder, hvor miljøpåvirkningen fra lakselus i anleggene på villfisk er vurdert til å være akseptabel, kan den samlede produksjonskapasiteten økes med seks prosent.

I forbindelse med kapasitetsjusteringen i 2020, ble det som en *overgangsordning*, før utbetalingen i 2022 fra nyordningen, vedtatt av Stortinget hvor mye kommunesektoren skulle tilføres spesifikt for hvert av årene 2020 og 2021 gjennom Havbruksfondet.

Laksekløyngen har som mål å utvikle kunnskap som bidrar til bærekraftig vekst i laksenæringen i nord. I og med at kløyngen har både oppdrettsaktører og kystkommuner som medlemmer vil et viktig tema i denne kunnskapsutviklingen være områdesamarbeid – på hvilken måte samhandler havbruksaktørene og samfunnet rundt dem. I og med at 7 av 8 kystkommuner og alle 4 oppdrettsaktører i Vest-Finnmark, eller PO12, for tiden er medlemmer i kløyngen, er det gode muligheter for å både studere og å forstå nåværende områdesamarbeid, men også å forbedre dette. I og med at *produksjonsområde-modellen ble innført i 2017 er dette en relativt ny ordning* for både næringen og samfunnet rundt, og med det også forståelsen av hva det innebærer for hver enkelt aktør. I hovedsak medfører denne ordningen at man er *gjensidig avhengig av hverandre* for å kunne opprettholde grønt trafikklys, enten man er oppdretter eller kommune. *Hvor bevisst er man på dette i PO12?* Havbruksfondet og den kommende produksjonsavgiften er begge *incentivordninger* som skal stimulere vertskommuner til å legge til rette for vekst i oppdrettsnæringen, slik at de setter av mer areal på sjø til dette. *Hvordan fungerer denne ordningen?* Hvilken effekt har det både i kommunen og for oppdrettsnæringen?

Laksekløyngen har i samarbeid med Norce og ønsket å kartlegge noen av disse spørsmålene. Oppdragets innhold har i hovedsak vært:

- Intervju med rådmenn, eller annen nøkkelinformant, i kystkommunene i PO12. Et sentralt spørsmål er hvordan den respektive kommunen oppfatter produksjonsområdeforskriften (trafikklysordningen), og på hvilken måte påvirker produksjonsavgiften og Havbruksfondet kommunen?
- Intervju med oppdrettsaktørene, der sentrale spørsmål er hvordan de oppfatter produksjonsområdeforskriften, og hvor viktig er områdesamarbeid for framtidig produksjonsøkning?
- Kartlegging av hvor mye den enkelte kommune har fått fra Havbruksfondet.
- Kartlegging av hvor mye den enkelte kommunen kan forventes å få med de nye ordningene gjeldende ved inngangen til 2022 og som Havbruksfondet og produksjonsavgiften vil gi, under gitte forutsetninger.
- Analyse av utviklingstrend basert på vekstscenarier.

2 Kort om havbruksnæringens utvikling og betydning i Norge

2.1 Noen hovedtrekk ved utviklingen av havbruksnæringen i landet og i nord

Havbruk har vokst betydelig, og Norge er i dag verdens største produsent og eksportør av atlantisk laks og regnbueørret, der hele 95% eksporteres.³

Havbruksnæringen er også både lønnsom og en viktig distriktsnæring, et godt utgangspunkt for lønnsomme distriktsarbeidsplasser.

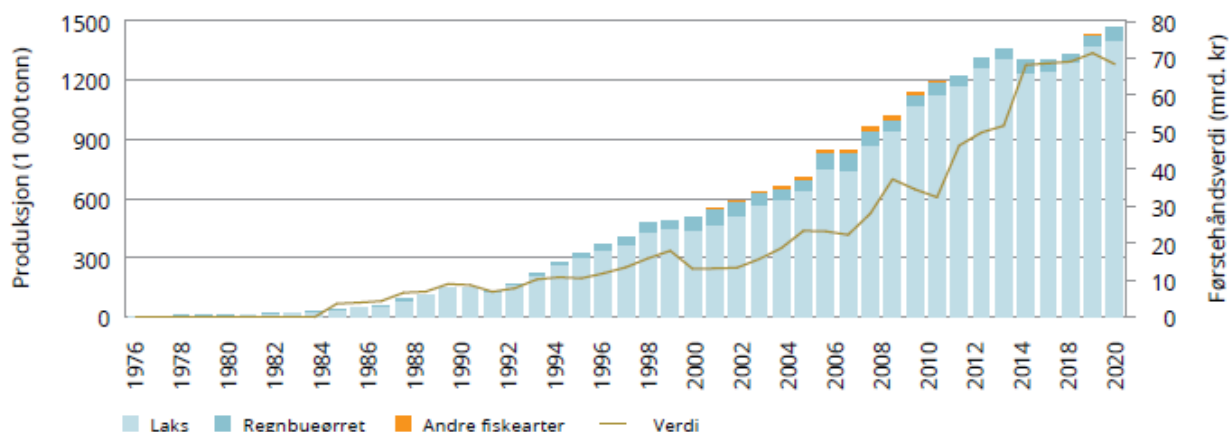
Til tross for lavere produktionsvekst de senere årene, har eksportverdien økt pga. økt etterspørsel og lav kronekurs.

I tillegg til direkte sysselsatte i primærleddet skaper havbruksnæringen også arbeidsplasser i *tilknyttede aktiviteter*

Havbruk utfordres av tilgang på egnede arealer for videre vekst og må konkurrere med andre brukerinteresser om egnede arealer. *Oppdrett av torsk, kveite og andre arter i kystsonen er eksempler på kystnæringer som kan vokse og bli en større konkurrent om arealer*

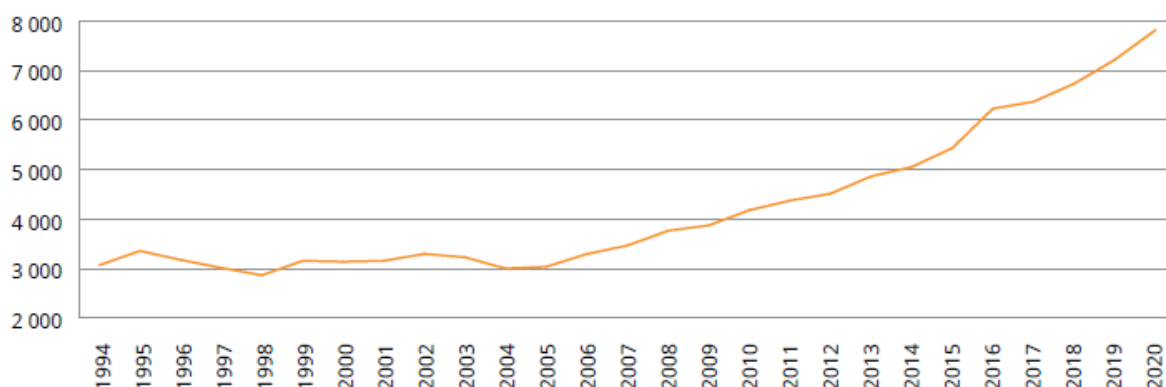
Utviklingen i produksjonen framgår av figuren under. Mens produksjonen vokste jevnt fra midten av 1980-tallet, stagnerte imidlertid veksten i norsk havbruk i løpet av 2010-tallet sammenlignet med tidligere år. Denne stagnasjonen kan i hovedsak tilskrives miljø- og helseutfordringene næringen nå står overfor, og det ble lagt til grunn for videre vekst gjennom innføringen av trafikklyssystemet i 2017. Behovet for å redusere påvirkningen fra lakselus på vill laksefisk medførte et økende behov for behandling av oppdrettsfisken. Totalt sett går dette ut over oppdrettsfiskens velferd og er en av hovedårsakene til høyere dødelighet av fisk i sjøfasen.

³ Rapporten: [Et hav av muligheter – regjeringens havbruksstrategi](#), og regjeringens lansering: [En havbruksnæring for fremtiden: Lansering av regjeringens havbruksstrategi "Et hav av muligheter" | Nærings- og fiskeridepartementet \(ntb.no\)](#)

Figur 1: Årlig produksjon og førstehandsverdi oppdrettsfisk i 2020 kr.

Kilde: SSB og Sjømat Norge

Veksten i primærleddet tiltok imidlertid særlig fra 2005 og utover og utgjorde i 2020 nærmere 8.000 årsverk. I tillegg kommer sysselsatte i andre deler av verdikjeden i laksenæringen, hos leverandører og indirekte virkninger ellers.

Figur 2: Årsverk i primærleddet akvakultur. Tallene er basert på 1700 timeverk per årsverk.

Kilde: Fiskeridirektoratet.

Kort om oppdrettsnæringen i Finnmark:

Omfang og utvikling av havbruksnæringen i Finnmark, Produksjonsområde 12 og Nord-Norge samlet kommer vi nærmere tilbake til, særlig i kapittel 4. Innledningsvis kan vi likevel trekke fram at næringen har vokst kraftig i Finnmark de senere år og er blitt et betydelig havbruksområde i likhet med resten av landsdelen.

Finnmark og Troms har flere av landets største oppdrettskommuner i lokalitets-MTB, og f.eks. er Senja og Hammerfest er hhv. 3 og 4 størst i landet, og Alta nr. 8. Videre er 5-6 av de 7 største oppdrettsaktører av laks og regnbueørret i landet er representert i Finnmark (av totalt 120 i landet i 2020). Næringen i Finnmark har en noe annen eierstruktur.

Nasjonalt har man mange familiebedrifter med lokalt eierskap, men ikke i Finnmark der eierstrukturen over tid er endret gjennom oppkjøp fra eksterne større selskap.

Likevel har økningen i produksjon vært klart større enn landet totalt, og det kan delvis forklares med at lokalitets-MTB i Finnmark har vokst 30 pst. vs. 10 pst. nasjonalt siste tre-fire år.

I 2021 hadde slaktet volum i Troms og Finnmark økt til 371159 tonn, eller **22,5%** av produksjonen i landet (opp fra 20,5% i 2020). Nord-Norge totalt hadde i 2021 kommet opp i **45% av produksjonen for hele landet**.

2.2 Litt om produksjonskostnader, kostnadsstruktur og lønnsomhet i havbruksnæringen

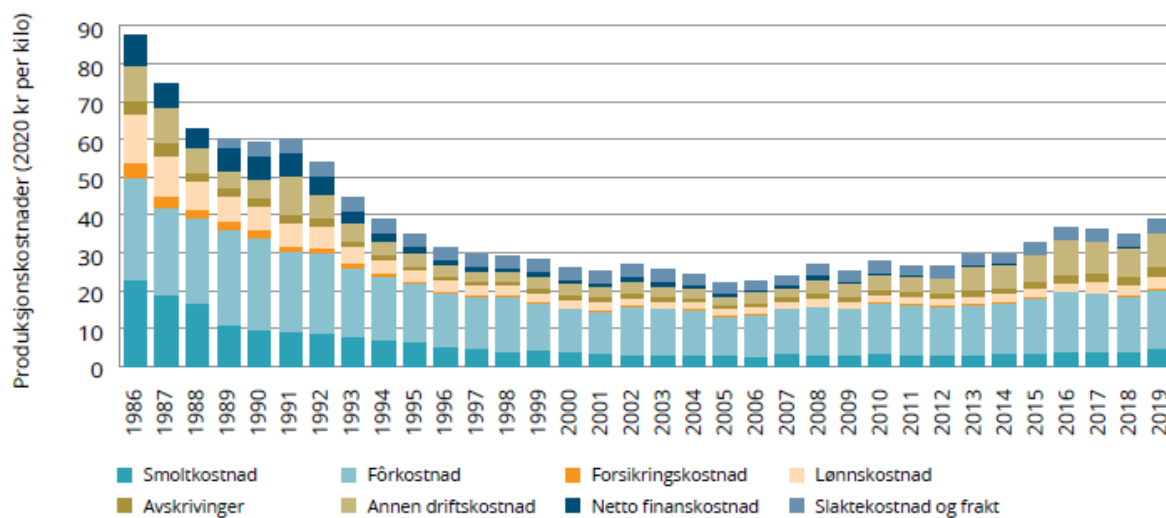
De klimatiske fortrinnene i norsk fiskeoppdrett gir grunnlag for en produksjon med lavere kostnader enn i mindre egnede områder. Knapphet på gode lokaliteter innebærer at næringen gir opphav til betydelig grunnrente, men setter også grenser for vekst i norske sjøområder. Høye priser på konsesjoner reflekterer en forventning om høy grunnrente også i fremtiden.

De historiske kostnadene kan oppsummeres med en kontinuerlig produksjonseffektivisering frem til bunnåret i 2005, med en påfølgende jevn kostnadsøkning til dagens nivå (Fiskeridirektoratet og SSB).

Produksjonskostnadene i 2005 var 22,09 kroner per kilo, målt i 2020-kroner. I 2019 hadde dette økt til 38,73 kroner. De økte produksjonskostnadene skyldes hovedsakelig høyere fôrpriser og kostnader i forbindelse med miljø- og helseutfordringer. Disse inngår i andre driftskostnader i figuren. Fiskedødelighet er en av utfordringene, og fiskedødelighet fordelt på produksjonsområdene har de senere år vært høyere særlig på vestlandet enn lengre nord. Også kostnader til smolt har økt noe i perioden, som følge av overgang til større smolt og økte investeringer i forbindelse med RAS-anlegg. I tillegg har reallønnen økt noe.

Til tross for økte kostnader siden 2005 har lønnsomheten i næringen jevnt over vært god i den samme perioden, særlig de siste årene. Dette kan tilskrives økt etterspørsel og gode priser kombinert med lav kroneverdi.

Figur 3: Produksjonskostnader per kilo i 2020-kroner. Slakt- og fraktkostnader før 1989 er inkludert i annen driftskostnad. Miljø- og helsekostnader vises som annen driftskostnad.⁴



Kilde: Fiskeridirektoratet og SSB

⁴ [Et hav av muligheter – regjeringens havbruksstrategi](#)

3 Næringens reguleringer og organisering

3.1 Havbruksforvaltningen – organisering og lovverk

I verdikjeden for lakseoppdrett er det først og fremst *produksjonsleddet i sjøfasen* som står overfor sterk grad av regulering⁵. Det er også det leddet som utnytter havressursen og det naturgitte fortrinnet langs norskekysten. Reguleringene har utviklet seg siden den midlertidige akvakulturloven i 1973, og er i dag rettet mot hvordan det driftes heller enn hvem som drifter. Vekst i næringen har hele tiden vært rasjonert og har skjedd gjennom tildelinger. Tildelingsrundene har tidligere vært uregelmessige og til varierende skjønnsmessige kriterier.

Etter at et nytt system for kapasitetsjusteringer trådte i kraft i 2017, skjer vekstvurderinger *annethvert år* og kriteriet for vekst baserer seg på miljøhensyn, det vil si lakselusens påvirkning på de ville laksebestandene.

Det er også strengt regulert hvilke områder, såkalte lokaliteter, det kan drives lakseoppdrett på. Å få godkjent en lokalitet til oppdrett fordrer som hovedregel tilslutning både fra kommune og en rekke sektormyndigheter. Lokaliteter er derfor også en betydelig knapphetsfaktor i næringen.

Havbruksnæringen er underlagt et omfattende regelverk som forvaltes av ulike forvaltningsorganer⁶. For å etablere et anlegg for fiskeoppdrett, må bedriften søke om **tillatelse fra flere myndigheter**. Tillatelse til å drive oppdrett på en bestemt lokalitet gis etter enkeltsøknad, der flere myndigheter er involvert i behandlingen av søknaden – jf. figur under. Her gir vi en oversikt over de mest sentrale reglene for etablering og drift, som et grunnlag for senere vurderinger i rapporten.

Norsk havbruksnæring er kunnskapsbasert og blant de mest industrialiserte marine matproduksjoner i verden. Utviklingen har særlig lyktes fordi det har vært et nært samarbeid mellom næring, forvaltning og forskning.

Sentrale regler for etablering og drift av akvakultur fremgår av **akvakulturloven⁷, matloven og dyrevelferdsloven**. For fiskehelsepersonell gjelder i tillegg dyrehelsepersonelloven. *Mattilsynet* håndhever matloven og dyrevelferdsloven, mens *Fiskeridirektoratet* håndhever akvakulturloven. Etatene samarbeider nært med Havforskningsinstituttet og Veterinærinstituttet, som har ansvar for å yte forskningsbasert forvaltningsstøtte og bidra med spisskompetanse, og med Vitenskapskomitéen for mat og

⁵ NOU 2019: 18 Skattlegging av havbruksvirksomhet.

⁶ NFD – Et hav av muligheter (juli 2021): [Et hav av muligheter – regjeringens havbruksstrategi](#)

⁷ Akvakulturloven: [Lov om akvakultur \(akvakulturloven\) - Lovdata](#). Laksetildelingsforskriften: [Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret \(laksetildelingsforskriften\) - Lovdata](#), er en av de sentrale forskriftene hjemlet i Akvakulturloven. ["Akvakulturdriftsforskriften"](#) er også sentral.

miljø (VKM), som utfører risikovurderinger. Etatene samarbeider også med en rekke andre miljøer både nasjonalt og internasjonalt.

Matloven skal sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt miljøvennlig produksjon.

Dyrevelferdsloven har som formål å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr.

Mattilsynets forvaltningsrolle omfatter på denne måten alle leddene i verdikjeden – både fiskehelse, fiskevelferd, bærekraftig produksjon, trygg og sunn sjømat, tilrettelegging for eksport og tilgang til markedene.

Gjennom veterinæravtalen er Norge bundet av EØS-regelverket om mattrygghet og dyrevelferd. Dette legger en del premisser for vårt nasjonale handlingsrom og regelverksstruktur. Levende dyr er definert som «varer» i det indre markedet, noe som medfører at smittevern kan komme i konflikt med prinsippet om fri flyt av varer. Fravær av visse sykdommer kan på den andre siden være grunnlag for importkontroll og andre handelsrestriksjoner. EUs «Animal Health Law» (forordning (EU) 2016/429) trådte i kraft i EU 21. april 2021. Forordningen viderefører i hovedsak regler som er innlemmet i EØS-avtalen samtidig som den styrker det forebyggende arbeidet med å redusere antall sykdomsutbrudd gjennom bedre biosikkerhetstiltak, overvåking, kunnskap og beredskap.

For å drive akvakultur behøves en akvakulturtillatelse.⁸ Tillatelsen gir rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang. Dette reguleres av Akvakulturloven, som skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten. Loven gir også hjemmel til å kreve at den som har eller søker om akvakulturtillatelse skal gjennomføre miljøundersøkelser.

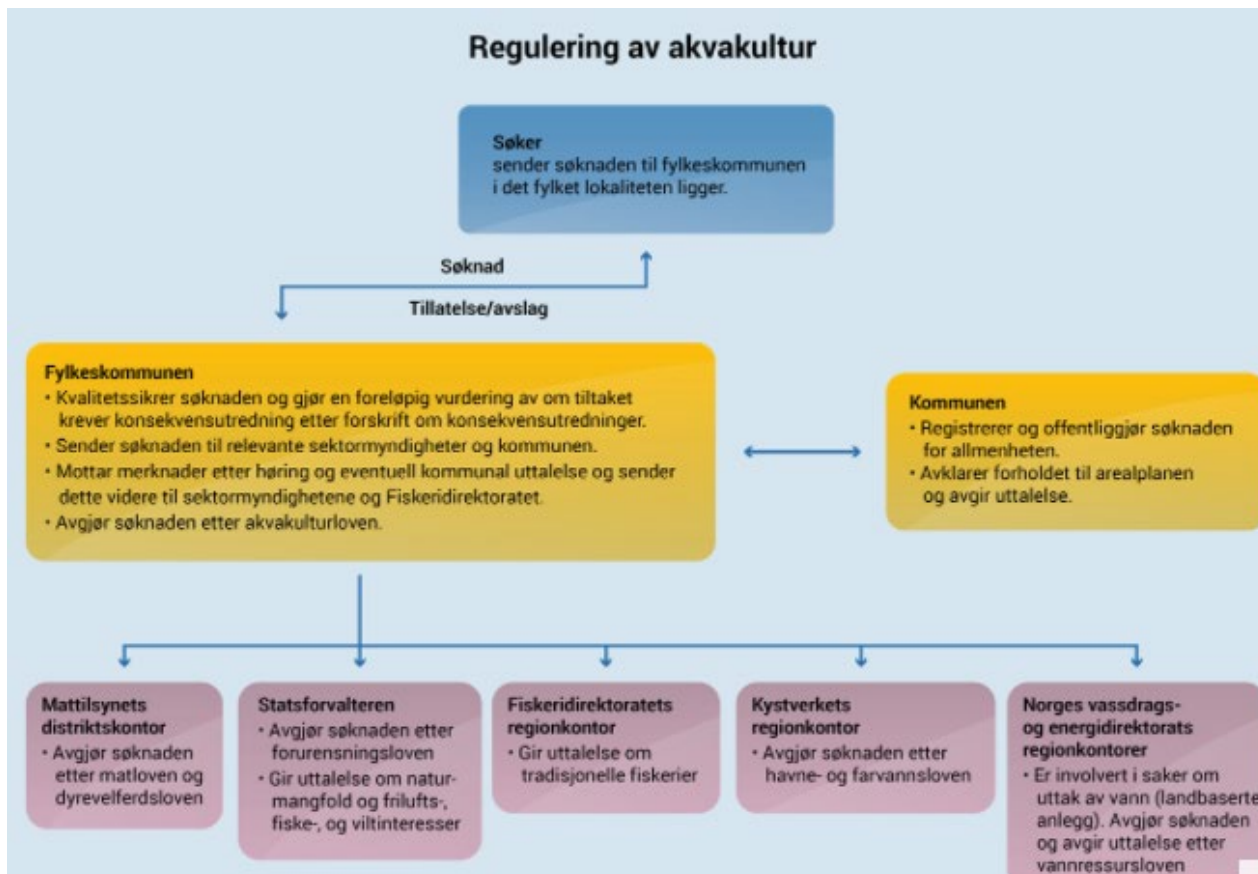
Hver enkelt akvakulturtillatelse er avgrenset av «maksimal tillatt biomasse» (MTB) (antall kilo levende fisk). Omfanget av biomassen som et selskap kan inneha, er først og fremst avhengig av type og antall tillatelser. I tillegg er det satt en MTB på hver enkelt lokalitet, som først og fremst er avhengig av lokalitetens (miljømessige) bæreevne og muligheten for å ivareta oppdrettsfiskens helse og velferd.

Søknadsprosessen for drift av akvakultur starter med at Fylkeskommunen, som koordinerende myndighet, behandler søknader om *klarering av akvakulturlokalitet*. Kommunen registrerer og offentliggjør søknaden med en fire ukers høringsfrist for allmenheten, og avklarer forholdet til kommunens arealplan. I tillegg til dette involveres

⁸ [Laksetildelingsforskriften](#)

flere etater som behandler søknaden etter hvert sitt regelverk.⁹ Søknadsprosessen er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 4: Regulering av akvakultur i Norge fra ulike myndigheter. Illustrasjon av søknadsprosessen for drift av akvakultur.¹⁰



Kilde: Figur: Miljødirektoratet/Melkeveien

⁹ Krav, regelverk, tillatelser og myndigheter som må være involvert og hensyntatt for klarering av akvakulturlokalitet finner vi i någjeldende [Laksetildelingsforskriftens kapittel 6](#), særlig §29 og §30.

¹⁰ [Akvakultur - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](http://miljodirektoratet.no)

3.2 Tildelingsprosessen – rett til produksjon på lokaliteter og til angitt volum¹¹

Fiskeridirektoratet oppsummerer tildelingsprosessen slik:

"Akvakultur er en tillatelsesbasert næring. Kravet om tillatelse innebærer at innehaveren får et særskilt gode, blant annet muligheten til å drive en eksklusiv drift på allmenhetens areal, mot at vilkårene som myndighetene har satt for driften overholdes og at oppdretterne bidrar til verdiskaping både lokalt og nasjonalt. Med andre ord foreligger det en «samfunnskontrakt»."¹²

Kravet om tillatelse er begrunnet i Ot.prp. nr. 61 (2004-2005): Om lov om akvakultur : «Forvaltningen bør ivareta viktige overordnede samfunnsmessige hensyn som vanskeligere kan ivaretas av den enkelte næringsutøver. Hensynet til miljø og optimal bruk av kystsonen er hensyn som skal ivaretas både ved etablering, drift og avvikling av akvakultur. [...] Videre tilsier fordelings- og knapphetshensyn at det stilles krav om tillatelse.».

Begrenset antall matfisktillatelser

Tillatelser til oppdrett tildeles normalt løpende etter søknad, men kommersielle matfisktillatelser til laks, ørret og regnbueørret i sjøvann er antallsbegrenset, noe som innebærer at de tildeles når departementet bestemmer det. Dette skyldes at det er stor etterspørsel etter slike tillatelser, og myndighetene har derfor kontrollert veksten av hensyn til blant annet miljø og marked.

Tillatelsens elementer

Hovedkomponentene i en tillatelse fremgår av akvakulturloven¹³ § 5, første ledd, og består av rett til produksjon av bestemte arter, i et bestemt omfang, på bestemte lokaliteter. Det normale vil være at tillatelse til produksjon av en eller flere bestemte arter på en bestemt lokalitet blir gitt i samme vedtak. Disse elementene av tillatelsen kan imidlertid også tildeles på forskjellig tidspunkt og i ulike vedtak.

Tildeling i to trinn

For de antallsbegrensede tillatelsene av matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann er normen at de tildeles i to trinn («*totrinnsystemet*»): Først tar Fiskeridirektoratet stilling til hvilke søkere som skal få tilsagn om tillatelse. Ved konkurranse vil disse tilsagnene gjelde personvalget (enten dette er en fysisk eller juridisk person). Tilsagnene er enkeltvedtak med klagerett. Slike tilsagn gir ikke rett til drift. *Deretter* behandler koordinerende myndighet, per i dag fylkeskommunen,

¹¹ [Tildelingsprosessen \(fiskeridir.no\)](https://fiskeridir.no)

¹² [Tildelingsprosessen \(fiskeridir.no\)](https://fiskeridir.no)

¹³ [Akvakulturloven og forskrifter \(fiskeridir.no\)](https://fiskeridir.no). "[Laksetildelingsforskriften](https://fiskeridir.no)" er en av de sentrale forskriftene. Når det gjelder drift av akvakulturanlegg er "[Akvakulturdriftsforskriften](https://fiskeridir.no)" sentral.

søknaden om *klarering av lokalitet*. Kommunene har også en sentral rolle gjennom arealplanen og uttalelsesrett til lokalitetssøknader mv.¹⁴

Forholdet mellom tillatelse og lokalitet

Det er først når lokaliteten er klarert og eventuelle øvrige vilkår i tilsagnet er oppfylt, at det ved utstedelse av tillatelsesdokumentet fattes vedtak som gir rett til drift. Det er likevel å anse som én tillatelse, ettersom virksomheten bare kan utøves når man kan produsere en bestemt art på en bestemt lokalitet. I prosessen med lokalitetsklarering, er det i tillegg til fylkeskommunen, flere ulike myndigheter involvert.

Maksimal tillatt biomasse (MTB)

Hver enkelt tillatelse er avgrenset i maksimalt *tillatt biomasse (MTB)* på **to nivåer**; hhv. *selskaps- og lokalitetsnivå*. MTB-systemet innebærer at innehaveren ikke på noe tidspunkt kan ha en stående biomasse (antall kg levende fisk i sjøvann) som overstiger tillatt **MTB på selskapsnivå**. På hver lokalitet kan biomassen ikke overstige den enkelte **lokalitets fastsatte MTB**. *Normal størrelse* på en tillatelse er **780 tonn på konsesjonsnivå**, med *unntak av i Troms og Finnmark* hvor tillatelsene har en størrelse på **945 tonn**.

Mens *omfanget av biomasse et selskap kan inneha* først og fremst er *avhengig av type og antall konsesjoner*, er begrensninger på **lokalitetsnivå** først og fremst avhengig av hvilken *miljømessig bæreevne lokaliteten* har.

MTB-regimet ble innført 1. januar 2005 og erstattet da et system basert på *fôrkvoter* og avgrensning av *merdvolum*. MTB-systemet var ved innføring tiltenkt å ligge fast over tid for å sikre forutsigbarhet i etterlevelse og forvaltning for henholdsvis næring og myndigheter.

Særtillatelser

Det finnes også det som heter særtillatelser for laks, ørret og regnbueørret, dette kan for eksempel være *visningstillatelser, forskningstillatelser og undervisningstillatelser*. Tillatelse til *stamfisk og slaktemerd* sorterer også under særtillatelser.

3.3 Produksjonsområdeforskriften

Produksjonsområdeforskriften¹⁵, eller "Forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret" ble fastsatt av NFD 16.1.2017. Forskriften

¹⁴ Forholdet mellom havbruk, lokalitetsklarering og kommuneplan, men også hele prosessen om tildeling av lokaliteter, regelverk og definisjoner mv. forklares her: <https://bora.uib.no/bora-xmlui/handle/1956/20100>.

¹⁵ [Forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret \(produksjonsområdeforskriften\) - regjeringen.no](#). Loven er hjemlet i bl.a. lov 17.6.2005 nr. 79 om akvakultur, og lov av 19.12.2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)

inndeler landets havbruksforvaltning i 13 produksjonsområder. Nedenfor har vi trukket ut hovedelementene i forskriften:

- **§1. Formål:** Forskriften skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en **miljømessig bærekraftig utvikling og bidra til verdiskaping på kysten**, ved opprettelse av *produksjonsområder* og regulering av *produksjonskapasitet* for akvakultur med laks, ørret og regnbueørret.
- **§2. Virkeområde:** Forskriften gjelder *opprettelse av produksjonsområder* for kommersielle tillatelser til akvakultur av **matfisk** med laks, ørret og regnbueørret i sjø, og **regulering av produksjonskapasiteten innenfor disse**. Forskriften *gjelder ikke* regulering av *produksjonskapasitet på lokaliteter*. Forskriften gjelder for norsk landterritorium og territorialfarvann, på kontinentalsokkelen og i Norges økonomiske sone. Forskriften **gjelder bl.a. ikke tillatelser til landbasert** oppdrett etter kapittel 5 a, med unntak for tildelte tillatelser til utviklingsformål.
- **§3. Produksjonsområder:** Fra og med 1.10.2017 ble opprettet 13 geografisk avgrensede områder til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret. Lengst nord omfatter dette produksjonsområdene: PO11 Kvaløya til Loppa, PO12 Vest-Finnmark¹⁶ og PO13 Øst-Finnmark. (*PO12 og PO13 skilles i hovedsak av fjordsystemet Laksefjorden, der området øst for dette (unntatt en del av Gamvik kommune/Mehamn fjorden) i hovedsak ligger i PO13.*)
Fiskeridirektoratet kan i særlige tilfeller gi tillatelse til flytting av tillatelse fra et produksjonsområde til et annet.
- **§7. Flytting mellom produksjonsområder:** Fiskeridirektoratet kan etter søknad gi innehaver av tillatelse som har tillatelse eller tillatelser hjemmehørende i kun ett produksjonsområde anledning til å flytte en eller flere tillatelser til et tilgrensende produksjonsområde. Fiskeridirektoratet kan etter denne bestemmelsen ikke gi tillatelse til å flytte mer enn halvparten av konsesjonsbiomassen som innehaveren kontrollerer. Dersom innehaveren har kun en tillatelse, kan Fiskeridirektoratet gi tillatelse til at denne deles.
- **§8. Hovedregel for fastsettelse av produksjonskapasitet: Produksjonskapasiteten i produksjonsområder for akvakultur reguleres i samsvar med områdets miljømessige bærekraft.** Påvirkningen fra akvakultur på miljøet overvåkes etter de til enhver tid gjeldende **miljøindikatorene**, som fremkommer av annet ledd.

Påvirkningen av **lakselus** på vill laksefisk er **miljøindikator**. Departementet vurderer om miljøpåvirkningen i et produksjonsområde er **akseptabel, moderat** eller **uakseptabel**.

Departementet skal **annet hvert år**, basert på vurderingen i annet ledd, **vurdere om produksjonskapasiteten skal justeres i et produksjonsområde**.
- **§9. Nedbygging av produksjonskapasitet (uakseptabel miljøpåvirkning):** Ved uakseptabel miljøpåvirkning i et produksjonsområde kan departementet ved forskrift nedjustere produksjonskapasiteten i *produksjonsområdet*.

¹⁶ PO12 omfatter kommunene Loppa, Hasvik, Alta, Hammerfest, Måsøy, Nordkapp, Porsanger og Lebesby, samt en del av Gamvik kommune (hovedsakelig Mehamn fjorden). Disse kommunene, utenom Lebesby og Gamvik, er også medlemmer av Vest-Finnmark Rådet. Vest-Finnmark Rådet er medlem av "Laksefylkingen".

Nedjustering i eller i medhold av denne bestemmelsen gjelder ikke for tillatelser som er kvalifisert for tilbud om kapasitetsøkning etter § 12 (*§ 12. Tilbud om kapasitetsøkning uavhengig av miljøstatus i produksjonsområdet*)¹⁷.

- § 10. *Opprettholdelse av eksisterende produksjonskapasitet (moderat miljøpåvirkning):* Dersom miljøpåvirkningen i et produksjonsområde vurderes som moderat, kan departementet avstå fra å endre produksjonskapasiteten i produksjonsområdet.
- § 11. *Tilbud om kapasitetsøkning (akseptabel miljøpåvirkning):* Ved *akseptabel miljøpåvirkning* i et **produksjonsområde** kan departementet i forskrift **lyse ut tilbud om nye tillatelser og økning av produksjonskapasiteten i etablerte tillatelser i produksjonsområdet**.

Det skal betales vederlag til statskassen for nye tillatelser eller økning i produksjonskapasiteten på eksisterende tillatelser. **Departementet fastsetter nærmere bestemmelser** for tildeling av nye tillatelser eller økt kapasitet på eksisterende tillatelser for hver runde med tilbud.

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.

- § 12. *Tilbud om kapasitetsøkning uavhengig av miljøstatus i produksjonsområdet*:¹⁸ Uavhengig av miljøstatus i produksjonsområdet, kan departementet gi tilbud til innehaver av tillatelse som har lokaliteter der (utdrag fra forskriftens *unntaksregel* under):
 - a. Lakseluslarver ikke slippes ut i frie vannmasser, og dette er dokumentert for den sist gjennomførte produksjonssyklusen og samtidig periode minst 12 måneder, eller
 - b. det:
 1. var færre enn 0,1 voksne hunlus per fisk ved alle tellinger i perioden fra og med uke 13 til og med uke 39 i årene 2021 og 2022,
 2. behandlet medikamentelt mot lakselus ikke mer enn 1 gang under den siste produksjonssyklusen.
 3. ikke har forekommet brudd på grensene i [forskrift 5. desember 2012 nr. 1140 om bekjempelse av lakselus § 8](#) innenfor perioden ...

Tilbudet vil kunne omfatte de tillatelsene som er knyttet til *lokaliteten* som oppfyller vilkårene.

- § 13. Størrelsen på kapasitetsjusteringen: **Dersom** produksjonskapasiteten i et **produksjonsområde** justeres opp etter denne forskriften, endres denne med **6 prosent totalt**, inkludert økt kapasitet på *eksisterende tillatelser* og *nye tillatelser*.

En *konsekvens* av "produksjonsområdeforskriften", er å forvente bl.a. at **fylkeskommunen**, som *tildelingsmyndighet*, har fått sterkere **føring om i større grad å se lokaliteter i produksjonsområdet i sammenheng** der de tidligere hadde mer rolle å vurdere lokalitetene individuelt. *Sentralt er da hvordan fylkeskommunenes vurderer og velger å forholde seg aktivt til den nye forskriften*, videre **om forskriften får konsekvenser for utøvelse av mer felles**

¹⁷ Vi tolker sistnevnte (paragraf 12) som mulighet for å gi tillatelse til økning for innehavere av *lokaliteter* i tilfeller der det er spesielle/dokumenterte formildende miljøårsaker.

¹⁸ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-01-16-61> og [presisering av reglene for unntak av trafikklssystemet fra NFD 24.3.2021](#).

kystsoneplanlegging? Samtidig har en kanskje bedre "verktøy" enn noensinne, med bedre miljø- og produksjonsdata og analysekapasitet, til å overvåke og vurdere situasjonen i områdene mer helhetlig.

Et annet forhold er hvor bokstavelig en skal fortolke PO-forskriften §8 om at lakselus er miljøindikatoren, og videre om en lokalitet eller fjord, eller hvor mange, som skal til for at et helt produksjonsområde får endret sin miljøklassifisering, eller trafikklys, som rødt, gul eller grønt? For noen har dette reist en viktig problemstilling, og ansett som en potensiell stor utfordring dersom det skal veldig lite til for at andre aktører langs kysten kan påvirke drifts og vekstmulighetene for eget oppdrettselskap – både når det gjelder nærliggende og fjerntliggende lokaliteter/fjordarmer/kommuner når det er innenfor samme produksjonsområde.

Vi har reist spørsmålet med Fiskeridirektoratet (4.2.2022) og fått den forståelsen at klassifisering av produksjonsområdene bestemmes av NFD på et bredt grunnlag av faglige analyser og innspill. Bl.a. at det nedsettes ekspertgrupper som benytter seg av risikoreporter fra forskningen, analyser med helhetsbilde av miljø og andre belastninger på flere fjordsystem mv., og basert på det gis tilrådinger om klassifisering av områder langs kysten for neste to år. Så svaret på spørsmålet, om andre i samme PO kan ødelegge også for selskap som drifter i en fjordarm langt borte, fortolker vi kan besvares med både ja og nei. Ja, i situasjoner der den samlede negative miljøbelastningen er merkbart forhøyet og geografisk en del utbredt, så vil nok det kunne endre trafikklysstatus for hele produksjonsområdet. Men selv om lakselusbelastningen veier mye, er det flere andre faktorer som også er med i vurderingen. Men svaret er nei, dersom spørsmålet om en enkelt lokalitet i et avgrenset område og med lite påvirkning på andre anlegg vil kunne endre trafikklysstatus for hele produksjonsområdet. Det er oppsummert hvordan vi tolker regelverket skal forstås når det gjelder denne problematikken. Både i møte med kommuner og oppdrettsnæringa er dette en problemstilling, for de som kjenner rammebetingelsene for havbruksvirksomhet langs kysten, har behov for å ha en opplyst forståelse av i sine tilpasninger for drift og planlegging.

3.4 Havbruksfondet – bakgrunn, utforming og endringer

3.4.1 Bakgrunn, vurderinger, prosess - Havbruksfondet blir til, samt kort om skattlegging av havbruksnæringen generelt

Oppdrettsnæringen betaler i likhet med andre næringer ordinær *inntektsskatt* av overskudd. Flytende anlegg i sjø for oppdrett av fisk mv. kan også bli ilagt kommunal *eiendomsskatt*. I tillegg betaler oppdrettsnæringen *markedsavgift og forskningsavgift* på eksport av fisk og fiskevarer. Avgiftsnivået er fastsatt i forskrift om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer. Avgiftene beregnes av verdien av varen som eksporteres og varierer mellom ulike arter og produktkategorier. Avgiftene er øremerket finansiering av de ulike aktivitetene som Norges sjømatråd (markedsavgiften) og Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond

Regjeringen la i Revidert nasjonalbudsjett 2016 frem et forslag om et slikt havbruksfond (Prop. 123 S (2015– 2016) *Kommuneproposisjonen*)²⁵. Inntektene til Havbruksfondet er basert på tildelinger av nye havbrukstillatelser²⁶ og omfatter for eksempel fastpristildelinger og auksjoner. Inntekter fra Havbruksfondet inngår ikke i inntektssystemet for kommunene²⁷.

Stortinget vektla at en stor andel av inntektene skulle tilfalle kommunene og fylkeskommunene for å gi kommunene insentiver til å stille arealer²⁸ og egnede lokaliteter til rådighet for oppdrettsnæringen. Mens fordelingen mellom stat og kommunal sektor ble bestemt av Stortinget i forbindelse med Stortingets behandling av forannevnte Havbruksmelding, Meld. St. 16 (2014– 2015), la regjeringen opp til å legge fram sitt forslag til Havbruksfondets øvrige innretning i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2016²⁹. Før 2016 var tildelingen til kommunene lavere, og 2013 var det første året med tildeling til kommunene.

Havbruksfondet fungerer ikke som et fond i ordets rette forstand, ettersom midlene utbetales i sin helhet kort tid etter at de er innbetalt. Havbruksfondet er derfor i praksis en ordning som fordeler proventy fra auksjoner og øvrig salg for tillatelser til havbrukskommuner.

Om beregningsforutsetningene og det konkrete opplegget ved første utbetaling (2018) etter trafikklssystemet trådte i kraft

Ved fordeling av midlene skulle Fiskeridirektoratet legge til grunn klarert ny lokalitetsbiomasse i en periode fra 1. september kl. 12.00 i utbetalingsåret og to kalenderår tilbake i tid.³⁰

Hoveddelen av *kommunenes* midler, som tilsvarer 60 pst. av totalt vederlag fra salgsinntekter, utbetales annet hvert år, basert på klarert lokalitetsbiomasse i den enkelte kommune og fylkeskommune. *En andel* av kommunenes midler, som tilsvarer 10 pst. av totalt vederlag, fordeles mellom kommunene hvor det er klarert ny lokalitetsbiomasse i foregående toårsperiode, med en øvre grense på 5 millioner kroner til en enkeltkommune. Et eventuelt overskytende beløp fordeles på alle kommuner med oppdrettsvirksomhet. Denne del av utbetalingen (10 pst.) skjer året etter hovedutbetalingen på 60% av midlene til oppdrettskommunene.

²⁵ ref. NoU 2019:18.

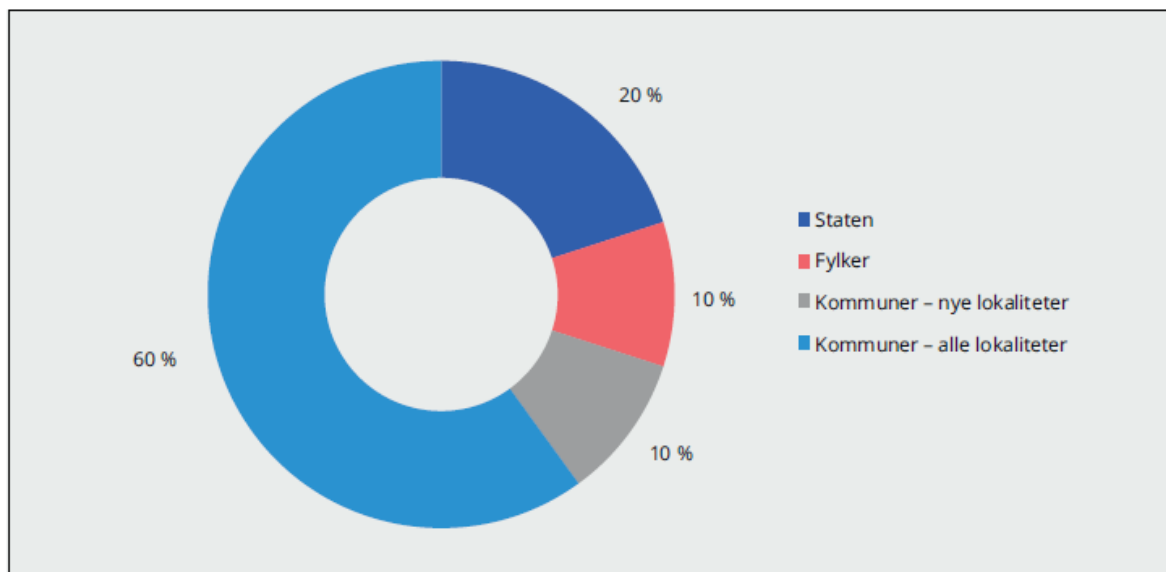
²⁶ Normal størrelse på en tillatelse på konsesjonsnivå er 780 tonn på konsesjonsnivå, med unntak av i Troms og Finnmark **hvor** tillatelsene har en størrelse på 945 tonn, kilde [Tildelingsprosessen \(fiskeridir.no\)](https://www.fiskeridir.no).

²⁷ NoU 2019:18.

²⁸ Oversikt arealbruk i havbruk, jf. BarentsWatch: <https://www.barentswatch.no/havbruk/arealbruk>.

²⁹ Meld. St. 2 (2015-2016) Revidert nasjonalbudsjett 2016 (fremmet i statsråd 11.5.2016), og med behandling i Finanskomiteen i Innst. 400 S (2015-2016) avgitt den 10.6.2016.

³⁰ NoU 2019:18.

Figur 5: Fordeling av vederlag for nye kapasitetstildelinger. Prosent

Kilde: Fiskeridirektoratet³¹

Den første utbetalingen gjennom Havbruksfondet ble gjennomført i 2017 og var en utbetaling på om lag 60 mill. kroner. I oktober 2018 ble første utbetaling etter at trafikklssystemet trådte i kraft gjennomført. Trafikklssystemet er systemet for tildeling av ny kapasitet³². I alt tilfalt 3,2 mrd. kroner kommunal sektor etter auksjonen i 2018. Om lag 2,8 mrd. ble utbetalt i 2018, fordelt på 164 kommuner og ti fylkeskommuner, mens en andel på om lag 400 mill. kroner ble **holdt av til 2019** til fordeling mellom kommuner hvor det er **klarert nye oppdrettslokaliteter**.

Da ny kapasitet i 2018, for første gang, ble **fordelt etter trafikklssystemet**, ble det brukt tre fordelingsmekanismer (Mikkelsen, 2019)³³:

- 1) Etablerte oppdrettere i grønne områder kunne øke sin MTB med to³⁴ prosent til en fast pris 120.000 kroner per tonn.
- 2) På lokaliteter uten lakselus-problemer kunne MTB økes med seks prosent etter at unntakssøknad var godkjent. Også det til 120.000 kroner per tonn. Dette gjaldt både for lokaliteter i grønt, gult eller rødt område.
- 3) Resterende MTB-kapasitet, opp til seks prosent samlet økning i grønne områder, ble tilbudt på auksjon der «alle» kunne by.

Hvem kjøpte kapasitet i 2018?

Nesten alle som kunne kjøpe to prosent økt kapasitet til fast pris gjorde det.

³¹ NoU 2019:18 Skattlegging av havbruksvirksomhet.

³² NoU 2019:18.

³³ Mikkelsen (1.11.2019): [Kampen om laksetillatelse \(ilaks.no\)](https://ilaks.no), og Mikkelsen (Nofima rapport 13/2019).

³⁴ Denne prosentsatsen kan variere og fastsettes hvert år. Etter samtale med Fiskeridirektoratet (3.2.2022) har vi forstått at denne prosenten kan forventes å variere mellom 1-3 %, og at den f.eks. i 2020 var 1%.

Det kom inn unntakssøknader for en god del, men hele ¾ fikk avslag. Svært lite kapasitet ble altså fordelt på den måten. Mesteparten av ny kapasitet ble fordelt på auksjonene for de åtte grønne områdene. Minsteprisen var 120.000 kroner per tonn.

I en undersøkelse (Mikkelsen, 2019) mente flere at "tildelingsmekanismene var en gavepakke til de store oppdretterne. Både fordi fastprisen/minsteprisen var høy i forhold til hva som tidligere har vært betalt i vederlag for nye tillatelser, og det har vært diskutert om dette favoriserer de med god kapitaltilgang". Målt ift. selskapenes tillatelseskapasitet, kom likevel de mellomstore selskapene, med tilsvarende 10-19 gamle «standard» tillatelser (780 tonn MTB), relativt bra ut av det. De mellomstore hadde en andel av total MTB på 12 prosent før 2018, men de kjøpte 18 prosent av ny kapasitet i 2018. Selskapsstørrelse målt etter kapital spilte imidlertid også inn. Jo mer egenkapital et selskap hadde, jo mer kapasitet kjøpte de typisk.

Høye priser på kapasitetstillatelser og regionale forskjeller i priser

Fastprisen/minsteprisen på 120.000 kroner per tonn tilsvarer over 93 millioner kroner for 780 tonn. Det er 27 millioner kroner mer enn høyeste bud i auksjonsdelen av 2013-runden, hvor de fleste tillatelsene ellers ble solgt til en fast pris på ti millioner kroner.

I auksjonene i 2018 var vinnende bud fra 129.000 til 252.000 kroner per tonn. Det siste tilsvarer over 196 millioner kroner for 780 tonn. Likevel ble praktisk talt all tilgjengelig kapasitet solgt.

Gjennomsnittlig pris på auksjonene varierte mye mellom produksjonsområdene. Fra 132.000 til 250.000 kroner per tonn. Noe av prisforskjellene kan skyldes forskjeller i de naturlige forholdene for å drive havbruk, eller selskapsesifikke forskjeller, blant annet hvor mye ledig kapasitet de har på lokaliteter. Hvis en oppdretter har fysisk infrastruktur med ledig kapasitet, kan noen tonn ekstra MTB gi veldig god avkastning. I alle fall med laksepriser som de siste par årene. Det kan være med på å forklare den høye betalingsviljen. Enkeltstående kjøpte i snitt 550 tonn MTB per produksjonsområde, men det var stor variasjon.

Opplegg fordelingen av inntekter fra tildelinger kapasitetsøkning i 2020 og statlig behandling og vurderinger av framtidige utbetalinger fra Havbruksfondet³⁵

I Revidert nasjonalbudsjett 2020 (Meld. St. 2 (2019-2020) vurderte regjeringen arbeidet fra "Utvalget for skattlegging av havbruksvirksomhet" i NoU 2019:18 Skattlegging av havbruksvirksomhet. Nevnte utvalgsarbeid var derfor en naturlig del av kunnskapsgrunnlaget da regjeringen skulle presentere sine konklusjoner i revidert nasjonalbudsjett 2020 om regjeringens samlede skatte- og avgiftsforslag for havbruksnæringen (oppsummert i *faktaboks* lengre ned).

Man hadde da også noen tidligere erfaringer med skattlegging av havbruksnæringa. Det gjaldt særlig erfaringer fra de foregående årenes innbetalinger til Havbruksfondet fra kapasitetsvekst i oppdrettsnæringen og hva det genererte av utbetalinger til stat, kommuner og fylkeskommuner med dagjeldende regelverk.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) gjennomførte i 2020 ny kapasitetsjustering med utgangspunkt i at regelverket tilsa at kapasiteten i næringa kunne økes med 6 pst. i «grønne»

³⁵ Meld. St. 2 (2019-2020): Revidert nasjonalbudsjett 2020 (RNB 2020). Finansdepartementet, 12.5.2020.

produksjonsområder hvor miljøpåvirkningen er akseptabel. Om lag 1/6 av kapasitetsøkningen hadde blitt tilbudt til fastpris for 156 000 kroner per tonn. Om lag 97 pst. av de som hadde fått tilbud om kapasitetsøkning hadde på dette tidspunkt akseptert tilbudet. Inntektene fra fastpristildelingen ville da utgjøre om lag 850 mill. kroner. Den resterende andelen, samt kapasitet som eventuelt ikke ville bli kjøpt til fastpris, skulle så selges på auksjon. I beregningen la man så til grunn at hvis volumet avsatt til auksjon selges til samme priser som i fastpristildelingen, kunne inntektene fra auksjonen anslås til rundt 4,3 mrd. kroner. Samlet kom man fram til at inntektene fra kapasitetsøkningen i 2020, med disse forutsetningene, beregningsteknisk kunne anslås til i størrelsesorden 5,1 mrd. kroner. Med da gjeldende fordelingsnøkkel for utbetaling fra Havbruksfondet ville dette innebære veldig store utbetalinger til de kommuner og fylker med stor havbruksaktivitet, forutsatt fortsatt framtidig vekst i næringen.

Havbruksinntektene hadde allerede før dette bidratt til betydelige forskjeller i inntekt mellom kommuner. Utbetalinger fra Havbruksfondet økte fra 60 mill. kroner i 2017 til hele 2,8 mrd. kroner i 2018. Inntektene i 2018 ble langt høyere enn det noen trolig så for seg ved opprettelsen av fondet i 2016.

Det var nok nettopp denne kraftige økningen i utbetalinger fra Havbruksfondet til kommunesektoren i 2018 som bidro til at NFD i forbindelse med kapasitetsjustering for 2020 vurderte en justering av andelen av inntektene fra salg av ny tillatelseskapasitet i 2020 som bør tilfalle kommunesektoren. Særlig når en samtidig var i prosess med vurderinger omkring innføring av en produksjonsavgift, som også skulle ha som formål å stabilisere utbetalingene fra Havbruksfondet fra år til år.

I den forbindelse argumenterte man, ut fra rettferdighetshensyn, at tildelingene fra Havbruksfondet f.o.m. 2020 skulle ha som formål å "reducere forskjellene mellom havbrukskommunene og andre kommuner" når det gjelder mulighetene for å yte likeverdig tjenestetilbud.

Ut fra dette **foreslo** daværende regjering i revidert nasjonalbudsjett 2020 (RNB 2020) følgende når det gjaldt fordeling av midler til kommunene fra Havbruksfondets inntekter fra salg av utvidet havbrukskapasitet i overgangsfase årene 2020 og 2021 (før ny ordning i 2022):

- *Regjeringen mener at en større andel av inntektene fra salg av ny tillatelseskapasitet i 2020 bør tilfalle staten.*
- *Videre foreslo regjeringen der at: "havbrukskommunene og -fylkeskommunene tilføres 1 mrd. kroner hvert av årene i 2020 og 2021 av inntektene fra årets kapasitetsjustering".*

Ytterligere vurderte man i RNB 2020 også en helt ny framtidig ordning fra og med 2022, og der tildelingene for 2020 og 2021 derfor bare skulle være en overgangsordning.

Regjeringens forslag i RNB 2020 om framtidig grunnrenteskatt/avgift for havbruksnæringen fordeling fra Havbruksfondet til kommunesektoren³⁶

³⁶ RNB 2020

I en tid der skattegrunnlag blir mer mobile som følge av sterkere internasjonal integrering, er det særlig viktig å ta vare på skattegrunnlag som ikke kan flytte på seg. I likhet med petroleums- og vannkraftressursene gjelder det havressursene.

Som beskrevet foran, har Havbruksfondet hittil fordelt kommunal sektors andel av inntektene ut fra kapasitetsveksten i oppdrettsnæringen. *Grunnrente* kan hentes inn på ulike måter, for eksempel også gjennom en nøytralt utformet overskuddsbasert grunnrenteskatt, gjennom en produksjonsavgift og den foran omtalte salg/auksjon av ny tillatelseskapasitet.

En *overskuddsbasert* grunnrenteskatt tar automatisk hensyn til selskapenes risiko, ved at skatten varierer med lønnsomhet. *Produksjonsavgift* avhenger ikke av lønnsomheten i næringen. Avgiften kan da bli særlig tyngende i perioder med lav lønnsomhet. Det innebærer at avgiftssatsen ikke bør settes for høyt. En avgift vil påløpe også når oppdrettere går med underskudd. Næringen, ved Sjømat Norge, Norsk Industri og Nettverk fjord- og kystkommuner (NFKK), har argumentert for en moderat produksjonsavgift. Næringen foreslo videre at avgiften skulle gå til kommunesektoren og komme i tillegg til ujevne inntekter fra salg av ny kapasitet fordelt gjennom Havbruksfondet (RNB 2020).

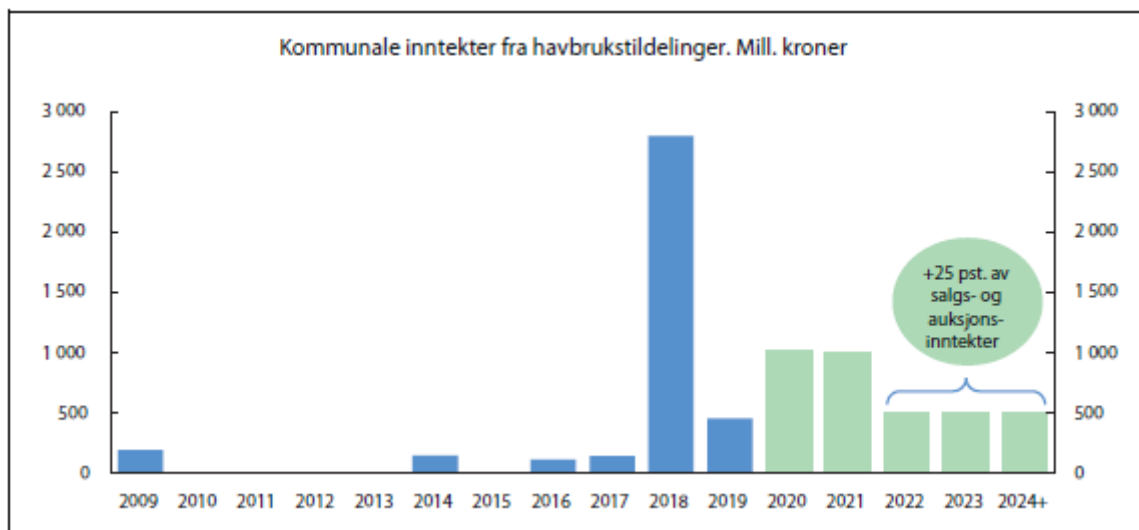
Regjeringen uttalte at en moderat produksjonsavgift, i kombinasjon med fremtidige auksjonsinntekter, vil være en hensiktsmessig måte å hente inn midler til fellesskapet på. Regjeringen la i sin vurdering vekt på å sikre både næringen og kommunesektoren forutsigbarhet og gode rammebetingelser. Regjeringen la på bakgrunn av dette fram forslag om å innføre en produksjonsavgift til kommunesektoren på 40 øre per kg produsert fisk. Det anslo de ville gi årlige inntekter på anslagsvis 500 mill. kroner. Forslaget skulle senere fremmes i statsbudsjettet for 2021.

Havbruksfondet fordelte allerede da *kommunal sektors andel av inntektene fra vekst* i oppdrettsnæringen. Regjeringen ønsket å opprettholde formålet med fondet. Deretter ble det lagt opp til at **produksjonsavgiften skulle gå inn i Havbruksfondet og fordeles etter fordelingsnøkklene som til enhver tid gjelder i fondet**. Samtidig mente de en større del av grunnrenten fra salg av ny tillatelseskapasitet skulle tilfalle staten. De foreslo videre at inntektene fra produksjonsavgiften delvis skulle erstatte kommunenes reduserte andel av auksjonsinntektene, slik at innføringen av produksjonsavgift ville dempe kommunesektorens inntektsreduksjon fra solgt tillatelseskapasitet. Kommunene ville da sikres mer jevne inntekter pga. innføring av den mer stabile og forutsigbare produksjonsavgiften.

For kommunene og -fylkeskommunene mente man innføring av en *produksjonsavgift*, der alle inntektene går direkte til vertskommunene og -fylkeskommunene, vil *sikre stabile og årlige inntekter*. Regjeringen mente at omleggingen la til rette for at staten kan motta en større andel av grunnrenten enn i dag, men samtidig slik at vertskommunene fortsatt ville opprettholde høye, men mer stabile, inntekter fra havbruksnæringen.

Figuren under illustrerer historiske inntekter (i blått) og hva regjeringen mente daværende forslag i RNB 2020 (i grønt) ville kunne innebære i inntekter fra havbruksnæringen til havbrukskommuner og -fylkeskommuner framover.

Figur 6: Inntekter fra havbrukstildelinger og produksjonsavgift til havbrukskommuner og -fylkeskommuner



Kilde: St. Meld. Nr. 2 Revidert nasjonalbudsjett 2020 (kilde: NFD og Finansdepartementet)

Regjeringens samlede forslag (Meld. St. 2 (2019-2020): Revidert nasjonalbudsjett 2020 (Tilråding fra Finansdepartementet 12. mai 2020 om Revidert nasjonalbudsjett 2020 til Stortinget, regjeringen Solberg):

– Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2021 fremme forslag om å innføre en produksjonsavgift på 40 øre per kg produsert laks, ørret og regnbueørret. Provenyet ble anslått til om lag 500 mill. kroner årlig. Avgiften skulle innføres med virkning fra 1. januar 2021 og innbetales som en etterskuddspliktig skatt i 2022. Avgiften skulle utbetales til havbrukskommunene og -fylkeskommunene i 2022. Produksjonsavgiften skulle i sin helhet gå inn i Havbruksfondet og fordeles etter fordelingsnøkklene som til enhver tid gjelder i fondet.

– Havbrukskommunene og -fylkeskommunene ble *foreslått* skulle tilføres 1 mrd. kroner i 2020 og 2021 gjennom Havbruksfondet. Salgs- og auksjonsinntekter fra kapasitetsjusteringen i 2020 utover dette tilfaller statskassen. Det vises til forslag til bevilgningsvedtak for 2020 i Prop. 117 S (2019 – 2020) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2020*.

– Av salgs- og auksjonsinntekter fra økt kapasitet og nye tillatelser fra og med 2022 ble det *foreslått* at 75 pst. skulle tilfalle staten og 25 pst. tilfalle havbrukskommuner og -fylkeskommuner.

– Det foreslås *ingen* *overskuddsbasert grunnrenteskatt*.

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene skulle *nærmere redegjøres for* i statsbudsjettet for 2021.

Nærmere avklaringer og forlik i Stortingsbehandlingen RNB 2020: tildelinger fra Havbruksfondet i 2020 og 2021 til kommunesektoren via skattlegging av havbruksvirksomhet, samt ny ordning fra 2022

Som belyst foran, la regjeringen i RNB (revidert nasjonalbudsjett) frem en ny fordeling fra salg av nye laksekonsesjoner, og foreslo samtidig å innføre en produksjonsavgift fra 2021 på 40 øre pr

produsert kilo laks. Regjeringen foreslo samtidig at andelen av inntektene til kommunene fra fremtidige salgs- og auksjonsinntekter skulle reduseres til 25 prosent, fra 80 prosent.

Dette fikk *ikke flertall i Stortinget*, og det ble framforhandlet et kompromiss³⁷ der *andelen til kommunesektoren av inntekter fra solgt MTB-kapasitet ble økt*. Resultatet av forhandlingene innebar *videre en avklaring knyttet til 2020 og 2021*. Det ble vedtatt en fast bevilgning til kommuner og fylkeskommuner på 3,25 milliarder for 2020³⁸ og 2021.³⁹ Fordelingen av dette ble at I løpet av oktober 2020 skulle 2,25 milliarder kroner fordeles på Norges 140 havbrukskommuner, basert på hvor mye lakseoppdrett der er i hver enkelt kommune. Neste år (2021) skulle summen til fordeling være 1 milliard kroner.

I forliket ble det videre enighet om at fra 2022 økes **kommunal sektors andel fra salg av kapasitet** fra det opprinnelige foreslåtte 25 prosent til **40 prosent**. I tillegg innføres en produksjonsavgift. **Gitt at slike salg annet hvert år gir totalt proveny på 5 milliarder, så ble det anslått at det ville sammen med en produksjonsavgift på 40 øre, gi tilnærmet samme gjennomsnittlig inntekt fra Havbruksfondet til kommunesektoren som for 2018-2019 og 2020-2021.**⁴⁰

Nettverk for fjord og kystkommuner uttalte til kompromisset i Stortinget (NFFK, 30.9.2020)⁴¹ at "når vi får på plass produksjonsavgiften i 2022 er det, sammen med en prosentandel av salgsinntektene fra nye konsesjoner, en stabil og forutsigbar ordning for havbrukskommunene." NFFK mener videre at dette er et godt forlik, og at "det viktige er at vi etter over ti år nå har fått en forståelse for at det har en kostnad for lokalsamfunnene å legge til rette for oppdrett og at de skal få igjen for at oppdrettsnæringa bruker havarealene utenfor kommunen".

³⁷ [Utbetalingene fra Havbruksfondet 2020 er klare | NFFK](#)

³⁸ Etter at salg/auksjon av tillatelseskapasitet til oppdrettsselskapene var gjennomført for 2020, viste det seg at samlede inntekter fra solgt selskaps-MTB i 2020 ble på 3,935223 mrd. kroner. Med tidligere fordelingsnorm med 80 pst. til kommuner/fylkeskommuner tilsvarer det 3,148 mrd. kr til Havbruksfondet. Med da- og någjeldende regler skal 1/8 utbetales til kommuner påfølgende år. Denne 1/8 fordeles kommunene etter hvor mye vekst i lokalitets-MTB en kommune har hatt i prosent av samlet vekst i lokalitets-MTB i landet de siste to årene, regnet tilbake i tid fra 1. september utbetalingsåret (dvs. året etter MTB-kapasitet er solgt til selskapene).

³⁹ Dette er høyere enn regjeringens forslag i RNB 2020, som var 2 mill. kr samlet for 2020 og 2021.

⁴⁰ Produksjonsavgiften på 0,40 kr per kilo produsert laks, ørret og regnbueørret skulle ha virkning fra 1. januar 2021, og første gang innbetales og utbetales i 2022. For 2022 er avgiften økt til 0,405 kr. pr. kg, if. <https://verdta vite.kpmg.no/beskatning-av-havbruk/?s>, og avgiften er regulert i Stortingsvedtaket om særavgifter for budsjettåret 2022. Detaljerte regler er gitt blant annet i særavgiftsforskriften.

⁴¹ [Utbetalingene fra Havbruksfondet 2020 er klare | NFFK](#), og [Utbetalinger fra Havbruksfondet \(fiskeridir.no\)](#) (siste link ar artikkel vedr. utbetalinger 2020).

3.4.2 Fiskeridirektoratet o.a. kilder - oppsummert beskrivelse av retningslinjer for utbetalinger fra Havbruksfondet til kommunesektoren (per des. 2021)

Her oppsummerer vi ordningene med innbetaling til og utbetaling fra Havbruksfondet⁴², som ble opprettet i 2016, og justert i senere prosesser og politisk behandling.

Generelt om ordningen

For å drive oppdrett av laks og regnbueørret kreves det tillatelse. Nye tillatelser tildeles fra staten mot vederlag. Tidligere har det variert om kommunene har fått noe av inntektene, og hvor stor andel de i så fall har fått.

Stortinget besluttet i 2015 å opprette et havbruksfond, og Havbruksfondet ble opprettet i 2016. Fiskeridirektoratet har ansvar for utbetalingene. Havbruksfondet fordeler kommunal sektors andel av inntektene til fondet. Inntektene til Havbruksfondet har utgangspunkt i innbetalinger fra havbruksnæringens kjøp av nye tillatelser (vekst) til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret. Tilbud på vekst er styrt av trafikklyssystemet.

I 2016-2019 fikk kommunesektoren 80 prosent av salgsinntektene. Stortinget bestemte senere at kommunene fikk til fordeling en fast sum i 2020 og 2021. I 2020 ble det utbetalt 2,25 milliarder kroner, og i 2021 ble utbetalt 1 milliard kroner til kommunal sektor.

Fra 2022 vil kommunene få **40 prosent** av salgsinntektene fra solgt **ny MTB-kapasitet** til oppdrettsselskapene, fordelt gjennom Havbruksfondet. Fordelingen av midlene mellom kommuner og fylkeskommuner, og mellom kommuner, antas å bli som før. I tillegg vil kommunene f.o.m. 2022 få utbetalt inntekter fra en produksjonsavgift⁴³, der utbetalingen er basert på produksjonen året før (2021). Avgiftssatsen for **produksjonsavgiften er satt til 40 øre** per kilo produsert fisk, dvs. bløgget fisk uten innvoller og hode.⁴⁴ Produksjonsavgiften ble i utredningsfasen av ordningen anslått å gi kommunene inntekter på rundt 500 millioner kroner årlig. Fiskeridirektoratet vil hvert år gi en særskilt orientering om hvilket beløp som skal utbetales og knytter seg til produksjonsavgiften.

Alle kommuner og fylkeskommuner, som det framgår av Akvakulturregisteret at har klarerte lokaliteter for oppdrett av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann, får en respektiv andel av inntektene som skal fordeles årlig.

Lokalitets-MTB i kommunene (maksimal tillatt biomasse), for alminnelige *matfisktillatelser og tillatelser til særlige formål*, benyttes som fordelingsnøkkel. Kun lokaliteter for *laks, ørret og regnbueørret i sjøvann* vil inngå i fordelingsnøkkel.

⁴² Gjeldende per 13.12.2021: [Havbruksfondet \(fiskeridirektoratet.no\)](https://www.fiskeridirektoratet.no)

⁴³ Fiskeridirektoratet vil gi en særskilt årlig orientering om hvilket beløp som skal utbetales som knytter seg til produksjonsavgiften.

⁴⁴ [Beskatning av havbruk \(kpmg.no\)](https://www.kpmg.no)

Nærmere om produksjonsavgiften⁴⁵ for innehavere av tillatelser til oppdrett etter akvakulturloven

-gjeldende fra 1.1.2021 (frist for innberetning og innbetaling produksjonsavgift for 2021, er 18.1.2022)

Det er med virkning fra 1. januar 2021 innført en produksjonsavgift på 40 øre pr. kg produsert laks, ørret og regnbueørret. Avgiften omfatter fisk fra oppdrett. Den pålegges innehavere av tillatelser etter akvakulturloven, og vil gjelde oppdrettere med anlegg i norsk territorialfarvann. Hensikten er at en produksjonsavgift i kombinasjon med fremtidige inntekter fra salg av økt produksjonskapasitet til fastpris og på auksjon, skal gi både næringen og kommunesektoren forutsigbarhet og gode rammebetingelser.

Avgiften er regulert i Stortingsvedtaket om særavgifter for budsjettåret 2021 (kap. 5552 post 70). Avgiften skal første gang innbetales i 2022. Detaljerte regler er gitt blant annet i særavgiftsforskriften.

Det framkommer av Skatte-ABC at avgiften anses som en fradragsberettiget kostnad i virksomheten, jf. sktl. § 6-1.

Avgiften beregnes ut fra antall kilo produsert fisk, med 40 øre pr. kg sløyd fisk, det vil si bløgget fisk uten innvoller og med hode. Ved omregning fra fisk i annen tilstand enn sløyd, skal det benyttes relevant omregningsfaktor som kan finnes i vedlegg til forskrift 20. mai 2009 nr. 534 om omregningsfaktorer fra produktvekt til rund vekt.

Produksjonsavgiften skal betales når fisken er ferdig slaktet. Dette gjelder uavhengig av om fisken slaktes på eget eller eksternt slakteri, herunder om slakteriet befinner seg i Norge eller i et annet land. Fisk slaktet på flytende slakteri er også omfattet. Det avgjørende vil være om fisken er produsert i Norge av en avgiftspliktig virksomhet med akvakulturtillatelse

Fordelingsnøkkelen av utbetalinger fra Havbruksfondet til kommuner og fylkeskommuner

Fordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner settes til henholdsvis 7/8 og 1/8 av Havbruksfondets samlede inntekter. Lokalitets-MTB (maksimal tillatt biomasse) for alminnelige matfisktillatelser og tillatelser til særlige formål benyttes som fordelingsnøkkel.

*En **del av kommunenes andel**, tilsvarende **1/8** av midlene som utbetales fra Havbruksfondet, holdes av til fordeling året etter blant kommuner som har klarert ny lokalitets-MTB per 1. september utbetalingsåret innenfor siste toårsperiode, med en øvre grense på 5 mill. kr til en enkeltkommune. Det eventuelt overskytende beløpet fordeles på alle oppdrettskommuner basert på andel av landets lokalitets-MTB. Det er samme fordelingsnøkkel som benyttes for alle utbetalinger fra fondet, så det skilles ikke om inntektene til fondet kommer fra solgt selskaps-MTB eller fra produksjonsavgiften.*

Slik skjer utbetalingene framover

- Fiskeridirektoratet skal utbetale midler fra Havbruksfondet én gang i året. Utbetalingene fra Havbruksfondet skal skje i oktober hvert år.

⁴⁵ Nærmere omtale av produksjonsavgiften, og kort oversikt øvrig skattlegging av havbruk, ref. KPMG 1.2.2021: [Beskatning av havbruk \(kpmg.no\)](https://www.kpmg.no).

- Direktoratet *utbetaler midler fra salgs- og auksjonsinntekter bokført i perioden fra og med 1. september foregående år til og med 31. august året for utbetalingen.*
- Ved fordeling av midlene skal Fiskeridirektoratet legge til grunn klarert lokalitetsbiomasse, slik det går frem av akvakulturregisteret 1. september kl. 12.00.
- Ved fordeling av *midlene som skal fordeles med utgangspunkt i ny lokalitetsbiomasse*, skal Fiskeridirektoratet legge til grunn klarert ny lokalitetsbiomasse i en periode fra 1. september kl. 12.00 i utbetalingsåret og to kalenderår tilbake i tid. Det gjøres ikke fratrukk for lokalitetsbiomasse som har bortfalt i perioden. *Utbetalingen til kommunene som gjelder ny og utvidet kapasitet (1/8) holdes igjen til året etter.*⁴⁶
- Fiskeridirektoratet gir en **særskilt årlig orientering** om utbetalingene fra Havbruksfondet.

Inntektene fra Havbruksfondet gir et betydelig tilskudd til kommuneøkonomien for mange oppdrettskommuner. Dette er ekstra inntekter på toppen av ordinære tilskudd og som disponeres fritt. Den øvre grensen på 5 mill. kr til en enkeltkommune fra klarert ny kapasitets-MTB siste to-årsperiode, gjør at noen kommuner får betydelig reduserte inntekter med dette grepet fra akkurat denne delen av tildelingen, f.eks. i 2019 da dette ga betydelig reduksjon for flere nordnorske kommuner.⁴⁷

Spesielt om utbetalinger foretatt i 2021

Stortinget har vedtatt at kommunesektoren for kapasitetsjusteringen i 2021 tildeles 1 mrd. kroner.

Av midlene fra *kapasitetsjusteringen i 2020 som skal utbetales i 2021*, skal 125 000 000 kr til fylkeskommunene. De øvrige 875 000 000 kr tilfaller kommunene. Utbetalingen fordeler seg mellom i alt 140 kommuner og sju fylkeskommuner.⁴⁸

Av kommunenes midler, ble 406 250 000 kr⁴⁹ "avsatt" til fordeling basert på ny lokalitetsbiomasse to kalenderår tilbake i tid per 1. september 2021, med en øvre grense på 5 mill. kr til en enkeltkommune. Denne øvre grense på 5 mkr for en enkelt kommune innebar at "bare" 220 mill. kr av 406 mill. kr ble fordelt etter til formålet ny kapasitet. Det overskytende beløpet ble fordelt på alle kommuner basert på andel av lokalitets-MTB. Det overskytende beløpet kommer således i tillegg til de resterende 468 750 000 kr fordeles basert på all klarert lokalitetsbiomasse per 1. september 2021.

Spesielt om utbetalinger i 2022

Gjeldende f.o.m. 2022⁵⁰ har Stortinget besluttet at *kommunene vil få 40 prosent av salgsinntektene fra ny kapasitet, fordelt gjennom Havbruksfondet. I tillegg* innebærer det at kommunene får *inntekter fra en produksjonsavgift på oppdrettsvirksomhet* som i sin helhet er tiltenkt havbrukskommunene og fylkeskommunene. Produksjonsavgiften utgjør 40 øre per kilo

⁴⁶ [KB Spesial Havbruksfondet 21.10.pdf \(kbnn.no\)](#) (kbnn, 21.10.2018)

⁴⁷ [KB Spesial Havbruksfondet 21.10.pdf \(kbnn.no\)](#) (kbnn, 21.10.2018)

⁴⁸ [Havbrukskommunene får 1 milliard kroner - regjeringen.no](#)

⁴⁹ Endring av instruks for utbetalinger fra Havbruksfondet, Fiskeridirektoratet 11.9.2020.

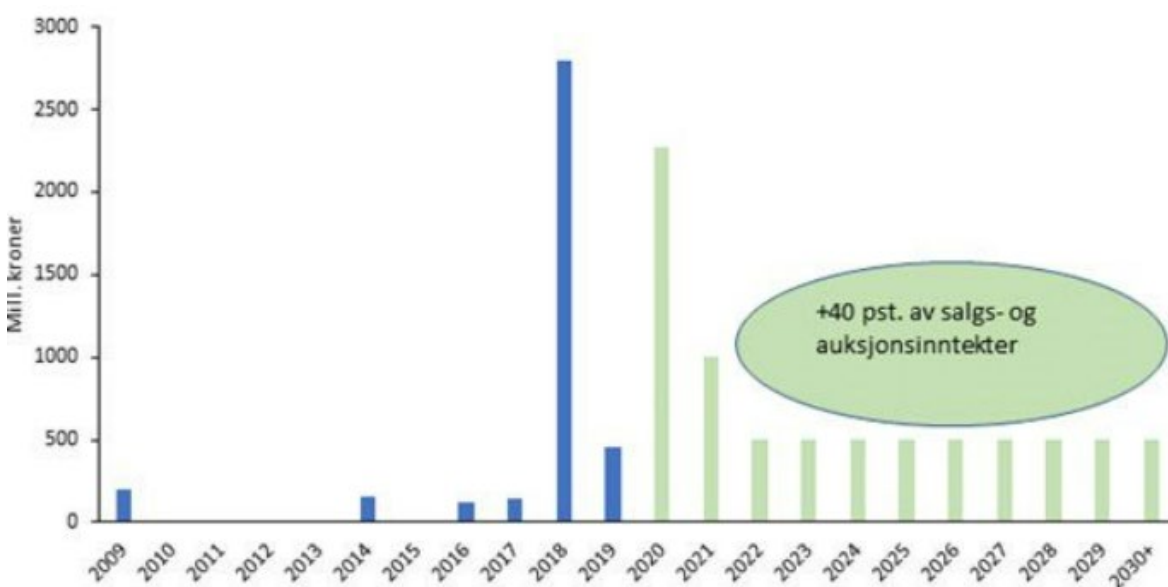
⁵⁰ Høring av *utkast til forskrift om kapasitetsjusteringer for tillatelser til akvakultur* med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2022: [horingsnotat.pdf \(regjeringen.no\)](#) .

produsert laks og ørret og regnbueørret. Provenyet fra denne avgiften er beregnet til rundt 500 millioner kroner årlig og vil bli utbetalt etterskuddsvis fra 2022.⁵¹

Hvilke utbetalinger forventet myndighetene de nye tildelingene fra Havbruksfondet kunne innebære framover

Basert på vedtatt tildelingsmodell f.o.m. 2022, og vedtatte beløp til Havbruksfondet for 2020 og 2021, viser søylediagrammet nedenfor kommunale inntekter fra oppdrettsnæringa fra 2009, med antatte inntekter til 2030. Dette er anslag⁵² for utviklingen etter 2021 basert på situasjonen per september 2020:

Figur 7: Kommunale inntekter fra oppdrettsnæringen, sum kommuner og fylkeskommuner.⁵³



Fra 2022 viser søylene anslåtte inntekter fra produksjonsavgiften. I tillegg kommer 40 prosent av salgs- og auksjonsinntekter. Kilde: Fiskeridirektoratet, september 2020⁵⁴

En del ordførere har fryktet at med den nye modellen for utbetalinger fra fondet vil kommunene f.o.m. 2022 få mindre fra fondet.⁵⁵ Det er vanskelig å sammenligne tida før og etter fondet (fiskeriminister Ingebrigtsen, 28.9.2020 intrafish.no). Før 2018 fikk havbrukskommunene lite eller nesten ingen ting. 2018 var et unntaksår med veldig store utbetalinger. Etter 2022 mente daværende regjering at havbrukskommunene, med det nye opplegget, ville bli sikret mer stabile inntekter og som ikke varierer så mye som før.

⁵¹ [Havbrukskommunene får 1 milliard kroner - regjeringen.no](#) og NFD (juli 2021) *Et hav av muligheter* - regjeringens havbruksstrategi: [Et hav av muligheter – regjeringens havbruksstrategi](#)

⁵² Fiskeridir.no: [Havbruksfondet \(fiskeridirektoratet.no\)](#) og intrafish.no (28.9.2020) [Så mye vil hver kystkommune få utbetalt fra Havbruksfondet | Intrafish.no](#),

⁵³ Nettsider per 13.12.2021: [Havbruksfondet \(fiskeridirektoratet.no\)](#)

⁵⁴ Fiskeridirektoratet, ref. 28.9.2020 [Så mye vil hver kystkommune få utbetalt fra Havbruksfondet | Intrafish.no](#), og [Havbruksfondet \(fiskeridirektoratet.no\)](#).

⁵⁵ [Så mye vil hver kystkommune få utbetalt fra Havbruksfondet | Intrafish.no](#)

Sammenliknet med 2018–2019 ville noen enkeltkommuner i 2020–2021 kunne få mer, andre mindre, mente man. Det ville avhenge bl.a. av hvor mange lokaliteter som var i bruk per 1. september det året, hvor mye fisk som kan stå i dem og inntektsnivået fra årets salg av tillatelser (MTB) til selskapene.

Dersom auksjonsinntektene framover fortsatt blir veldig høye, ser vi at den gamle fordelingsnøkkelen som gjaldt i 2018 (80 pst. til kommunal sektor av solgt vekst i selskaps-MTB og uten produksjonsavgift) vil kunne gi høyere inntektsnivå til kommunesektoren framover enn med den nye ordningen, men dersom tilgang til kjøp av mer MTB for selskapene reduseres eller auksjonspriser for nye konsesjoner går ned framover vil den nye ordningen komme *relativt* bedre ut etter hvert. Dette kommer vi tilbake til i senere kapittel.

Oppsummering av gjeldende ordning med Havbruksfondet

I tekstboksen under oppsummerer og redegjør vi for bakgrunn, utvikling og status om Havbruksfondets innretning per nå (mai 2022):

OPPSUMMERT OM HAVBRUKSFONDET: Bakgrunn, endring og status om finansiering av Havbruksfondet og fordeling av midler fra fondet til kommunesektoren:

Innledning om Havbruksfondet

I 2015 vedtok Stortinget at kommunesektoren skulle få 80 % av inntektene fra salg av nye oppdrettstillatelser og vekst på eksisterende tillatelser for tildelingsrunder innen næringen. Fondet ble etablert i 2016. F.o.m. 2022 kom en ny justert modell for finansieringen av fondet der ovennevnte prosentsats ble endret og samtidig innført en produksjonsavgift som går til fondet. Tilskuddet til kommunene anses som fri inntekt.

- Havbruksfondet fordeler kommunal sektors andel av inntektene fra vekst i oppdrettsnæringen og inntekter fra avgiften på produksjon av laks, ørret og regnbueørret.
- Den første utbetalingen via Havbruksfondet kom i desember 2017 og var på 60 mill. kr. I 2018 ble det utbetalt 2,7 mrd. kr til 164 kommuner og ti fylkeskommuner. I 2019 ble det utbetalt om lag 450 mill. kr. Stortinget vedtok i juni 2020 at kommunesektoren for kapasitetsjusteringen i 2020 tildeles 2,25 mrd. kr i 2020 og 1 mrd. kr i 2021. Noe av midlene fra kapasitetsjusteringen i 2020 skulle dermed utbetales i 2021, og av den 1 mrd. kr det gjelder skulle 125 mill. kr gå til fylkeskommunene og 875 mill. kr tilfaller kommunene. Av kommunenes midler skulle kr 406,25 mill. fordeles basert på ny lokalitetsbiomasse to kalenderår tilbake i tid per 1. september 2021. De resterende kr 468,75 mill. fordeles basert på all klarert lokalitetsbiomasse per 1. september 2021.

Havbruksfondet, ny finansieringsmodell fra 2022:

- Regjeringen foreslo i RNB 2020 (revidert nasjonalbudsjett) en ny fordeling fra salg av nye laksekonsesjoner, og foreslo samtidig å innføre en *produksjonsavgift* fra 2021 (beregnes fra 1.1.2021, men inn- og utbetales i 2022). Regjeringens forslag om at andelen av inntektene til kommunesektoren fra fremtidige salgs- og auksjonsinntekter skulle reduseres fra opprinnelig 80 prosent til 25 prosent, ble imidlertid i forlik på Stortinget i juni 2020 endret til *40 prosent*, og gjeldende fra 2022. Forslaget om en produksjonsavgift på 40 øre fikk støtte og ble vedtatt.

Gitt at slike salg annet hvert år gir totalt proveny på 5 mrd. kr, så mente man det, sammen med en produksjonsavgift på 40 øre, ville gi tilnærmet samme gjennomsnitt som for 2018-19 og 2020-2021. I RNB anslo man at provenyet fra produksjonsavgiften av den samlede utbetalingen ville utgjøre ca. 500 mill. kr. En statlig grunnrenteskatt ble avlyst.

- I forliket på Stortinget ble det vedtatt en fast bevilgning til kommuner og fylkeskommuner på 3,25 mrd. kr for 2020 og 2021 (2,25+1,0).

Fordelingsnøkkelen i Havbruksfondet for utbetaling⁵⁶ til kommuner og fylkeskommuner:

- Ved fordeling av midlene skal Fiskeridirektoratet legge til grunn klarert lokalitetsbiomasse, slik det går frem av Akvakulturregisteret 1. september kl. 12.00.
- Fordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner settes til henholdsvis 7/8 og 1/8 av Havbruksfondet. Lokalitets-MTB (maksimal tillatt biomasse) for alminnelige matfisktillatelser og tillatelser til særlige formål benyttes som fordelingsnøkkel. Kun lokaliteter for laks, ørret og regnbueørret i sjøvann inngår i fordelingsnøkkelen.
- En del av kommunenes andel, tilsvarende 1/8 av midlene som utbetales fra Havbruksfondet, kommer til fordeling året etter blant kommuner som har klarert ny lokalitets-MTB innenfor siste toårsperiode, med en øvre grense på 5 mill. kroner til en enkeltkommune. Det eventuelt overskytende beløpet fordeles på alle kommuner basert på andel av lokalitets-MTB.

Forslag ny ordning for tillatelser til miljøteknologiformål (wr.no, 14.10.2021)⁵⁷

Nærings- og fiskeridepartementet sendte den 11. oktober 2021 et forslag til ny ordning for tildeling av tillatelser til miljøteknologiformål på høring. Forslaget gjelder bare for oppdrett i sjø.

Den nye ordningen vil komme i tillegg til vekst som tildeles i trafikklyssystemet. At det nå legges opp til en ordning parallelt med trafikklyssystemet bygger på en forutsetning om at produksjonen som skjer på tillatelser som tildeles gjennom den foreslåtte ordningen ikke vil påvirke miljøindikatoren i trafikklyssystemet.

Det legges opp til en årlig utlysning av nye tillatelser, og første tildelingsrunde vil være i 2022. I den første tildelingsrunden i 2022 vil det totalt kunne tildeles inntil 15 000 tonn MTB.

Tillatelsene vil tildeles gjennom en innovasjonskonkurranse eller gjennom auksjon. Innovasjonskonkurransen bygger på konkrete tildelingskriterier ut fra et poengsystem.

Departementet har foreslått en tidsbegrensning på 20 år for tillatelsene som tildeles etter ordningen. Tidsbegrensning for tillatelser er per i dag kun en ordning som gjelder for særtillatelser. Høringsfristen for forslaget var 14.1.2022.

⁵⁶ [Endring av instruks for utbetaling fra Havbruksfondet](#) (NFD 11.9.2020)

⁵⁷ [Forslag til etablering av ny ordning for tillatelser til miljøteknologiformål \(wr.no\)](#), og [OCEAN | Ny tillatelsesordning for akvakultur på høring — BAHR](#). Her er høringsnotat/-brev om etablering av en ny ordning for tildeling av miljøteknologitillatelser: [høringsnotat.pdf \(regjeringen.no\)](#). Her er **utkast til forskrift** tildeling av tillatelser til akvakultur i sjøvann til **miljøteknologiformål**: [utkast-til-forskrift.pdf \(regjeringen.no\)](#).

3.5 Tildelinger midler fra Havbruksfondet til kommuner og fylkeskommuner

Gjennom Havbruksfondet får havbrukskommunene i dag store inntekter ved tildeling av ny kapasitet (auksjon av tillatelser) annethvert år. En ulempe med Havbruksfondet, særlig slik det har vært tidligere, er at inntektene svinger betydelig fra år til år siden kapasitetsøkninger og medfølgende auksjoner er planlagt annethvert år. Fordelingen av inntektene mellom havbrukskommunene er naturligvis skjev som følge stor variasjon i tildelte arealer til matfiskoppdrett og tillatt volum biomasse mellom kommunene. I neste underkapittel vil vi se på nivå og stabilitet i forventede tildelinger fra fondet framover.

Foran har vi på makro-nivå/Norge presentert oversikt over både historiske utbetalinger og anslag for forventede utbetalinger framover fra Havbruksfondet til kommunesektoren. Basert på tilgang til mer detaljerte registerdata, som vi har bearbeidet, vil vi her også presentere oversikter og belyse utbetalinger som er tildelt landets fylkeskommuner samt kommunene i Finnmark fra de første tildelinger⁵⁸ fra fondet fram til i dag.

3.5.1 Utbetalinger fra Havbruksfondet til fylkeskommunene

Fylkeskommunene har mottatt betydelige tildelinger fra Havbruksfondet fram til i dag for perioden 2017-2021. Første året startet med et beskjedent beløp på til sammen sju mill. kr, og har variert betydelig årene etter. Høyeste utbetaling var i 2018 og 2020 med hhv. 394 og 281 mill. kr, og totalt for perioden ble det tildelt 816,5 mill. kr til fylkeskommunene. At utbetalingene er store bare annet hvert år skyldes at det er da (partallsår) kapasitetsøkninger og medfølgende salg/auksjoner av ny tillatelses-MTB til selskapene normalt skjer og at mellomårene dermed har lave utbetalinger.

Når det gjelder fordelingen mellom fylkene er det Troms og Finnmark fylkeskommune som har mottatt mest midler i perioden med 195 mill. kr, deretter Vestland med 181 mill. kr, Nordland 160 mill. kr og Trøndelag 158 mill. kr.

⁵⁸ Intrafish.no utbetalinger kommuner/fylkeskommuner 2018-2021: [Så mye vil hver kystkommune få utbetalt fra Havbruksfondet | Intrafish.no](#) .

Tabell 1: Havbruksfondet – tildeling av midler til fylkeskommuner 2017-2021. Beløp, kroner.

	2017	2018	2019	2020	2021	SUM 2017-2021
Troms og Finnmark	1 688 380	90 632 133	2 110 601	69 717 208	30 685 881	194 834 204
<i>Finnmark</i>	<i>615 275</i>	<i>32 323 547</i>	<i>790 317</i>	<i>27 621 958</i>	<i>11 869 299</i>	<i>73 220 395</i>
<i>Troms</i>	<i>1 073 106</i>	<i>58 308 587</i>	<i>1 320 284</i>	<i>42 095 250</i>	<i>18 816 582</i>	<i>121 613 809</i>
Vestland	1 634 250	88 545 690	2 048 683	61 942 326	26 626 018	180 796 967
Nordland	1 551 454	75 972 503	1 792 194	54 720 949	26 009 708	160 046 808
Trøndelag	1 460 013	76 859 625	1 761 074	54 317 578	23 986 119	158 384 409
Møre og Romsdal	708 472	34 362 435	802 467	21 974 246	9 751 400	67 599 020
Rogaland	430 437	23 031 134	531 323	15 917 169	6 807 627	46 717 691
Agder	76 994	4 118 779	92 161	2 660 524	1 133 247	8 081 705
SUM	7 550 000	393 522 300	9 138 504	281 250 000	125 000 000	816 460 804
Tr/Fi andel % av lande	22,4	23,0	23,1	24,8	24,5	23,9

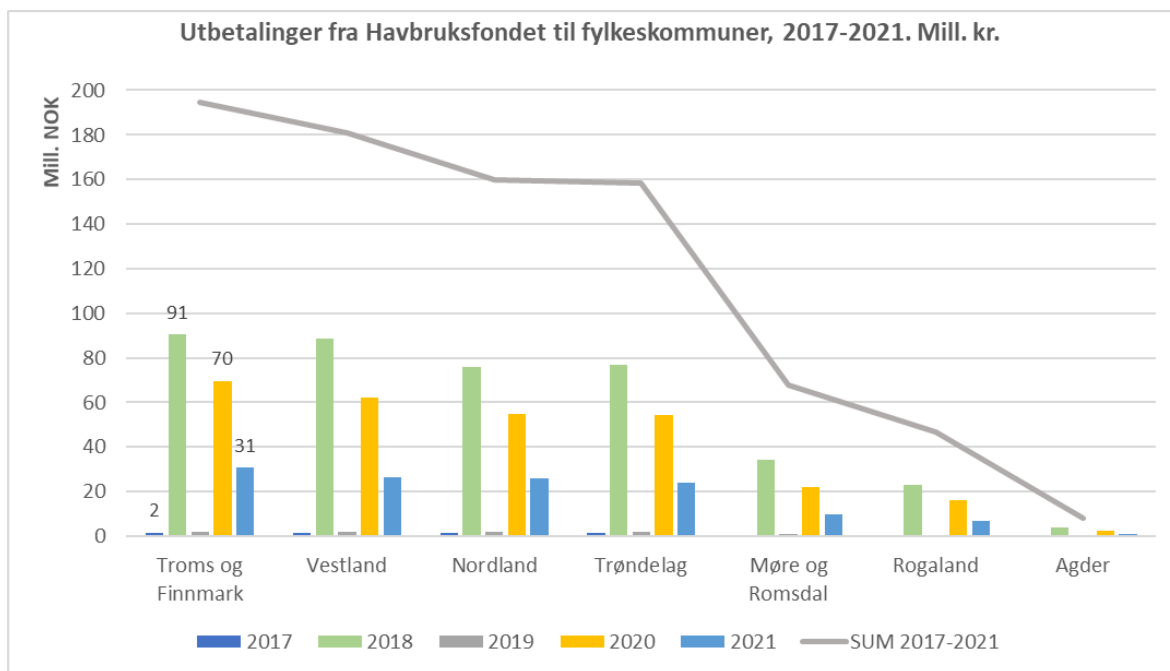
Kilde: Fiskeridirektoratet⁵⁹, bearbejdet av NORCE.

Troms og Finnmark fylkeskommune sin andel av midlene til fylkeskommunene fra Havbruksfondet har også økt i perioden, og utgjorde de siste to årene om lag 25 pst. av utbetalingene, fordelt på region Finnmark 10 prosent og Troms 15 prosent. Det illustrerer samtidig hvilke fylker som er de store oppdrettsfylkene målt i maksimalt tillatt biomasse (MTB). Samlet hadde fylkene i Nord-Norge 45 pst. av utbetalingene til landets fylkeskommuner de siste to årene. Det illustrerer at landsdelen har vokst og blitt et tyngdepunkt i landets oppdrett av matfisk i sjøen. Når de gjelder en sammenligning av fylkenes andel av produksjonen (slaktet volum), vil vi presisere at det kan avvike noe fra dette ettersom det avhenger bl.a. av kapasitetsutnyttelsen av tillatt MTB og noe variasjon i produktivitet i de ulike områdene og selskapene som følge av dødelighet, temperatur i havet osv.

Figuren under illustrerer hvordan tildelingene varierer veldig med betydelige utbetalinger bare annet hvert år, som er årene når salg/auksjoner av tillatt volumvekst skjer (partalls-år). Vi presiserer at utbetalingene her gjelder årene før ordningen med produksjonsavgift ble etablert og først f.o.m. 2022 bidro med utbetalinger fra Havbruksfondet.

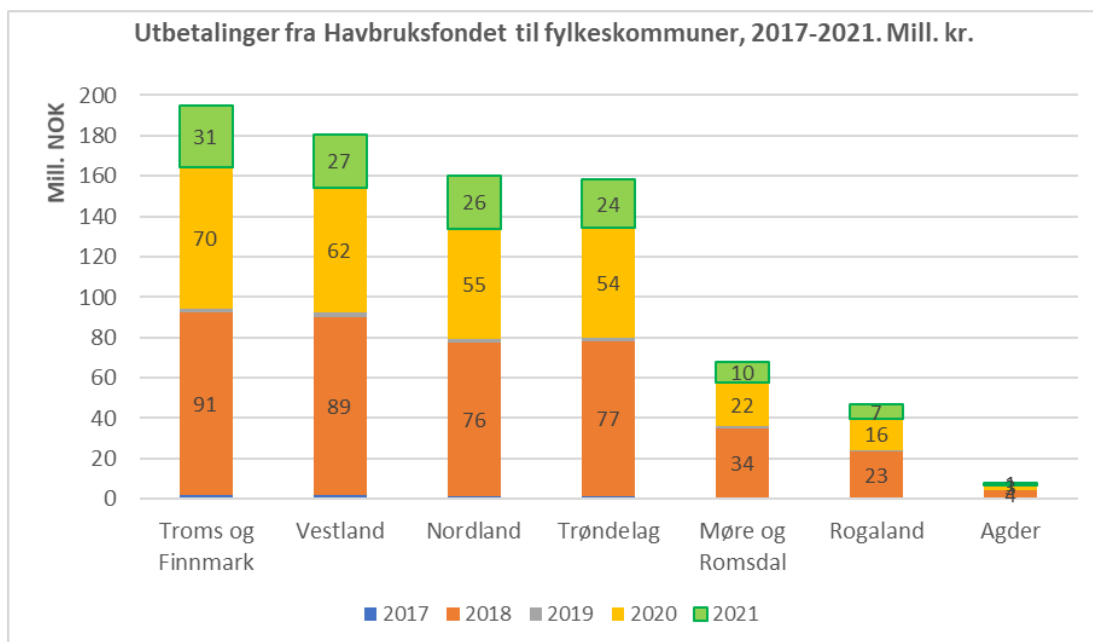
⁵⁹ Utbetalinger fra Havbruksfondet årene hhv. 2017-2021: [Havbruksfondet \(fiskeridir.no\)](https://fiskeridir.no/havbruksfondet). Utbetaling for 2020: [Utbetalinger fra Havbruksfondet \(fiskeridir.no\)](https://fiskeridir.no/utbetalinger-fra-havbruksfondet). Tildeling i 2021: [Havbrukskommunene får 1 milliard kroner - regjeringen.no](https://regjeringen.no/havbrukskommunene-far-1-milliard-kroner)

Figur 8: Utbetalinger⁶⁰ fra Havbruksfondet til fylkeskommunene. 2017-2021. MNOK



Kilde: NORCE figur, datagrunnlag: Fiskeridirektoratet

Figur 9: Utbetalinger fra Havbruksfondet til fylkeskommuner, 2017-2021. Mill. kr.



Kilde: NORCE figur, datagrunnlag: Fiskeridirektoratet

⁶⁰ Søylen i figuren viser de årlige utbetalingene, mens den grå grafen over søylene viser sum utbetalinger hele perioden 2017-2021 for hver fylkeskommune.

3.5.2 Utbetalinger hittil fra Havbruksfondet til havbrukskommuner PO12/13

Utbetalingene fra Havbruksfondet har stor betydning for mange kommuner⁶¹. Under framgår alle ti kommunene i Finnmark som har matfiskoppdrett av laks/ørret i sjø, herav sju kommuner i PO12/Vest-Finnmark og resten i PO13/Øst-Finnmark. Det er disse kommunene som er berettiget til å motta midler fra Havbruksfondet.

Oppdrettsaktiviteten i fylket hittil utføres i hovedsak av større aktører som Grieg, Cermaq, NRS, Salmar og Lerøy samt en mindre aktør Kirkenes Processing.

Oppdrettskommunene langs store deler av Finnmarkskysten, hittil med desidert tyngdepunkt i PO12/Vest-Finnmark, mottok samlet for perioden 2017-2021 hele 523 mill. kr, eller i gjennomsnitt 105 mill. kr årlig. På få år, fra de to første til de to siste årene, har finnmarkskommunens andel av fondsutbetalingene økt fra ca. 8 pst. til 10 pst. Det viser at veksten i disse nordligste oppdrettskommunene har vært markert større enn landet ellers de senere årene.

Ettersom oppdrettsaktiviteten i Finnmark har vært klart størst i PO12/"Vest-Finnmark", har denne regionen mottatt hele 89 pst. av Havbruksfondets tildelinger til Finnmark perioden 2017-2021.

Tabell 2: Utbetalinger fra Havbruksfondet fordelt på kommuner i Finnmark, 2017-2021. Kroner.

PO-omr	Kommune	2017	2018	2019	2020	2021	SUM 2017-21
PO12	HAMMERFEST	1 159 775	50 310 630	14 285 103	59 799 096	23 883 591	149 438 195
PO12	ALTA	1 083 684	46 448 489	7 158 512	38 874 169	14 959 522	108 524 375
PO12	LOPPA	473 738	22 628 165	1 743 320	20 129 740	11 417 780	56 392 743
PO12	MÅSØY	408 687	17 178 055	4 435 509	20 451 575	12 550 095	55 023 920
PO12	NORDKAPP	245 616	13 842 886	6 696 430	17 393 294	5 545 344	43 723 570
PO12	LEBESBY	278 371	13 142 428	5 532 487	11 406 606	6 202 291	36 562 182
PO12	HASVIK	188 764	7 246 495	557 513	5 716 119	1 830 453	15 539 345
PO13	SØR-VARANGER	249 387	12 937 411	996 691	10 218 952	5 518 544	29 920 984
PO13	NESSEBY	195 172	7 614 345	586 681	6 015 169	1 917 761	16 329 128
PO13	BÅTSFJORD	50 044	2 596 136	4 178 124	3 360 748	1 071 476	11 256 528
	SUM Finnmark (PO12+PO13)	4 333 238	193 945 040	46 170 368	193 365 468	84 896 858	522 710 971
PO12	SUM PO-12 ("VF")	3 838 635	170 797 147	40 408 873	173 770 599	76 389 076	465 204 330
PO13	SUM PO13 ("ØF")	494 603	23 147 892	5 761 495	19 594 869	8 507 781	57 506 641
	Kommuner totalt NORGE	52 850 000	2 361 133 800	449 353 321	1 968 750 000	875 000 000	5 707 087 121

Kilde: Fiskeridirektoratet, bearbejdet av NORCE.

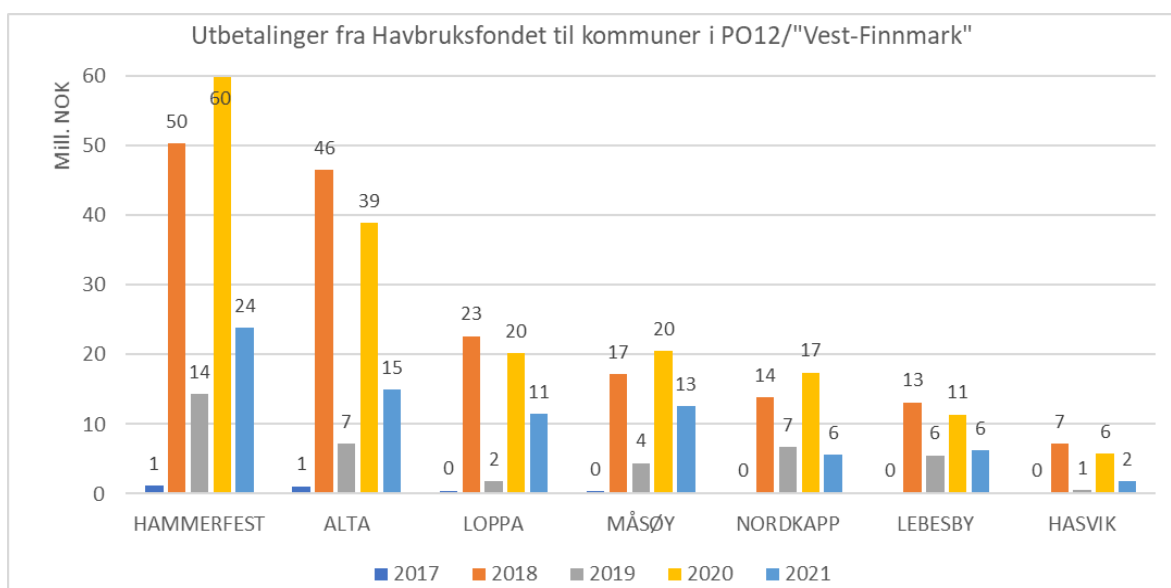
Blant kommunene i Finnmark er det *Hammerfest* som har lokaliteter med klart størst tillatt oppdrettskapasitet i merdene (lokalitets-MTB) og dermed har mottatt mest fra fondet. I Havbruksfondets levetid 2017-2021 har kommunen mottatt 149,5 mill. kr. Kommunen har etablert mye vekst de senere årene, og de to siste årene mottok kommunen i gjennomsnitt 42 mill. kr. *Alta kommune* er klart nest størst og har i perioden

⁶¹ Altaposten 18.10.2021: [Alta får 15 mill. fra Havbruksfondet - Altaposten.no](https://www.altaposten.no/2021/10/18/Alta-far-15-mill-fra-Havbruksfondet/).

2017-2021 mottatt 109 mill. kr fra Havbruksfondet, i gjennomsnitt ca. 22 mill. kr årlig. Dernest følger kommunene Loppa, Måsøy, Nordkapp, Lebesby og Sør-Varanger med mellom 30-55 mill. kr hver samlet for perioden 2017-2021, eller i gjennomsnitt 6-11 mill. kr årlig.

I forhold til folketallet og totaløkonomien i de enkelte kommunene er det likevel flere av de mindre kommunene som får klart mest fra Havbruksfondet, særlig Loppa, Måsøy og Lebesby kommuner. Men også Hasvik, Nesseby og Nordkapp kommuner har fått veldig god uttelling i forhold til kommunestørrelse, slik vurdert faktisk mer enn Hammerfest.

Figur 10: Utbetalinger fra Havbruksfondet til kommuner i PO12/"Vest-Finnmark" 2017-2021

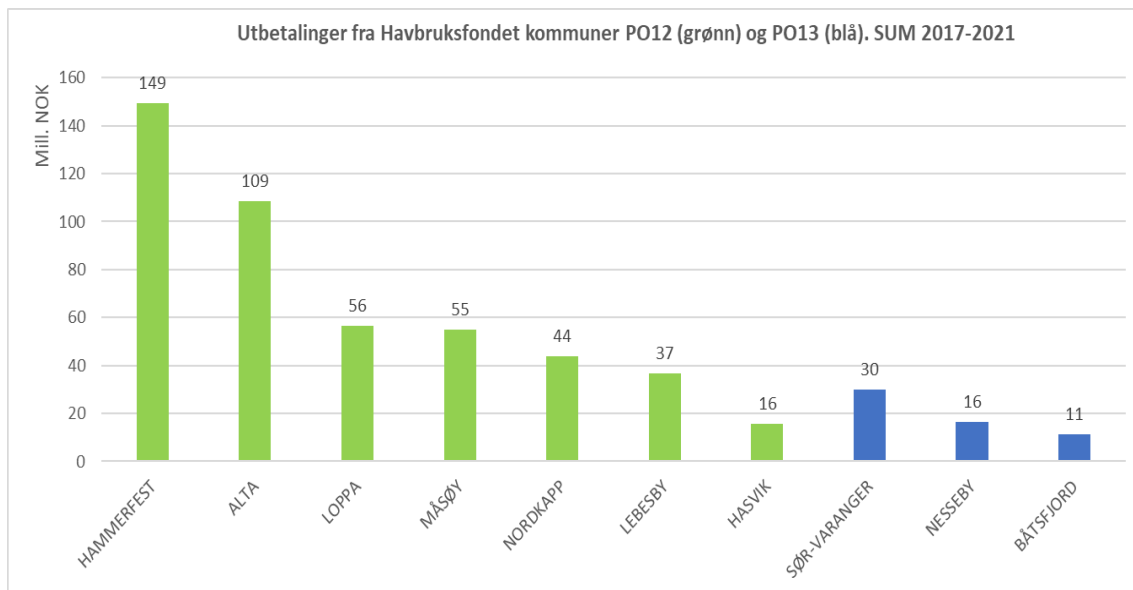


Kilde: NORCE figur, datagrunnlag: Fiskeridirektoratet

I figuren over har vi samtidig med en oversikt over tildelingene fra Havbruksfondet til kommune fått illustrert tydeligere variasjonene i utbetalinger fra hovedtildelingene annet hvert år (partallsår da MTB-vekst selges) og mellomårene. Mellomårene i perioden skulle i prinsippet bare utdeles midler for vekst i lokalitets-MTB siste to år i kommune, basert på overføring av 1/7 av inntektene til fondet i partallsår, men her ble gjort et avvik i finansieringsmåten i 2020 og særlig 2021 (direktetildeling/vedtak av rammen i Stortinget) slik at særlig søylen i 2021 er høyere enn det skulle vært ved normal finansieringspraksis til fondet de to årene. skal i prinsippet

Nedenfor har vi presentert tildelingene til alle kommunene både i PO12 (grønne søyler) og PO13 (blå søyler) i Finnmark.

Figur 11: Utbetalinger fra Havbruksfondet til kommuner i PO12 (grønn søyle) og PO13 (blå søyle) samlet for perioden 2017-2021.



Kilde: NORCE figur, datagrunnlag: Fiskeridirektoratet

Et interessant aspekt er at begrensningen om at enkeltkommuner kan få maksimalt 5 mill. kr fra den del av utbetalingen som kommer fra solgt vekst i biomasse i kommunen siste to årene. Det har slått kraftig negativt ut for noen kommuner – dvs. de har gått glipp av mange millioner kroner og bare fått igjen for deler av solgt vekst i biomasse i kommunen for en ordning som skulle være gulrot for å bidra til tilrettelegging for egnede arealer til havbruksvekst. *Noen kommuner i nord, bl.a. i Finnmark, tapte mye på den begrensningen.* For den delen av tildelingen, som er basert på vekst siste to år, ville kanskje noen kommuner tjent på å fordele veksten over noen flere år slik at de kom under taket på 5 mill. kr, men samtidig ville de da noen år fått noe lavere ordinære utbetalinger ettersom andel av MTB nasjonalt da ville vært lavere noen år – så her kan være et krysningsspunkt hva som er optimalt tempo på vekst for noen kommuner.

3.6 Forventede utbetalinger framover fra Havbruksfondet og havbruksnæringen til offentlig økonomi

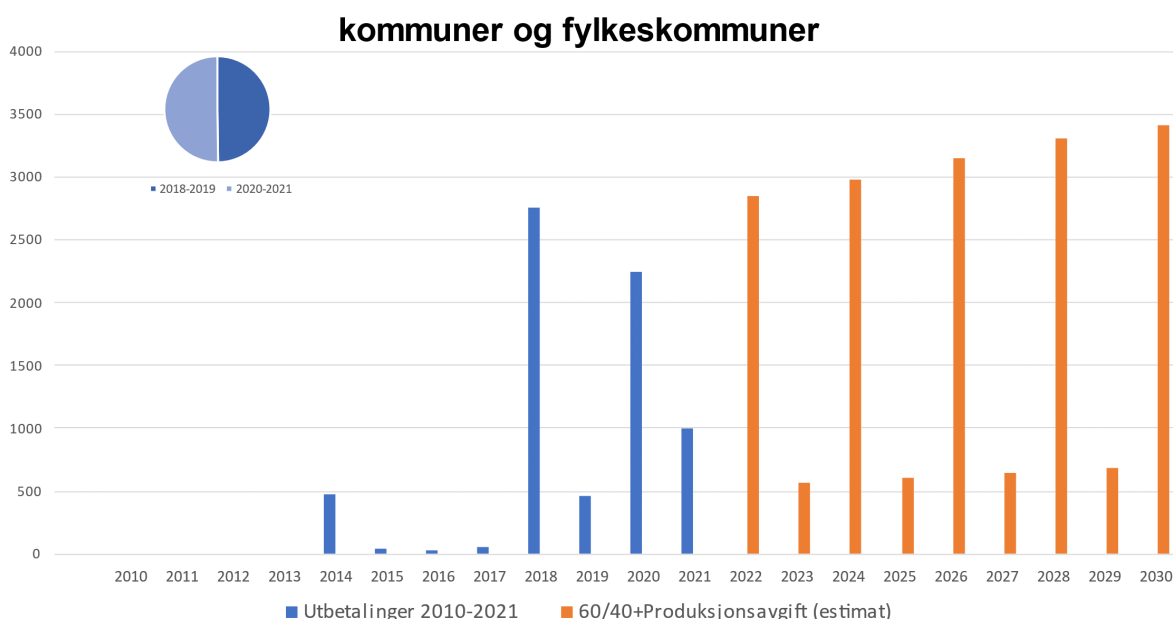
3.6.1 Anslag samlede utbetalinger fra Havbruksfondet til landets kommuner og fylker framover

Vi har tidligere gjennomgått utviklingen i Havbruksfondets innretning de senere årene, der både premisene for innbetalinger og utbetalinger fra fondet er endret. Samtidig har havbruksnæringen vokst i ulikt tempo rundt omkring i landet slik at de ulike kommunenes

og fylkenes parametere for biomassenivå og -endring, som bestemmer hvor mye de er berettiget å få fra Havbruksfondet (MTB-andel, og vekst i MTB), har endret seg over tid. Samtidig som totalinnbetalingen til fondet har endret seg hvert år fra volum og priser på salg av tillatelseskapasitet, har de enkelte regionenes ulike vekst medført at regionenes andel av fonds-kaka har endret seg. Og så er fondet innrettet slik at inntektene, og dermed utbetalingene, er høye annet hvert år samtidig med at salg av kapasitetsvekst foregår. Ytterligere har en ny fast årlig utbetaling kommet inn f.o.m. 2022 gjennom innbetalinger til Havbruksfondet fra den nye produksjonsavgiften, som i noe grad utjevner forskjellene i utbetalinger fra år til år. Basert på relevante beregningsparametere, og noen forutsetninger basert på vurderinger av foregående årenes utvikling av havbruksnæringen rundt omkring i landet, har vi gjort beregningsanslag for utbetalinger til fylkeskommuner samt til kommuner i PO12 og PO13 i Finnmark.

Innledningsvis skal vi på makro-nivå se på utviklingen i utbetalinger fra Havbruksfondet nasjonalt tidligere år og på et beregnet anslag hvordan hovedtrenden framover synes å kunne bli, gitt at der ikke skjer kraftige endringer i regelverk eller i næringen selv.

Figur 12: Samlede utbetalinger til landets kommuner og fylkeskommuner fra Havbruksfondet 2010-2021, og estimat på forventet utvikling framover perioden 2022-2030.⁶²



Kilde: Sjømat Norge, figur utarbeidet basert på data registrert t.o.m. 2021, deretter estimat for 2022-2030.

⁶² Denne figuren har Sjømat Norge som kilde, og vi har ikke hatt tilgang til de nøyaktige beregningsforutsetningene som er brukt. Det kan imidlertid se ut til at de i sine beregninger har lagt til grunn en forutsetning om noe høyere forventet salgs-/auksjonsinntekt fra oppdrettsselskapenes kjøp av nye konsesjoner/tillatelseskapasitet framover, og antatt en fortsatt økning, noe større enn vi har lagt til grunn i neste underkapittel.

Figuren over, utarbeidet av Sjømat Norge, viser høyere nivå framover fra 2022 enn toppåret 2018. Noe skyldes en kombinasjon av vekst i tillatt produksjonskapasitet og økte auksjons-/salgspriser, men også en forutsetning om at det forventes noe økning i produksjon og eventuelt høyere sats for produksjonsavgiften (f.eks. inflasjonsjustert) som samlet skulle tilsi økt inntektsgrunnlag til Havbruksfondet. Samtidig er det høy usikkerhet omkring hva selskapene vil betale på auksjoner mv. for kjøp av økt tillatt biomasse til matfiskanleggene i sjøen. Det er her ikke sammenlignet hva utviklingen ville vært f.o.m. 2022 hvis den gamle ordningen med inntekter til/utbetalinger fra Havbruksfondet hadde fortsatt uendret slik den var f.eks. i 2018 og 2019 (2020 og 2021 var overgangsår).

3.6.2 Framtidige utbetalinger til kommuner i Finnmark (PO12/PO13) og Troms og Finnmark fylkeskommune

Beregning av framtidige utbetalinger fra Havbruksfondet til kommuner og fylkeskommuner er komplekst og må oppfattes som et best mulig estimat basert på gjeldende regelverk og satser for både inn- og utbetalinger fra fondet, forutsetninger om framtidig omsetning av konsesjonsvolum/priser, produksjonsvolum av matfisk samt hvordan forannevnte fordeler seg geografisk. Vi har lagt til grunn moderate forutsetninger om utviklingen framover i vårt estimerte hovedalternativ som vi tror gir et ganske realistisk bilde av en mulig utvikling framover. Det beregnede hovedalternativet mener vi gir et bra grunnlag for sammenligning med utviklingen hittil ut fra tilgjengelig informasjon per mai 2022, særlig når en har in mente de usikre beregningsparameterne vi framhever er mest sensitive mht. å kunne føre til lavere eller høyere utbetalinger enn presentert i vårt beregningsalternativ.

Vi har presentert estimat på regionale utbetalinger basert på noen alternative forutsetninger, men har først presentert et "hovedestimat" basert på noe vi mener er moderate forutsetninger, med en nedside og oppside. En sentral forutsetning vi har måttet legge til grunn, er at selv om biomassen i landet kan forventes å øke noe, så er beregningen basert på at hver region på kort sikt opprettholder samme andel av landets lokalitets-MTB som på slutten av 2021. Vi har f.eks. også basert oss på at inntekter fra salg/auksjon av selskaps-MTB er lavere enn rekordnivået i 2020, men høyere enn i 2018, men det vil likevel være usikkerhet knyttet til at både volum og enhetspris kan variere framover – både avhengig av tilgang på areal, utvikling i næringens lønnsomhet og (forventninger om) endringer i *framtidige reguleringer av næringen (grunnrenteskatt, konsesjoner, miljøkrav mv.)*. For produksjon har vi lagt inn en moderat årlig vekst, som er grunnlaget for produksjonsavgiften. Beregningsforutsetningene er oppsummert i tekstboksen under.

Våre beregningsforutsetninger 2022-2027:

- I makro har vi lagt til grunn at salg av vekst av selskaps-MTB ved kapasitetsvurderinger annet hvert år (partallsår) vil innbringe 5 mrd. kroner, hvorav 40% går til Havbruksfondet. Det er basert på data for salgsinntekter de to siste gangene med salg av MTB vekst til selskapene, som var i 2018 og 2020.

Produksjonsavgiften fra 2022 er anslått noe høyere enn anslaget på 0,5 mrd. kr per år gjort under forrige regjerings utarbeidelse av ordningen. Vi har basert oss på oppdaterte tall for produsert kvantum slaktevekt (gjennomsnitt to siste år før prognosestart 2022, dvs. gj.sn. 2020 og 2021) og avgiftssats 40 øre/kg. For påfølgende år har vi lagt til grunn 3% årlig produksjonsvekst fra gjennomsnittlig produksjon (slakteuttak) i årene 2020 og 2021.

Når det gjelder de 1/8 av Havbruksfondets midler avsatt til kommuner med vekst i lokalitets-MTB, for utbetaling året etter innbetaling i partallsår til Havbruksfondet, har vi her som en nødvendig forenkling fordelt disse på alle kommuner iht. kommunens andel av samlet lokalitets-MTB i landet per 2021. Det er fordi vi på forhånd ikke kan vite størrelsen på veksten framover i de ulike kommunene, f.eks. om noen kommuner, og hvilke, vil øke/reducere andelen av landets MTB betydelig. Begrensningen på maksimalt 5 mill. kr til enkeltkommuner med ekstra høy vekst i lokalitets-MTB, for utbetaling av disse 1/8 i oddetallsår (2021, 2023, 2027), er derfor ikke anvendt i beregningene. Siden overskytende beløp uansett fordeles på alle oppdrettskommuner etter andel av MTB, vil det gi begrensede avvik.

Dersom inntektene fra solgt kapasitet til oppdrettsaktørene avviker fra forutsatte 5 mrd. kr i auksjons- og øvrige salgsinntekter, og/eller produksjonsveksten avviker fra 3 prosent årlig, vil det kunne påvirke innbetalingene til Havbruksfondet, og dermed utbetalingene til kommuner og fylkeskommuner, til dels betydelig hvis avvikene blir store.

- I prognosen for de enkelte kommuner og fylker for årene 2022-2027 har vi lagt til grunn at de har tilsvarende andel av landets lokalitets-MTB som gjaldt per 1.9.2021 i Akvakulturregisteret. Det betyr at kommuner/fylker der lokalitets-MTB kommer til å vokse mer/mindre enn gjennomsnittet for landet totalt vil få relativt mer/mindre av utbetalingene fra Havbruksfondet enn beregningseksemplene i dette kapitlet for perioden 2022-2027.

Beregningene tilsier at oppdrettskommunene også de kommende årene vil motta betydelige overføringer fra Havbruksfondet. Ut fra dagens situasjonsbilde anslår vi i vårt beregnede hovedalternativ at kommunene i PO12 vil kunne motta 125 mill. kr i gjennomsnitt for årene 2022-2027. Det er noe mer enn utbetalingene perioden 2017-2021 på om lag 105 mill. kr årlig. Det skyldes både at oppdrettssektoren har vokst mye i produksjonsområdet de senere årene og at inntektene fra solgt kapasitetsvekst i landet siste auksjonsrundene var veldig høy. Ettersom beløpet tilført Havbruksfondet ved forrige kapasitetsvurdering i 2020 av ulike grunner ble satt lavere enn inntektene fra solgte konsesjoner skulle tilsi, så ble dermed utbetalingene til kommunene lavere enn inntektene fra solgte konsesjoner skulle tilsi i 2020 og 2021. Dette bidrar til at man kan forvente relativt høyere utbetalinger fra Havbruksfondet framover til kommunene samlet i PO12 enn årene før 2022, og beregningene viser at det er realistisk selv om den nye finansieringen av Havbruksfondet med redusert andel til kommunene av solgte konsesjonsinntekter, sammen med innføringen av produksjonsavgift, isolert sett er mindre gunstig for kommunesektoren, særlig i nåværende situasjon der næringen ser ut

til fortsatt kunne få kjøpe mer kapasitetsvekst ved at de får adgang til mer oppdrettsarealer og volum hos kystkommunene en tid framover.

Tabell 3: Antatt utbetaling fra Havbruksfondet til kommuner i Finnmark 2022-2027. Mill. kr.

Kommuner	2022	2023	2024	2025	2026	2027	SUM
ALTA	36,3	15,5	38,5	16,5	40,8	17,5	165
HAMMERFEST	55,3	23,7	58,7	25,1	62,2	26,7	252
LOPPA	18,8	8,1	19,9	8,5	21,2	9,1	86
HASVIK	5,3	2,3	5,7	2,4	6,0	2,6	24
MÅSØY	22,1	9,5	23,5	10,0	24,9	10,7	101
NORDKAPP	16,2	7,0	17,2	7,4	18,3	7,8	74
LEBESBY	10,6	4,6	11,3	4,8	12,0	5,1	48
NESSBY	5,6	2,4	6,0	2,6	6,3	2,7	26
BÅTSFJORD	3,1	1,3	3,3	1,4	3,5	1,5	14
SØR-VARANGER	8,6	3,7	9,2	3,9	9,7	4,2	39
SUM Finnmark	182,1	78,0	193,2	82,8	205,0	87,8	828,9
Prod. område 12	164,7	70,6	174,7	74,9	185,4	79,4	749,7
Prod. område 13	17,4	7,5	18,5	7,9	19,6	8,4	79,2
Vest-Finnmark	154,1	66,0	163,4	70,0	173,4	74,3	701,2
Øst-Finnmark	28,0	12,0	29,8	12,7	31,6	13,5	127,7

Kilde: NORCE

Beregningene viser videre at beløpene ved hovedutbetalingene i partallsår kan bli på 180-200 mill. kr i alt for kommunene i PO12 og i mellomårene på om lag 80 mill. kr.⁶³

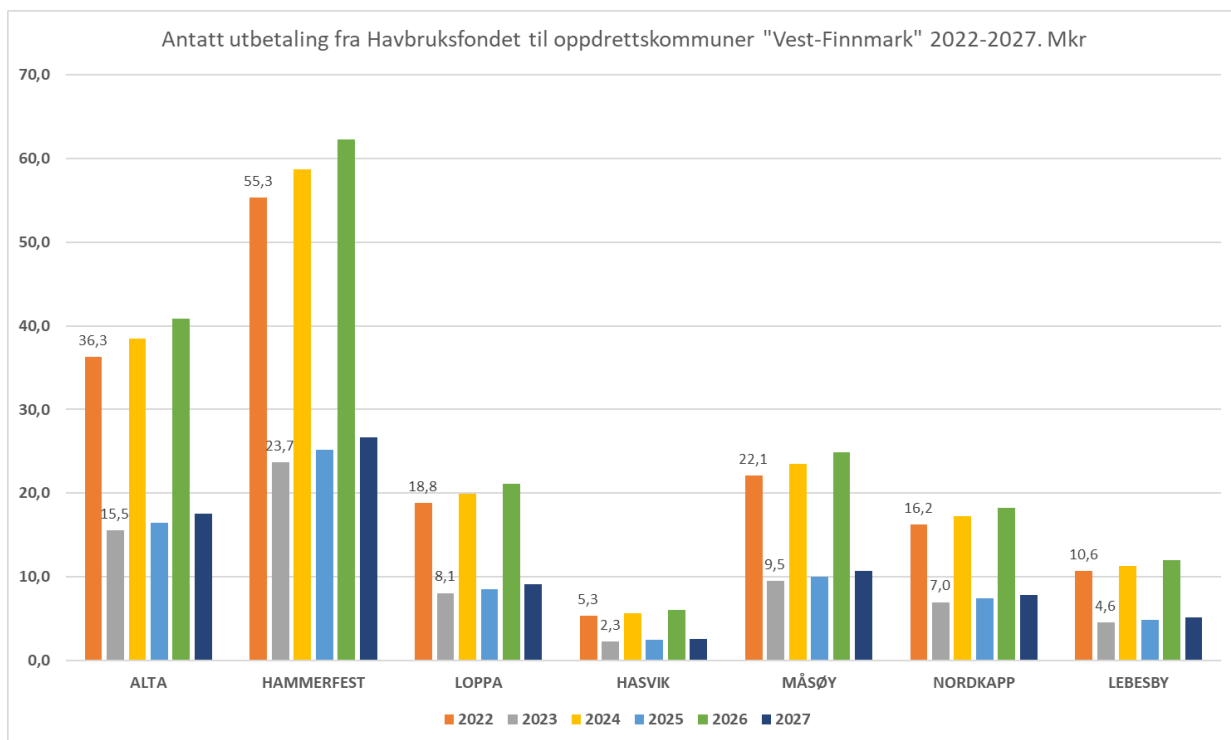
Fordelt på de enkelte kommunene vil det også de førstkomende årene være Hammerfest kommune som kan forvente største utbetalinger i produksjonsområdet. Forutsatt 5 mrd. kr i solgt selskaps-MTB i 2022, anslår vi årlig utbetalinger på 55-60 mill. kr i partallsår og om lag 25 mill. kr i mellomår, eller i gjennomsnitt om lag 42 mill. kr perioden 2022-2027. Dernest følger Alta kommune med forventet gjennomsnittlig utbetaling på 28 mill. kr, herunder 36-40 mill. kr i år med hovedutbetalinger (partallsår) og ca. 16 mill. kr i mellomår. Deretter, rangert etter størrelse på utbetalinger, er det kommunene Måsøy, Loppa, Nordkapp, Lebesby og Hasvik i vest-fylket som vil få utbetalinger fra Havbruksfondet.

Vi ser at kommuner med størst vekst de senere årene kommer best ut sammenlignet med utbetalingene kommunene fikk i 2018.

⁶³ Figurene og tabell i dette underkapitlet er beregnet ut fra at 1/8 avsatt til kommuner med vekst i lokalitets-MTB utbetales året (oddetallsår) etter innbetaling til Havbruksfondet, slik regelverket tilsier. Men avsatt beløp til vekst er her, som en nødvendig forenkling, fordelt på alle kommuner iht. kommunens andel av samlet lokalitets-MTB i landet, jf. beregningsforutsetninger i egen tekstboks.

Hvis f.eks. oppdrettsselskaper kjøper av nye konsesjoner, eller satsene for produksjonsavgift endres betydelig ift. beregningsforutsetningene, vil utbetalingene til kommunesektoren endres tilsvarende.

Figur 13: Utbetaling fra Havbruksfondet til oppdrettskommuner i Finnmark, 2022-2027. Mill. kr. Estimat - hovedalternativ.

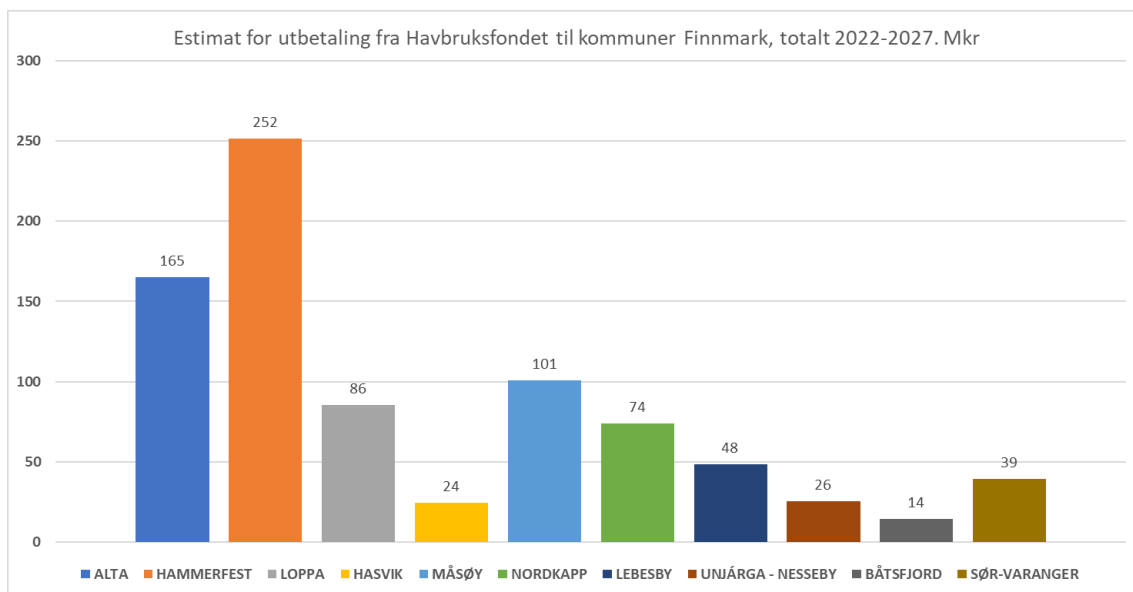


Kilde: NORCE

I figuren ovenfor har vi illustrert mulige årlige utbetalinger til kommunene i PO12 perioden 2022-2027.

I figuren under viser vi estimerte forventede utbetalinger fra Havbruksfondet til alle oppdrettskommuner i Finnmark totalt for perioden 2022-2027.

Figur 14: Utbetaling fra Havbruksfondet til oppdrettskommuner i Finnmark. Totalt 2022-2027. Mill. kr. Estimert - hovedalternativ.

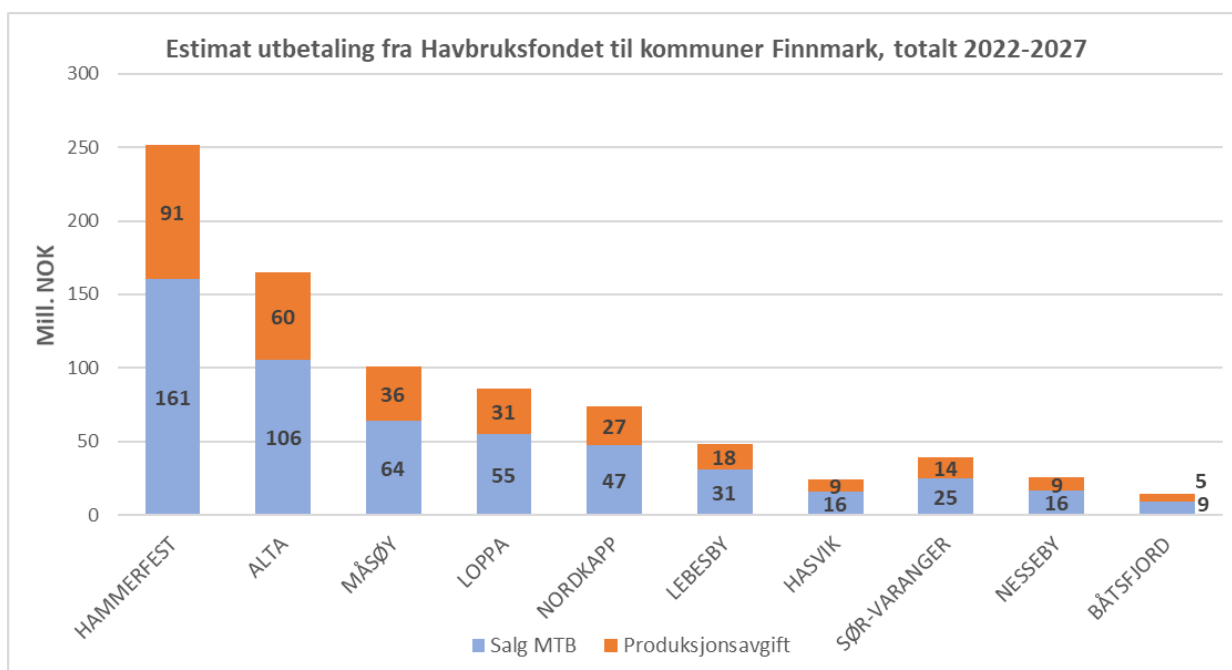


Kilde: NORCE

Nedenfor framgår hvor stor del av utbetalingene fra Havbruksfondet til kommunene som kommer fra hhv. selskapenes kjøp av MTB-kapasitet og produksjonsavgift. Produksjonsavgiften antas å ville utgjøre om lag 35 prosent av utbetalingene de kommende årene.⁶⁴

⁶⁴ På inntektsiden kan man, særlig i *ettertid*, identifisere hvor mye salg av MTB og produksjonsavgift bidrar hver for seg til utbetalinger til kommuner og fylkeskommuner, men i forhåndsestimater, med usikre forutsetninger om f.eks. framtidige forventede auksjonsinntekter er det vanskelig å gjøre gode anslag..

Figur 15: Utbetaling fra Havbruksfondet til kommuner Finnmark. Totalt 2022-2027. Mill. kr. Utbetaling fordelt på finansiering fra solgt MTB-volum og produksjonsavgift. Estimert - hovedalternativ.



Kilde: NORCE

Vurderinger/refleksjon om alternative modeller for finansiering og utbetaling fra fondet:

Ettersom den største delen av utbetalingene til kommunene er basert på inntekter til Havbruksfondet som kommer fra salg av tillatelseskapasitet (MTB-volum på konsesjon hos selskap), kan en forvente at inntektene til fondet på sikt reduseres når tilgang til nye egnede sjøarealer å plassere fisken i reduseres. Da vil inntektene reduseres, eller strukturen på finansiering og utbetaling fra Havbruksfondet må endres, f.eks. at produksjonsavgiften økes etter hvert.

Den forrige finansieringsordningen, med 80 pst. til Havbruksfondet av inntekter fra salg av MTB-kapasitet til selskapene, ville med fortsatt økning i salgsinntekter gitt enda høyere utbetalinger til kommuner og fylkeskommuner i dag. Men målt i antall kroner kommer utbetalingene bra ut selv med lavere andel av salgs-/auksjonsinntekter enn i 2020 pga. inntekter fra produksjonsavgiften. En mellomløsning kunne være å øke andelen av inntekter fra solgt-MTB vekst fra dagens 40 pst. til 50 prosent, slik Nettverk for fjord- og kystkommuner (NFKK), Norsk Industri og Sjømat Norge tidligere har foreslått (intrafish.no⁶⁵, og intervju Sjømat Norge februar 2022), eller å øke produksjonsavgiften utover 40 øre/kg. Vi vurderer at en økning av produksjonsavgiften vil være mindre sårbar for kommunesektoren hvis tilgang til MTB-vekst begrenses på sikt, men binde opp

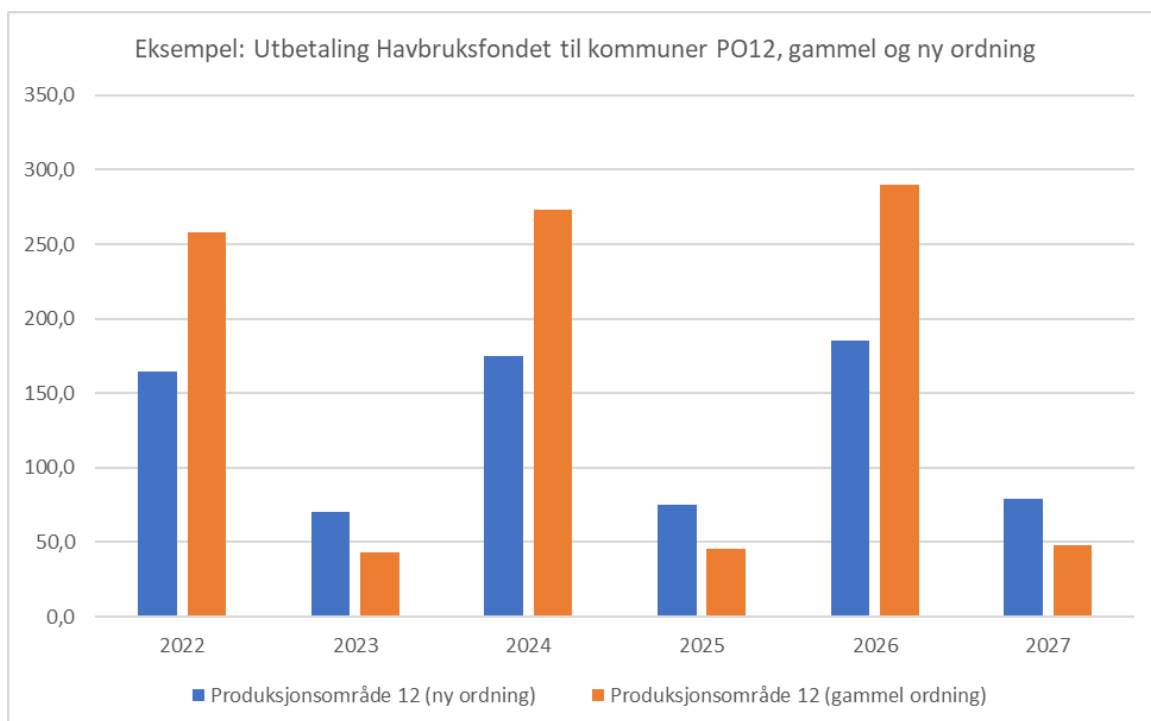
⁶⁵ Intrafish.no 4.10.2021: [Vil ha mer igjen for lakseveksten](#) .

utbetalinger på sikt for selskapene. Sammenlignet med før 2018 er utbetalingene fra Havbruksfondet en kraftig inntektstforbedring for mange oppdrettskommuner og fylkeskommuner, og en utfordring vil være å sikre en ordning som er langsiktig robust.

Dersom man hadde beholdt den "gamle" finansieringsordningen med 80 pst. av salgsinntekt for vekst til Havbruksfondet, og ingen produksjonsavgift), ville utbetalingen til kommunene i PO12 vært ca. 28 pst. høyere, gitt øvrige forutsetninger i beregningene her uendret (se tekstboks foran i dette underkapitlet). Samtidig ville utbetalingene i mellomårene vært lavere etter gammel ordning, men desto høyere ved hovedutbetalingene i partallsår.

Nedenfor har vi, basert på beregningsforutsetningene foran i dette underkapitlet (egen tekstboks), illustrert i egen figur forskjellen på framtidige utbetalinger til kommunene i PO12/"Vest-Finnmark" perioden 2022-2027 med hhv. "ny" og "gammel" finansieringsordning av Havbruksfondet. En alternativ finansieringsordning, som foreslått av bl.a. NFKK (jf. ovenfor) basert på den nye ordningen fra 2022, men med oppjustering fra 40 til 50 pst. av salgsinntekten av MTB-vekst, har vi beregnet ville gitt en utbetalingen omtrent midt mellom gammel og dagens etablerte nye ordning.

Figur 16: Eksempel: Utbetalinger fra Havbruksfondet til kommuner i PO12/Vest-Finnmark 2022-2027 med hhv. "ny" og "gammel" finansieringsordning til Havbruksfondet.

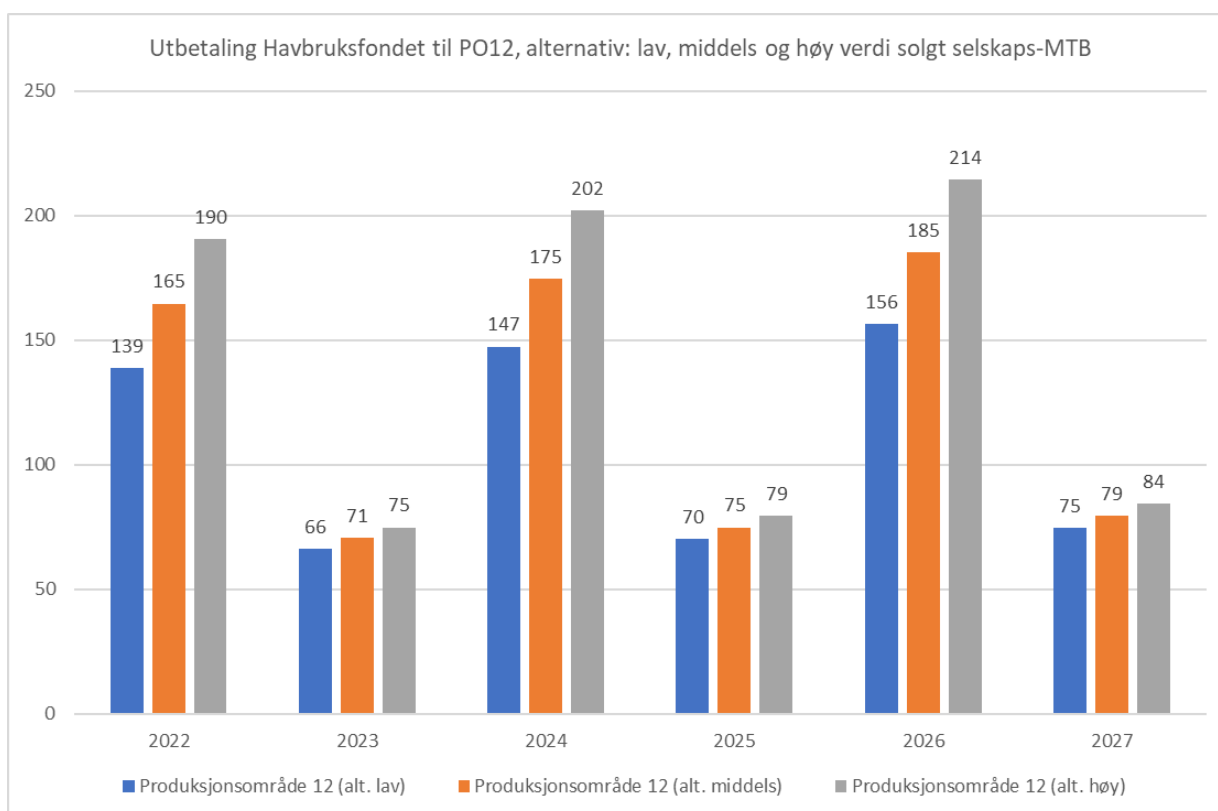


Kilde: NORCE

Vi har også utarbeidet en alternativ beregning for mulig utbetaling fra Havbruksfondet basert på eksempler med at salg av selskaps-MTB til selskapene vil gi lavere eller høyere inntekter til samfunnet enn vi har lagt til grunn i hovedberegningen foran (5 mrd. kr).

Dette har vi beregnet for samlede utbetalinger til kommuner i PO12 perioden 2022-2027. De alternative nivåene for salgsinntekter fra solgt kapasitetsvekst til oppdrettsaktørene legger til grunn inntektene som var ved kapasitetssalg/MTB i de foregående rundene 2018 (ca. 4 mrd. kr) og auksjonsinntekten fra 2020 (ca. 6⁶⁶ mrd. kr). Vi ser utbetalingene for alternativene lav og høy vil variere med pluss/minus 15-20 pst. sammenlignet med hovedalternativet (middels) i partallsår, men ganske lite forskjell i mellomårene da produksjonsavgiften utgjør en større del av utbetalingene.

Figur 17: Utbetaling fra Havbruksfondet til PO12/"Vest-Finnmark" – eksempel for alternativene "lav", "middels" (hovedalternativ) og "høy" verdi for inntekter fra solgt selskaps-MTB



Tilsvarende variasjon mellom alternativene lav, middels og høy vil gjelde for utbetalingene til fylkeskommunene.

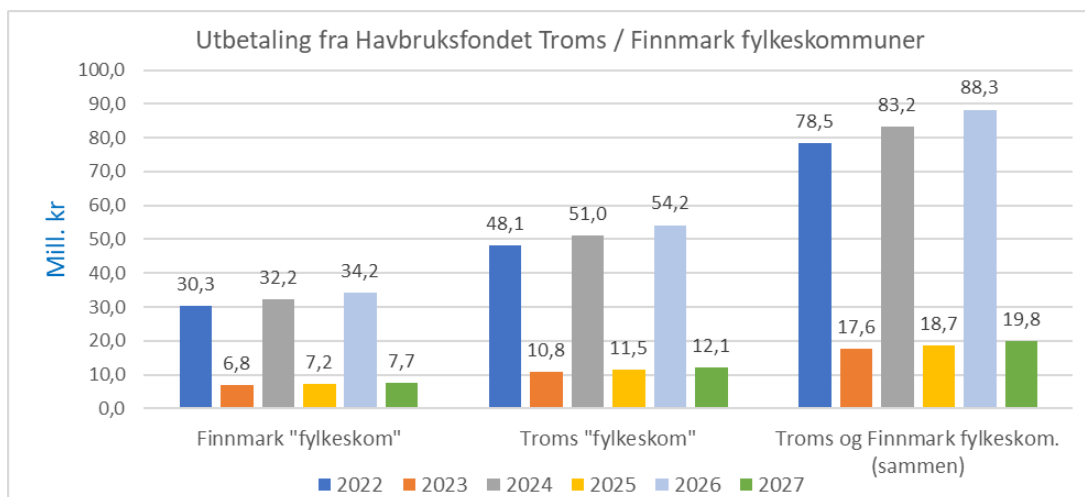
Utbetaling framover til fylkeskommune (region Finnmark) – estimat 2022-2027

Utbetalingene til fylkeskommunene har en beregningsnøkkel som innebærer at deres faste prosentandel av årets innbetalinger til Havbruksfondet utbetales i sin helhet samme år. Det er litt annerledes enn hos kommunene, og innebærer at inntektene vil variere mer for fylkeskommunene fra bra inntekter annet hvert år når salg/auksjon av MTB-kapasitet

⁶⁶ Her var samlet salgsinntekt noe høyere enn det som bare kom fra auksjon. Vi har ikke fått klarhet i det totale beløpet, men legger til grunn inntektene fra auksjonen i 2020.

skjer til mellomårene da bare produksjonsavgiften vil gi inntekter. Men med tidligere ordning eksisterte ikke inntekter fra produksjonsavgiften, som nå vil gi noen inntekter også til fylkeskommunene i mellomårene.

Figur 18: Utbetaling fra Havbruksfondet til Troms og Finnmark



Kilde: NORCE

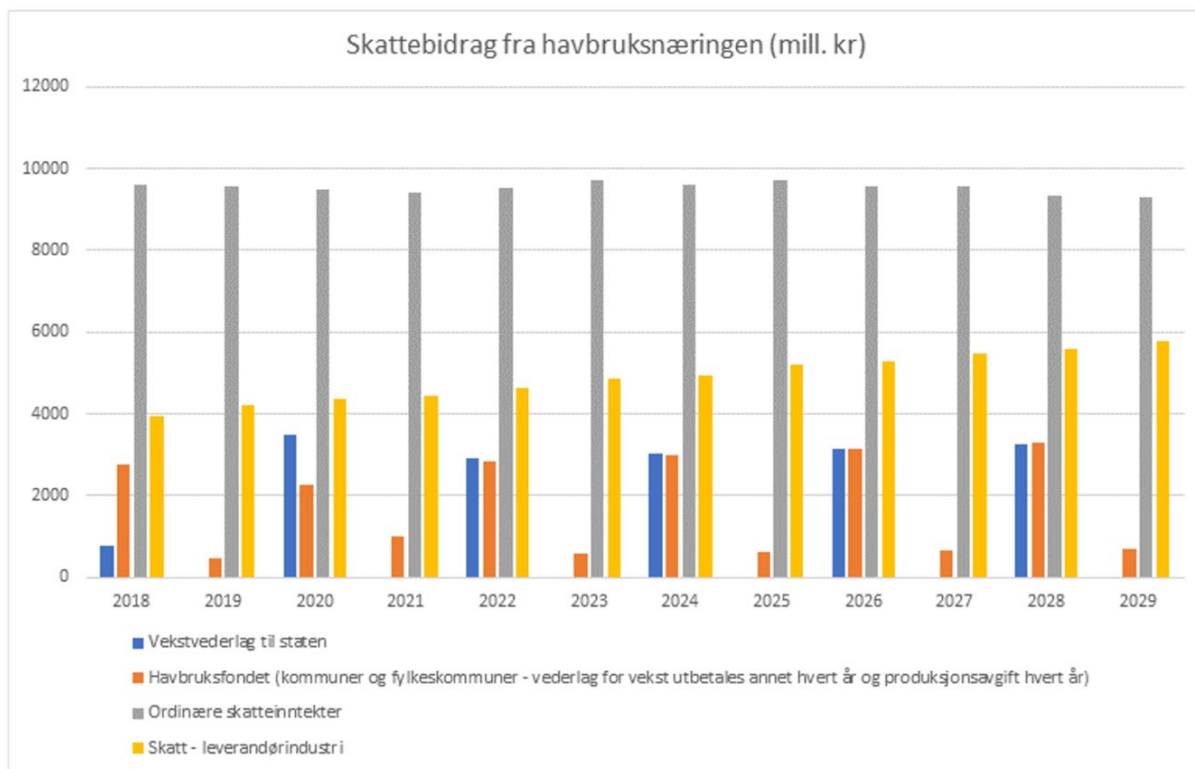
Samlet for de seks årene i perioden 2022-2027 tilsvarer dette ca. 300 mill. kr for Troms og Finnmark fylkeskommune, herav nærmere 40 pst. på Finnmark og vel 60 pst. for Troms. De årlige utbetalingene til "nye" Finnmark fylkeskommune kan forventes å bli 30-35 mill. kr i partallsår og ca. 7 mill. kr i mellomårene da inntektene til fylkeskommunene bare kommer fra produksjonsavgiften. Utbetalingene til "nye" Troms fylkeskommunene blir noe høyere, men ift. folketallet lavere enn for Finnmark.

En sammenligning av utbetalinger basert på gammel og ny finansieringsordning av Havbruksfondet ville gitt omtrent samme prosentvis forskjell som vi foran beregnet for kommunene, altså om lag ¼ mindre utbetalinger med ny ordning sammenlignet med gammel finansieringsordning samlet for perioden 2022-2027.

3.6.3 Offentlig økonomi nasjonalt – bidrag fra havbruksnæringen

Havbruksnæringen bidrar gjennom skatter og ulike avgifter med betydelige beløp til nasjonen Norge. Ordinær skatt fra havbruksnæringen og leverandørnæringen utgjør mest, men også innbetalinger til Havbruksfondet (kommuner og fylkeskommuner) og vekstvederlag til staten utgjør betydelige beløp. En oversikt over skattebidragene for perioden 2018-2029 er presentert i figuren under (Sjømat Norge).

Figur 19: Skattebidrag fra havbruksnæringen til landet. Mill. kr.



Kilde: Sjømat Norge, 2021/2022

4 Havbruksnæringen i Vest-Finnmark, PO12

4.1 Havbruksselskapene i Finnmark – type funksjoner, anlegg og tilstedeværelse i ulike kommuner

Selv om det er den sjøbaserte matfiskproduksjonen og arealbruken, og denne aktivitetens kobling til *områdeforvaltning* og *Havbruksfondets betydning* som har størst fokus her, er det nødvendig å plassere dette i sammenheng med resten av hovedaktivitetene innenfor typiske oppdrettsselskap i dag.

Havbruksnæringens struktur, herunder konsentrasjon/desentralisert aktivitet og geografisk lokalisering, er veldig ulik for de ulike typer anlegg og funksjoner i næringen, slik at noen typer produksjon har sitt nedslagsfelt i mange kommuner og andre er konsentrert til 1-2 kommuner. Dette er strukturer som har endret seg over tid med teknologi og krav til færre og større slakteri-/foredlingsanlegg for effektiv produksjon, mens andre deler av aktiviteten, som matfiskoppdrett i sjøen, er mer avhengig av tilgjengelighet hos flere kommuner til store nok og gode nok sjøarealer.

Som del av prosjektarbeidet har vi innhentet detaljerte data slik at vi bl.a. kan presentere ulike oversikter over direkte sysselsatte i havbruksnæringa i Finnmark, men her hatt hovedvekt på aktiviteten i kommuner i PO12/Vest-Finnmark. Her omfattes alle disse selskapenes aktiviteter i regionen, både matfisk, settefisk, slakteri og forproduksjon, inklusive selskapenes administrasjon og tekniske støttefunksjoner.

Tabell 4: Oversikt over oppdrettsselskaper i Finnmark sine anlegg og funksjoner, fordelt på kommune. Antall anlegg, 2021. I [parentes] er angitt ca. antall ansatte ved noen typer anlegg/ lokasjoner.

Kommuner	Regionkontor og administrasjon	Slakteri / prosessanlegg	Settefisk	Matfisklokaliteter
PO-12	3	2-3	3-4	73
Loppa		1 (12) ⁶⁷		10
Hasvik			1 ⁶⁸ [7]	3
Alta	3 ⁶⁹	1 [60]		21
Hammerfest		1[70+20] ⁷⁰		20
Måsøy			1 ⁷¹ (0)	8
Nordkapp				7
Porsanger				
Lebesby			2 ⁷² [33+32]	4
PO-13				9
Båtsfjord			1 ⁷³ [6]	1 (Salmar)
Sør-Varanger		1 ⁷⁴ (38)		5 (Lerøy Aurora)
Nesseby			1 ⁷⁵ (0)	3 (Lerøy Aurora)
Sum	3	4	6	82

Kilde: NORCE. Basert på data fra Fiskeridirektoratet, fra oppdrettsselskap, intervju med flere kommuner og registeroppslag. Kan være noen mindre avvik i tabellen.

Det er betydelig aktivitet i Vest-Finnmark/PO12 tilknyttet alle de fire funksjonene matfisklokaliteter, administrasjon/teknisk service, slakteri og settefiskproduksjon. Mens matfiskanleggene er størst i antall og spredt over mange kystkommuner, unntatt Porsanger, er administrasjon/støttefunksjoner hovedsakelig konsentrert i Alta. Slakterianleggene har tyngdepunkt både i Hammerfest og Alta, men det er også et mindre

⁶⁷ Polarfeed AS, lite slakteri og fiskeforfabrikk, 10-12 ansatte, lokal eid, Loppa kommune

⁶⁸ Nordnorsk Smolt AS (eies 50% hver av NRS Farming og Grieg Seafood Finnmark). Dessuten er et anlegg til under utvikling i Hasvik kommune, Breivikfjorden (Cermaq).

⁶⁹ Grieg, Cermaq og NRS.

⁷⁰ Cermaq slakteri i Rypefjord: 70 faste + 40 i sesong (=20 årsverk), dvs. totalt 90 årsverk.

⁷¹ Havøysund Settefisk AS (ingen aktivitet registrert i Bisnode.no april 2022). Vi erfarer imidlertid at bedriften 30.6.2017 fikk fra Fylkesmannen i Finnmark "[tillatelse](#) til utslipp fra anlegg for produksjon av laksesmolt ved Eiterfjordbotn i Måsøy kommune."

⁷² To settefiskanlegg i Lebesby kommune, hhv. som eies av: Lerøy Aurora i Friarfjord (33 ansatte) og Grieg Seafood Finnmark i Landersfjord 32 ansatte.

⁷³ Polar Seafood AS, 6 ansatte registrert i Bisnode.

⁷⁴ Kirkenes Processing AS i Jarfjord/Sør-Varanger, lakseslakteri eid av Lerøy Aurora og Salmar med eierandel 50% hver. Nace næringskode: 10209 - Bearbeiding og konservering av fisk og fiskevarer ellers. I følge Bisnode har bedriften 38 ansatte (april 2022). Produksjonen er sesongbasert, <https://kirkenesprocessing.no/>

⁷⁵ Nesseby Smolt AS (hovedeiere fra Bodø og Midt-Norge) meldte tidligere at de [har fått konsesjon](#) (kyst.no, 17.3.2018) for produksjon av inntil fem millioner settefisk i Gandvik i Nesseby kommune i Finnmark. Det var imidlertid registrert Ingen aktivitet (0 ansatte) på selskapet hos Bisnode-registeret per april 2022. Allerede i juni 2015 [godkjente](#) kommunestyret i Nesseby detaljreguleringsplanen. Formelt tildeles konsesjonen av Finnmark fylkeskommune (FFK), og FFK ventet da enda på tilbakemelding fra Mattilsynet og Fylkesmannen. Fylkesmannen hadde da tidligere avvist selskapets søknad grunnet manglende avtale med reindrifta.

slakteri Loppa. Settefisk-produksjonen i PO-12 foregår først og fremst ved to større anlegg i Lebesby kommune, i tillegg til et mindre anlegg i Hasvik kommune.

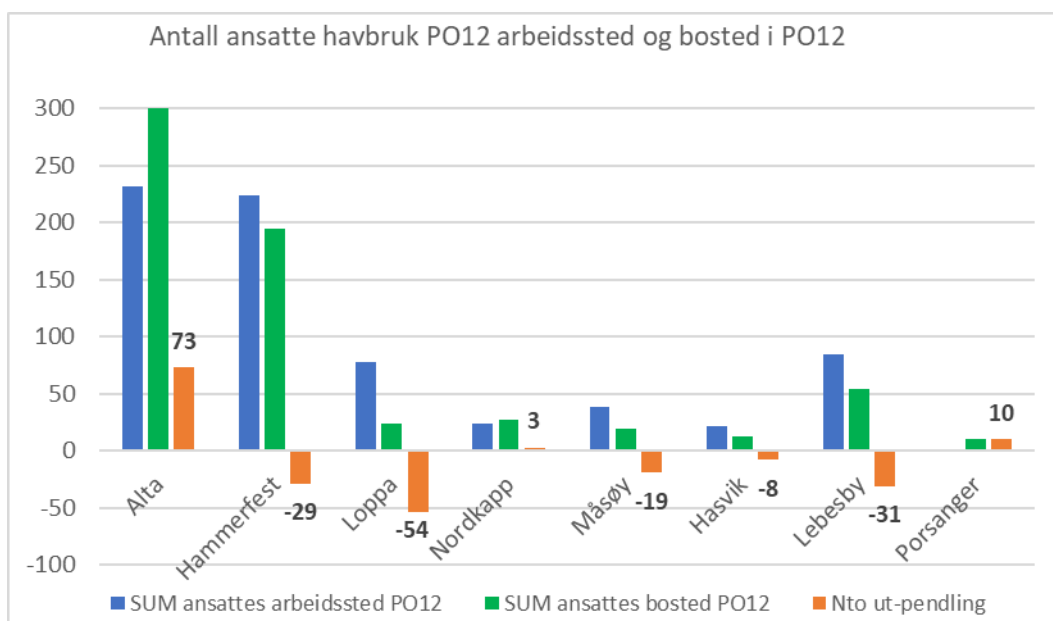
Tabell 5: Havbruksselskapene i PO12/Vest-Finnmark. Sysselsatte etter arbeids- og bosted, mars 2022

Kommune	Arbeidssted PO12 kommune	Bosted kommune	Netto innpendling	Netto utpendling	Netto innpendling, %
Alta	231	304		73	-32 %
Hammerfest	224	195	29		13 %
Loppa	78	24	54		69 %
Nordkapp	24	27		3	-13 %
Måsøy	38	19	19		50 %
Hasvik	21	13	8		38 %
Lebesby	85	54	31		36 %
Porsanger	0	10		10	
SUM	701	646	55		8 %

Kilde: NORCE

Samlet er det 701 direkte sysselsatte i havbruksnæringen med arbeidssted PO12/Vest-Finnmark, hvorav 646 har bosted i samme region. Flest av jobbene er lokalisert i Alta (231), dernest Hammerfest (224), Lebesby (85) og Loppa kommune (78). Øvrige havbrukskommuner er Måsøy, Nordkapp og Hasvik som hver har 20-40 arbeidsplasser innen havbruk, mens Porsanger fortsatt er uten havbruksvirksomhet knyttet til laksenæringen.

En markert forskjell er at i noen kommuner er det en høy andel av arbeidsplassene som utføres av *personer bosatt i andre kommuner*. Det gjelder i særdeleshet Loppa der et klart flertall av arbeidsplassene utføres av pendlere bosatte utenfor kommunen (netto innpendling 69%), men også i Måsøy kommune er halvparten av havbruksansatte bosatt i annen kommune. Høy nettoinnpendling er det også til Lebesby og Hasvik med 35-40%. For Alta er det motsatt ved at de har en betydelig netto utpendling (32%) ved at mange fra kommunen jobber ved havbruksinstallasjoner i andre kommuner i regionen, samtidig som relativt få fra andre kommuner jobber ved havbruksarbeidsplasser lokalisert i Alta.

Figur 20: Ansatte i havbruk PO12 etter arbeidssteds- og bostedskommune. Antall, mars 2022

Kilde: NORCE

Vi ser også en endring over flere år i aktivitetsnivået, pendlingen og strukturen på funksjonsfordeling mellom kommunene i regionen fram mot 2022. Sammenlignet med en lignende oversikt for Vest-Finnmark i 2017⁷⁶, har det skjedd størst økning i antall havbruksarbeidsplasser i Loppa, og noe økning i Hasvik, Måsøy og Hammerfest kommuner. Nordkapp har hatt en merkbar nedgang, og det har vært en liten reduksjon i Alta. Mer om ulikhet og endring i type arbeidsplasser i kommunene kommer vi tilbake til.

4.2 Produksjon og sysselsatte ved oppdrettsaktivitet i Finnmark og landet

Sysselsatte innen matfisk og settefisk

Matfisk- og settefiskproduksjon av laks og ørret sysselsatte vel 9.000 personer i landet i 2020. Finnmarks andel av dette var året før ca. 9 pst. og anslås ut fra det å utgjøre om lag 800 i 2020⁷⁷, herav om lag 75 eller 10 prosent innen settefiskproduksjon. Sammenlignet med 2015 er det omtrent en dobling av sysselsettinga mens tilsvarende for landet var en økning på om lag 43 pst.

⁷⁶ Noodt & Reiding (2019). Her omfattes bare kommuner i Vest-Finnmark, dvs. PO12 utenom Lebesby kommune.

⁷⁷ Siden Finnmark ikke var eget fylke i 2020, har vi anslått 2020 tall ved å benytte samme andel av matfisk/settefiskproduksjon Finnmark hadde av landet i 2019 og regnet det av landet totalt i 2020.

Fylkene som skiller seg ut med flest ansatte i matfisk- og settefiskproduksjon er i tillegg til Troms og Finnmark fylke også Nordland, Trøndelag og Vestland fylker. Mens alle de tre førstnevnte har hatt en betydelig økning i sysselsatte på 60-80 pst. perioden 2015-2020 var økningen bare på 15 pst. i Vestland fylke.

Tabell 6: Sysselsatte i akvakulturnæringen innen matfiskoppdrett og settefiskproduksjon etter fylke. Antall 2015-2020 og andel av landet totalt i hhv. 2015 og 2019.⁷⁸

	Settef.			Settef.			Settef.			Settef.			Andel av tot 2019	Andel av tot 2015
	Total 2015	Matfisk 2015	/Yng 2015	Total 2017	Matfisk 2017	/Yng 2017	Total 2019	Matfisk 2019	/Yng 2019	Total 2020	Matfisk 2020	/Yng 2020		
Finnmark	405	349	56	550	486	64	736	662	74				8,8	6,4
Troms	675	608	67	953	864	89	884	750	134				10,6	10,6
Troms&Finnm.	1080	808	123	1503	1349	153	1620	1412	208	1607	1389	218	19,4	17,0
Nordland	987	735	252	1279	950	329	1642	1193	449	1645	1334	311	19,6	15,5
Trøndelag	1037	761	276	1207	941	266	1595	1266	329	1871	1333	538	19,1	16,3
Møre&Romsd.	688	441	247	797	541	256	736	509	227	984	734	250	8,8	10,8
Vestland	2024	1483	541	2158	1602		2151	1640	511	2319	1811	508	25,7	31,9
Rogaland	456	310	146	459	296	163	508	372	136	517	366	151	6,1	7,2
Øvrige fylk	80	67	13	99	82	17	118	105	13	153	136	17	1,4	1,3
Sum	6352	4754	1598	7502	5762	1184	8370	6497	1873	9096	7103	1993	100	100

Kilde: Norce - basert på Fiskeridirektoratet og dels SSB datagrunnlag.

Ovennevnte omfatter direkte sysselsatte i oppdrettsselskapene. Lokalisert i nærrområder til oppdrettsselskapenes anlegg vil også være etablert forfabrikker, fiskekassfabrikker og andre spesialiserte leverandører med flere ansatte. Disse er ofte eid av andre selskap, og kommer i tillegg dersom en ønsker å belyse større deler av verdikjeden knyttet til havbruksnæringen. Et interessant trekk er utviklingen av leverandørnæringen som nå er blitt betydelig nasjonalt, men også vokser i nord. Det gjelder både leverandører av utstyr som merder og arbeidsbåter mv., men også en rekke tjenester fra brønnbåtrederi, vedlikeholdstjenester mv. (NORCE, Menon, Nofima; 2020).

Utvikling i produksjon og salgsværdi

I tillegg til stor vekst i sysselsetting har laksenæringen i landet også hatt en kraftig vekst både i volum og verdi. De senere årene har økningen særlig vært stor når det gjelder pris og omsetningsverdi mens volumutviklingen har flatet noe ut. Mens det i 1995 ble produsert 276 tusen tonn laks, var det i 2015 økt til 1,3 millioner tonn og i 2020 hele 1,5 millioner tonn. Økningen i perioden 2010-2019 var på nærmere 46 pst. Utviklinga i Finnmark har vært enda sterkere og hadde i samme periode 111 pst. volumvekst

⁷⁸ Hvis Fiskeridirektoratet i sine data ikke inkluderer lakseslakteri, så vil de komme i tillegg. Lakselakteri har mange ansatte i Finnmark, om lag 200, herav de fleste i Vest-Finnmark. Hos SSB næringsstatistikk er vanligvis slakteri registrert under fiskeindustri (Nace 10.2), men det avhenger av hva selskapene har meldt inn. SSB sine data gjelder for slutten av året, og sesong kan påvirke registreringene. Våre egne innhentede data for ansatte er i hovedsak direkte fra selskapene og gjelder ca. mars 2022, og er ikke nødvendigvis helt sammenlignbare med Fiskeridirektoratet eller SSB.

Tabell 7: Oppdrett. Slaktet laks og regnbueørret 1995-2020, fylker. Antall tonn (rundvekt)⁷⁹, endring % og andel av total landet.

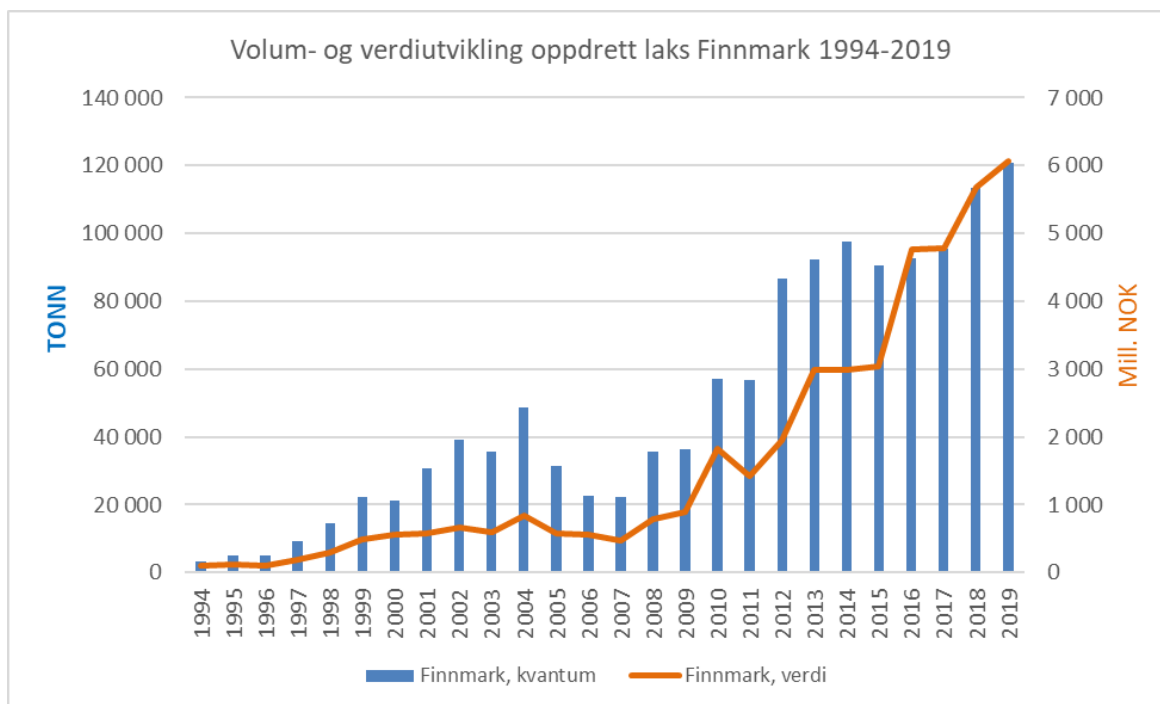
Volum	tonn 1995	tonn 2000	tonn 2010	tonn 2015	tonn 2016	tonn 2017	tonn 2018	tonn 2019	tonn 2020	Endr % 2010-19	Andel % 2019
Finmark	4895	21140	57149	90482	92702	95585	113476	120826	115017	111,4	8,3
Troms	17973	39899	109563	168043	168813	186851	188398	176935	188861	61,5	12,2
Troms/Finmark	22868	61039	166712	258525	261515	282436	301874	297761	303877	78,6	20,6
Nordland	46479	84958	192938	267021	255359	260154	254634	309696	299766	60,5	21,4
Trøndelag	45110	87101	187662	252378	261464	188625	322860	204167	328086	8,8	14,1
Møre/Romsdal	46812	68204	120402	179161	104515	171272	89766	199758	95208	65,9	13,8
Vestland	95635	145879	250455	319733	345219	307564	303613	321010	361302	28,2	22,2
Rogaland	15410	34223	64368	83103	75712	78739	64045	92071	85101	43,0	6,4
Øvrige fylker	3911	6864	11676	16433	17688	14563	13556	23071	11359	97,6	1,6
SUM	276225	488268	994213	1376354	1321472	1303353	1350348	1447534	1484700	45,6	100

Kilde: Fiskeridirektoratet

Når det gjelder utviklinga i Finnmark ble det produsert om lag 21.000 tonn laks til en verdi av ca. 550 mill. kr, jf. figuren under i år 2000. I 2010 var produksjonen økt med 170 pst. pst. til 57.000 tonn, mens verdien var økt med 230 pst. til 1,8 milliarder kr. I perioden 2010-2019 vokste næringen enda sterkere i Finnmark da produksjonen vokste ytterligere til 121.000 tonn og 6,1 mrd. kr i omsetning, en økning på hhv. 112 pst. og 239 pst. Vi ser at verdien har vokst sterkere enn produksjonen i hele perioden, men særlig de siste ti årene. Det første oppdrettsanlegget for laks i Finnmark ble etablert i begynnelsen av 70-tallet i Hammerfest kommune (Akkarfjord, Kvaløya).

⁷⁹ Omregningsfaktor for laks fra sløyd vekt med hode til rund vekst er 1,125, kilde, SSB: [omregningsfaktor](#) . Oppdatert tall for 2021 er at kvantum slaktet laks og regnbueørret for landet totalt var: 1 646 899 tonn, altså betydelig vekst fra 2020 til 2021, og større enn årene like før. I 2021 var slaktet volum i Troms og Finnmark økt til 371159 tonn eller **22,5%** av landet (opp fra 20,5% i 2020). Nord-Norge totalt hadde i 2021 kommet opp i **45% produksjon av landet** totalt (mot 41% i 2020).

Figur 21: Volum- og verdiutvikling innen oppdrett av laks i Finnmark 1994-2019. Tonn⁸⁰ og mill. kr.



Kilde: Fiskeridirektoratet

Dersom vi sammenligner med sysselsettingsutviklingen, viser økningen i produksjon av havbruksnæringa har hatt en betydelig produktivitetsvekst. Det er oppnådd gjennom satsing på kunnskapsutvikling og at næringen har vært innovativ ved å ha tatt i bruk ny teknologi fortløpende.

4.3 Oppdrettsselskap og MTB-kapasitet på lokaliteter i kommuner i Finnmark (hhv. PO-12 og PO-13)

Matfiskoppdrett av laks i sjøen har vokst så mye lengst nord at flere av landets største oppdrettskommuner finnes i Troms og Finnmark fylke. Av landets ca. 140 oppdrettskommuner, finner vi blant de fem klart største oppdrettskommunene hhv. Senja kommune og Hammerfest kommune som hhv. tredje og fjerde største. Alta, med noe lavere biomasse, er også stor og åttende størst. Måsøy, Loppa og Nordkapp kommuner er også relativt betydelig oppdrettsaktivitet.

⁸⁰ Kvantum er oppgitt i rundvekt (WFE). Fra og med 1998 er omregningsfaktor hentet fra NS 9417:2012.

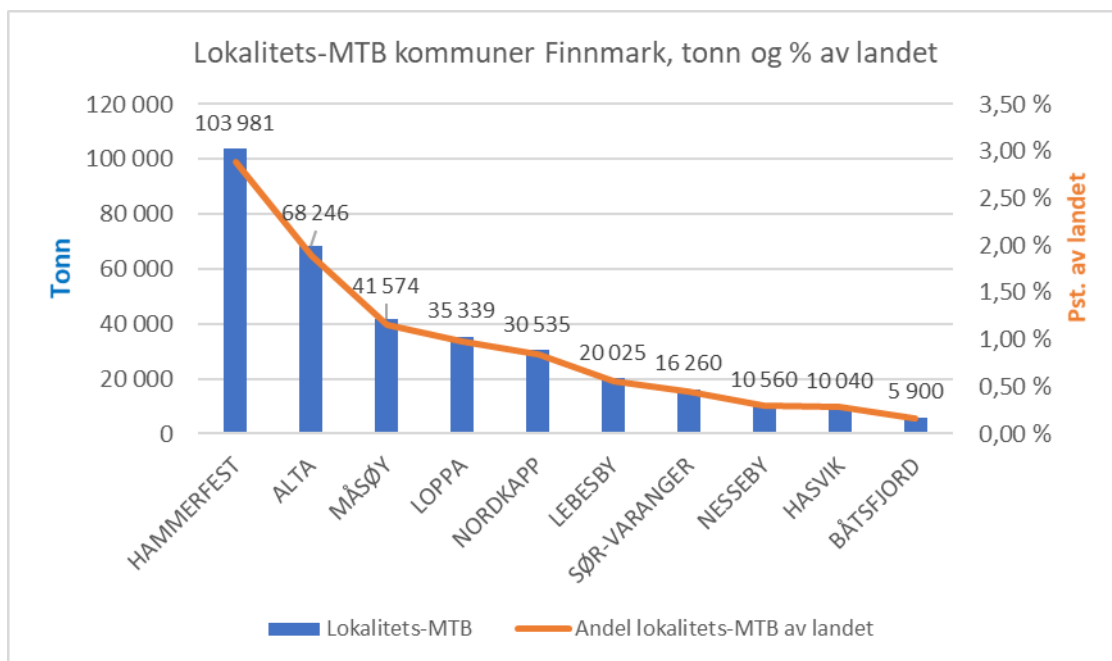
Tabell 8: Oppdrettskommuner rangert etter størrelse lokalitets-MTB, Finnmark og landet

Kommune	Rangering	Region	Lokalitets-MTB. Tonn	i % av landet
Frøya	1	Trøndelag	156 400	4,34 %
Nærøysund	2	Trøndelag	140 855	3,91 %
Senja	3	Finnmark	120 405	3,34 %
Hammerfest	4	Troms	103 981	2,88 %
Hitra	5	Trøndelag	101 390	2,81 %
FINNMARK, øvrige				
Alta	8	Finnmark	68 246	1,89 %
Måsøy	30	Finnmark	41 574	1,15 %
Loppa	35	Finnmark	35 339	0,98 %
Nordkapp	39	Finnmark	30 535	0,85 %

Kilde: Fiskeridirektoratet, tabell: NORCE.

De øvrige noe mindre oppdrettskommuner er etter MTB-størrelse rangert som følger: Lebesby (65), Sør-Varanger (77), Nesseby (95), Hasvik (96) og Båtsfjord (117).

I figuren nedenfor har vi vist alle oppdrettskommunene i Finnmark rangert etter størrelse på lokalitets-MTB innenfor sine kommunegrenser, og andelen kommunene utgjør av maksimal tillatt biomasse av landet totalt.

Figur 22: Lokalitets-MTB kommuner i Finnmark, tonn og pst. av landet totalt. 2021.

Kilde: Fiskeridirektoratet, per 1.9.2021. Figur: NORCE.

Nedenfor framgår hvordan de 82 oppdrettslokalitetene i Finnmark er fordelt på kommune, hvorav 73 er i produksjonsområde12/Vest-Finnmark og ni i Øst-Finnmark. Alta og Hammerfest er de som har klart flest lokaliteter med ca. 20 hver. Deretter følger Loppa (10), Måsøy (9) og Nordkapp (7). Det kanskje mest interessante er den betydelige veksten

i lokalitets-kapasitet i PO12 der MTB har økt med 32 pst. perioden 2018-2022. Veksten har i særdeleshet vært stor i Måsøy (75 pst.), Nordkapp (59 pst.) og Hammerfest (54 pst.). I tillegg til at det gir grunnlag for økt produksjon, gir det også økning i utbetalinger fra Havbruksfondet.

Et annet interessant aspekt er arealbruken som oppdrettslokalitetene har tilgang til i de ulike kommunene, der er variasjonene store. Særlig sammenlignet med Alta legger oppdrettslokaliteter i alle andre kommuner i gjennomsnitt beslag på til dels vesentlige større sjøarealer, jf. tabell. I over halvparten av de øvrige kommunene legger lokalitetene beslag på omtrent dobbelt så mye sjøareal eller mer, f.eks. sammenlignet med kommunene Måsøy, Lebesby, Hasvik, Hammerfest, Nordkapp og til dels Båtsfjord.

Tabell 9: Lokalitets-MTB og areal på oppdrettslokaliteter fordelt på kommuner i Finnmark.

	Sum lok-MTB, TN, 3.2.2022	Antall Lokaliteter	Areal overflate lokaliteter, m2	Sum lok-MTB, TN, 1.9.2018	Endr. Lok-MTB 2018-2022	Endr. Lok-MTB 2018-2022, %
PO12/"VF"	312 160	73	7 692 648	236 728	75 432	31,9
Hammerfest	107 101	20	2 405 744	69 720	37 381	53,6
Alta	68 246	21	1 310 923	64 375	3 871	6,0
Måsøy	41 574	8	1 242 675	23 799	17 775	74,7
Loppa	35 339	10	849 634	31 379	3 960	12,6
Nordkapp	30 535	7	840 719	19 195	11 340	59,1
Lebesby	19 325	4	614 484	18 225	1 100	6,0
Hasvik	10 040	3	428 469	10 035	5	0,0
PO13/"ØF"	32 724	9	736 475	32 100	624	1,9
Sør-Varanger	16 264	5	369 117	17 940	-1 676	-9,3
Nesseby	10 560	3	259 419	10 560	-	0,0
Båtsfjord	5 900	1	107 939	3 600	2 300	64
TOTALT	344 884	82	8 429 123	268 828	76 056	28,3

Kilde: Fiskeridirektoratet, tabell: NORCE.

Sammenligner vi veksten fra 1.9.2018-1.9.2021⁸¹ med landsgjennomsnittet, har lokalitets MTB i Finnmark totalt vokst med hele 27,4% på disse tre årene mot 10,2 pst. for landet.

Oppdrettslokaliteter i Finnmark fordelt på oppdrettsselskap i kommune

Nedenfor følger en oversikt over hvilke selskap som er etablert med oppdrettslokaliteter i de ulike kommunene, og antall lokaliteter de har i hver av kommunene i Finnmark. Vi ser at Cermaq er størst i Hammerfest og Alta, Grieg er størst i Loppa og Nordkapp, NRS størst i

⁸¹ Tallene for Finnmark i tabellens andre kolonne er per 3.2.2022, så vi har brukt tall per 1.9.2021 for Finnmark for å kunne sammenligne endringen 2018-2021 korrekt med landstall vi hadde per 1.9.2021.

Hasvik, Salmar er størst i Lebesby mens NRS og Cermaq er like store i Måsøy kommune. I Øst-Finnmark er det Lerøy som dominerer med 7 av totalt 9 lokaliteter.

Tabell 10: Antall oppdrettslokaliteter fordelt på kommuner og oppdrettsselskaper i Vest-Finnmark og Øst-Finnmark. 2022.

Kommuner "VF"	Antall lokaliteter				SUM lokaliteter	SUM MTB, tonn
	Cermaq	Grieg S F	NRS Farm	Salmar Farm		
Alta	9	5	7		21	68 246
Hammerfest	10	6	2	2	20	107 101
Hasvik			3		3	10 040
Lebesby				4	4	19 325
Loppa	4	6			10	35 339
Måsøy	4		4		8	41 574
Nordkapp		7			7	30 535
Totalt "VF" /PO12	27	24	16	6	73	312 160

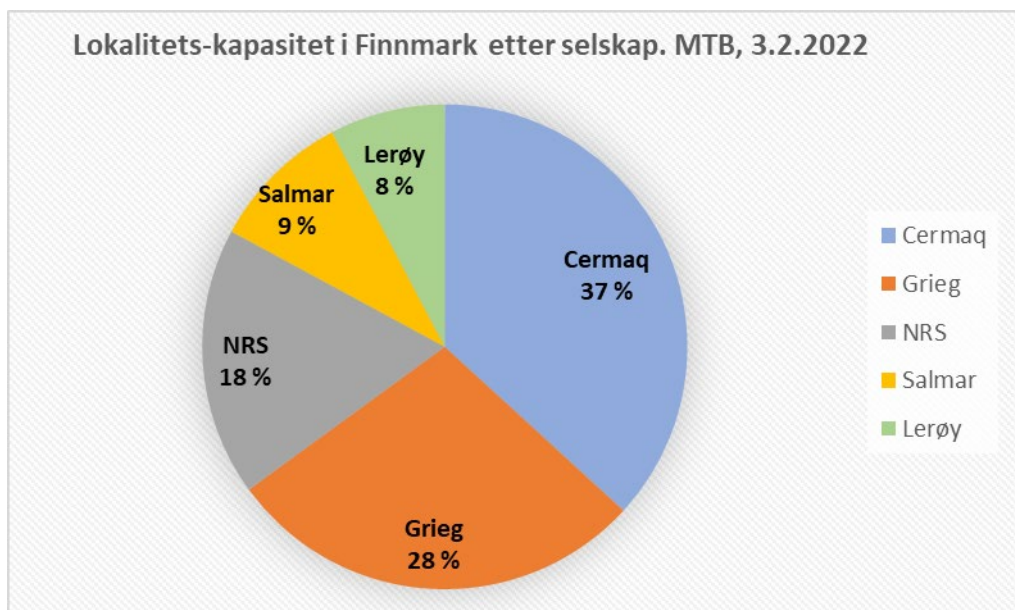
Kilde: Fiskeridirektoratet, Akvakulturregisteret 3.2.2022. Tabell: NORCE.

Kommuner "ØF"	Antall lokaliteter			SUM lokaliteter	SUM MTB, tonn
	Kirkenes Processing	Lerøy	Salmar		
Båtsfjord			1	1	5 900
Nesseby			3	3	10 560
Sør-Varanger	1		4	5	16 260
Totalt "ØF" /PO13	1	7	1	9	32 720

Kilde: Fiskeridirektoratet, Akvakulturregisteret 3.2.2022. Tabell: NORCE.

I figuren under har vi presentert alle selskapene etter størrelse, målt i andel av total lokalitets-MTB de disponerer i Finnmark. Vi ser at Cermaq (37%) og Grieg (28%) er de største, deretter følger NRS, Salmar og Lerøy.

Figur 23: Lokalitets-kapasitet (MTB) i Finnmark fordelt på oppdrettsselskapene etablert i Finnmark



Kilde: NORCE. Basert på bearbeiding av data fra Fiskeridirektoratet, Akvakulturregisteret 3.2.2022

4.4 Sysselsatte i havbruksselskap fordelt på kommune og type aktivitet i PO-12

For kommunene er antall direkte sysselsatte i havbruksnæringen, ved siden av ringvirkninger/leveranser⁸² og skatte-/avgiftsinntekter generert direkte eller indirekte fra næringen, viktige insentiv for å satse på økt tilrettelegging for matfiskoppdrett i kommunene. Havbruksnæringa er samlet en viktig aktør for hele regionen PO12/Vest-Finnmark, selv om det vil variere ut fra lokalisering av anleggene og tilgang på leverandører og relevant kompetanse hva de enkelte kommunene får ut av aktiviteten.

Havbruksnæringa er til stede med ulike typer anlegg, produksjon og jobber som etterspør og gir muligheter for ulike typer kompetanse. Noen typer jobber kan betjenes med personell som jobber i skift-/turnusarbeid og pendling mens andre er bedre egnet for arbeidskraft bosatt nærmere arbeidssted.

⁸² Hvor mye innkjøpene fra havbruksnæringen i Vest-Finnmark utgjør og varierer mellom kommunene i regionen er tidligere belyst for driftsåret 2017 hos Noodt & Reiding (2019). Innkjøpene fra næringen er betydelig og har nok endret seg siden da. Der framgikk at: "Av det totale innkjøpet på om lag 411 millioner kroner fra leverandører i Vest-Finnmark, sto leverandørene i Alta for om lag 73% og Hammerfest for om lag 20%. Kun 7% av innkjøpene kom fra leverandører i de andre 5 kommunene", herav mest i Loppa.

Fordelt på typer aktivitet er det sysselsatte tilknyttet oppdrettslokalitetene som er størst i regionen med 368 sysselsatte, eller vel halvparten av alle i næringen. Disse er fordelt på lokaliteter (73) i mange (7) kommuner slik at matfiskoppdrett i gjennomsnitt har ca. 50 jobber i hver oppdrettskommune, men av disse er det i en del kommuner en høy andel pendlere fra andre kommuner som utfører jobbene.

Øvrige aktiviteter/funksjoner innen havbruk, utover aktiviteten ved matfisklokalitetene, er nesten like omfattende og utgjør ca. 330 direkte sysselsatte og fordeler seg i hovedsak på slakteri (ca. 170 ansatte), administrasjon/teknisk support (86) samt settefiskproduksjon (72). Dette er særdeles attraktive arbeidsplasser i verdikjeden som er konsentrert til færre steder, har høy andel lokalt bosatte og høy andel kompetansearbeidsplasser. Disse funksjonene er sterkest representert i Alta som både har betydelig aktivitet innen ledelse/administrasjon og slakteri mens Hammerfest har betydelig slakterivirksomhet og Lebesby er tyngdepunkt innen settefiskproduksjon i PO12/vest-fylket. Både Alta og Hammerfest har også vel 15 ansatte hver innen tekniske støttefunksjoner. Disse funksjonene er type arbeidsplasser der de fleste er bosatt lokalt, dels med unntak av settefiskproduksjonen i Lebesby der en betydelig andel av ansatte er pendlere.

Tabell 11: Sysselsatte i havbruksnæringa i Produksjonsområde 12 / "Vest-Finnmark" fordelt på type aktivitet og kommuner. Antall og prosent, mars 2022.⁸³

AKTIVITET	Alta	Hammerfest	Loppa	Nordkapp	Måsøy	Hasvik	Lebesby	TOTALT PO12
Ledelse/adm.	47	6	0	0	0	0	0	53
Matfisklokalitet	105	101	66	24	38	14	20	368
Slakteri	63	100	6	0	0	0	0	169
Settefisk	0	0	0	0	0	7	65	72
Førproduksjon	0	0	6	0	0	0	0	6
Teknisk/service	16	17	0	0	0	0	0	33
Sum	231	224	78	24	38	21	85	701
Pst. lokalt bosatt	89,6	77,7	28,2	62,5	31,6	57,1	63,5	70,8
Pst. lokalt bosatt ved matfisklokalitet	85,7	54,5	15,2	62,5	34,2	35,7	80,0	55,4

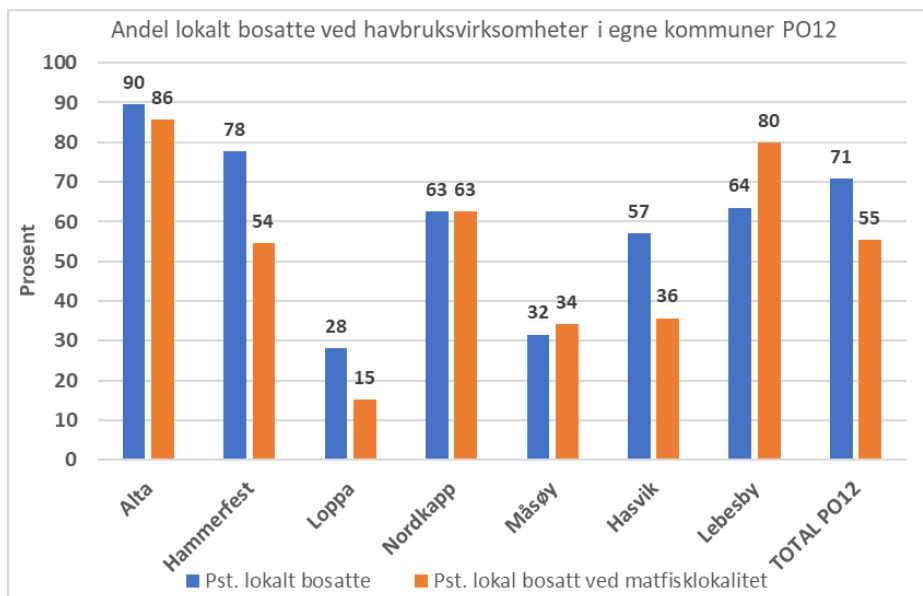
Kilde: NORCE

Nederst i tabellen ovenfor viser vi hvor stor andel av de de sysselsatte ved havbruksvirksomheter i kommunen som er bosatt i kommunen der virksomheten foregår. Forskjellene er store, fra Alta der 90 pst. av havbruksansatte er lokalt bosatt, til Loppa og Måsøy der bare om lag 30 pst. bor lokalt. Om vi kun ser på arbeidsplassene på matfisklokalitetene, så er andelen som pendler enda høyere, særlig i kommuner som Loppa, Hasvik og Hammerfest. Kommuner med lavest andel lokalt bosatte blant de som

⁸³ Tall med rød farge er ubekreftede tall og basert på sekundærkilder.

jobber på oppdrettslokalitetene er Loppa (15 % lokalt bosatte i egen kommune), Måsøy og Hasvik (begge ca. 35 % lokalt bosatte) og Hammerfest (55% lokalt bosatte).

Figur 24: Andel lokalt bosatte hos sysselsatte ved de enkelte havbruksvirksomhetene lokalisert i kommuner i PO12/Vest-Finnmark. Mars 2022.



Kilde: NORCE

I tillegg til betydningen havbruksnæringen har i ulike deler av Finnmark, med variasjon i aktivtetsomfang og "arbeidsdeling" mht. hvilke typer aktiviteter som er plassert i de ulike kommunene, erfarer vi ytterligere en strukturell geografisk strukturell prosess der stadig flere funksjoner konsentreres til lands- eller nasjonalt nivå. Det gjelder også i Finnmark der funksjoner som angår Finnmark er lokalisert utenfor fylket og over tid er også funksjoner som tidligere har vært plassert med kontorsted Finnmark flyttet ut av regionen. Dette bidrar også til at antall *ansatte innen havbruk i PO12 har vokst relativt begrenset sammenlignet med f.eks. økningen i lokalitets-MTB i området.*

5 Områdesamarbeid, bærekraftreguleringer av verdiskaping og aktørenes strategier

Her har vi intervjuet nesten alle kommunene og selskapene i Vest-Finnmark relativt grundig og benyttet en strukturert intervjuguide for å sikre at aktørene utfordres på de samme temaene. På forhånd har vi hatt samtaler om sentrale spørsmål og gått gjennom litteratur og data for å sikre at det er relevante spørsmål som er reist. Spørsmål er justert underveis, etter noen innledende samtaler med personer som kjenner næringen, kommuner og saksbehandlende myndigheter. Intervjuene dekker vesentlig mer enn det som anvendes i denne bolken, og det utnyttes både som faktagrunnlag ellers i rapporten og som bakgrunnsforståelse for de uttalelser informanter fra selskaper, kommunesektor og statlige forvaltningsmyndigheter gir i samtaler og intervju. Kapitlet oppsummerer hovedinnholdet i deres svar på hovedproblemstillingene i denne delen av prosjektet.

5.1 Næringen i PO12 forteller

De to hovedspørsmålene vi skal se på, *samt noen relevante tilleggsspørsmål* vi også belyser her for å sette havbruksnæringen inn i en sammenheng, er i stor grad basert på intervjuene. Hovedspørsmålene er:

- Hvordan oppfatter oppdrettsaktørene produksjonsområdeforskriften
- Hvor viktig er områdesamarbeid for framtidig produksjonsøkning

Vurderingene hos oppdrettsselskapene må sees i sammenheng utviklingen og nåsituasjonen for havbruksnæringen i Finnmark – herunder selskapsstrukturen og regionens geografiske størrelse. Produksjonsområde 12 eller "Vest-Finnmark", som omfatter Vest-Finnmark pluss Lebesby, har hatt tre veletablerte selskap over tid, som har utviklet god kjennskap til hverandre. Det er Cermaq, Grieg og NRS. Så sent som i 2019 kom den fjerde aktøren, Salmar, og etablerte seg og fikk satt ut den første fisken med lokaliteter i Hammerfest kommune/Sørøya. På kartoversikt ser man at selskapene har konsentrert anleggene i hver sine geografiske soner/strekninger i enkeltkommuner, og f.eks. Nordkapp er hittil Grieg-"land" som eneste aktør og i Lebesby er Salmar hittil alene. Nye oppdrettsselskap har etter hvert vist økende interesse, og av media framgår f.eks. at en betydelig aktør som Mowi er aktive for å komme inn i fylket, bl.a. med søknad i Gamvik kommune, til lokalitet akkurat innenfor PO12. I PO13/Øst-Finnmark har lakseoppdrett i sjø hittil vært mye mindre enn i vestfylket, og bare Salmar og Lerøy er etablert med oppdrett av de større nasjonale selskapene. Man kan regne med at tendensen til økende interesse fra andre selskap vil tilta etter hvert som tilgang på arealer i andre deler av landet er blitt et stadig større problem og prisene på kjøp av flere konsesjoner har økt enda mer i sør.

Selskapsambisjoner og strategier i PO12

Alle selskapene vi har snakket med har *vekstambisjoner* og arbeider langs flere spor for å lykkes med det. Man håper å kunne kjøpe 3% mer kapasitet årlig (6% annet hvert år), slik trafikklyssystemet gir rom for når bestemte vilkår er oppfylt, og videre å utnytte dagens konsesjoner bedre gjennom optimalisering av driften. "Vi håper å kunne oppnå en produksjonsvekst på minst 20 prosent de nærmeste tre-fire årene" mener en av aktørene, og en annen sier 30% innen fem år.

Utfordringer: Finnmark har noen fordeler med kaldt vann som gir mindre sykdom, men som samtidig gir lavere produksjon per konsesjonstonn, avkastning kanskje bare ned mot 1,2 mot 1,7 de beste stedene i landet med høyere temperaturer. Så er det en utfordring å få kommunene til å forstå at når de ber om mer arealer, så er det ikke bare for å øke produksjonen, men også for å drive mer bærekraftig ved å rotere og brakklegge lokaliteter i perioder. Derfor er det ikke uvanlig at en har fisk i sjøen til enhver tid som bare utnytter 1/3 av lokalitets-MTB. "Derfor trenger vi adgang til nye lokaliteter samtidig som vi må få adgang til å kjøpe mer selskaps-MTB".

Andre utfordringer er dødelighet og ILA, og lusa er en trussel, men situasjonen i Finnmark er bedre enn i andre fylker. Det er også forventninger om at ny teknologi skal kunne redusere luseutfordringene. Rømming er ikke en trussel for de fleste i området, men tas alvorlig. Noen har opplevd ILA utbrudd, riktig nok sjelden, men det er alvorlig hvis det skjer og skjer på et ugunstig tidspunkt. Tilgang på kvalitets-smolt, med riktig størrelse og til riktig tidspunkt, er viktig. Noen har hatt utfordringer, men de fleste har løst det med egne smoltanlegg eller har investeringsplaner som vil løse det, f.eks. har Cermag planer om å etablere settefiskanlegg på Sørøya i Hasvik kommune.

Selskapene mener de har mulighet for noe vekst med dagens lokasjoner ved *optimalisering* av produksjonen, men trenger nye konsesjoner og dels bedre plassering av tidligere lokasjoner slik at en oppnår bedre vanngjennomstrømming og plass til dagens større anlegg, samtidig som en kontinuerlig prøver å innovere og utnytte eksisterende lokaliteter bedre.

Strategier teknologi og anlegg: Det er tydelig at selskapene i PO12 er opptatt av innovasjon, men hos de lengst etablerte virker det ikke å være noe hovedfokus på radikale strategiendringer som satsing på landbaserte matfiskanlegg eller satsing på å ha hele produksjonen i lukkede/semilukkede større anlegg til havs. Her er nyanser mellom selskapene, men blant de som holder seg til dagens driftsform med åpne anlegg vises det til umoden og kostbar teknologi for en del av de nye lukkede eller havbaserte anleggssatsingene. Et utsagn er: "Tror ikke lukkede/semilukkede anlegg løser alle problemer. Å ha små fisk i lukkede merder og flytte til åpne anlegg er prøvd i tre generasjoner andre steder. Mye pumpekostnader og mye kan gå feil, stor risiko med mye fisk i store merder." Vi er etablert med utgangspunkt der vi ikke trenger å ta unødig risiko, og tror mer på kontinuerlig innovasjon og kostnadsforbedringer, som f.eks. satsing på

større smolt som gir kortere produksjonstid med raskere vekst i sjøen, og som er mer robust i kalde sjøtemperaturer.

Har kyst- og fjordsystemene i PO12 kapasitet for vekst – arealtilgang, miljøsituasjonen og konkurranse om arealene

Det er en oppfatning blant oppdrettsselskapene at Vest-Finnmark har en miljøstatus som gir rom for produksjonsvekst og at det fortsatt finnes flere områder å regulere til havbruksformål innenfor gjeldende miljøkrav. Dette vil også gi rom for å omdisponere/frigjøre arealer som er tildelt mange år tilbake, men som ikke er like godt egnet ut fra den kunnskapen man har i dag til plassering i sjøen og som tar hensyn til at anleggene i dag har blitt større og bl.a. stiller økte krav til vanngjennomstrømming. Områder som tidligere har hatt tendenser til overbelastning viser seg tar kort tid å bli bra igjen etter brakklegging, for alle miljøparameterne, er en oppfatning i næringa. Samtidig som et av selskapene sier de ønsker organisk vekst basert på bærekraftige miljøforhold, er de bevisst på at de har noen lokaliteter med for svak miljøscore, og ønsker nye/bedre lokaliteter slik at de kan ha bedre opplegg for brakklegging og hente ut miljøgevinster.

Selskapene mener de er bevisste på at det er i deres egen interesse å følge med på miljøparameterne og ta ned aktiviteten dersom lokaliteter blir overbelastet, og de har bevisst oppgradert kompetanse og utstyr og kjøper inn overvåkingstjenester for å overholde kravene, og brakklegger lokaliteter der det er nødvendig for å kunne beholde sertifiseringen.

Samtidig ser selskapene at i enkelte kommuner har havbruksnæringen holdt på lenge, eller har vokst mye de senere år, slik at det er lagt beslag på såpass mange av de best egnede områdene at der begynner det å bli begrenset plass til ytterligere sjøarealer for havbruk. Alta er således en moden og ganske stor havbrukskommune, men der veksten har avtatt bl.a. fordi kommunen inntil videre har valgt å "pause" utlegging av nye sjøarealer til lakseoppdrett. Hammerfest har regulert og tillatt betydelig økning i oppdrettskapasitet de senere årene. Også Hasvik, Måsøy og Loppa har hatt vekst, mens Porsanger har valgt å ikke regulere sjøarealene for oppdrettsaktivitet selv om havbruksaktørene mener fjorden har egnede arealer. Selv om det er rom for å ta ut noe vekst innenfor dagens arealer, er det en oppfatning i næringa at man trenger nye og/eller bedre lokaliteter for å øke produksjonen også på lengre sikt.

Kontroll på lakselusens skadevirkning på villfisk er definert som det tydeligste miljøkriteriet i forvaltningen av havbruksnæringen. Lus er avgjørende, men Finnmark er heldig med lav temp og mindre luseproblem enn flere andre. PO13 i øst-fylket er i en enda bedre situasjon. Kommuner med nasjonale laksefjorder tilfører noen forvaltningsutfordringer, og i vest gjelder det Altafjorden, Repparfjorden og Porsangerfjorden.

I hvilken grad PO12 har rom for vekst i oppdrettsarealer hos de allerede etablerte selskapene i området vil også påvirkes av hvor mange nye aktører som vil søke å etablere oppdrett i Finnmark, og hvordan fylkeskommunen vil prioritere mellom konkurrerende aktører.

Hvordan oppfatter bedriften produksjonsområdeforskriften og trafikklssystemet som regulator for bærekraftig vekst:

Produksjonsområdeforskriften oppfattes av oppdrettsselskapene å være en forutsigbar grei ordning, og gir rom for vekst med gode luseforhold. Den legger opp til at de som produserer må samarbeide. Minst en aktør uttalte at ordningen burde være mer detaljert, og kanskje burde man også påtvinge mer samarbeid innen området. En annen aktør tilføyer at siden nå PO-forskriften nå er etablert, så har man bare måttet tilpasse seg den, ikke noe negativt i det. Potensielt kan situasjoner oppstå der f.eks. én aktør ikke klarer overholde kravene slik at ingen får tilgang til vekst, og da kan jo diskuteres om det er riktig å bruke kollektiv straff, men ok, hvis det er virkemidlet som må til for å oppfylle kravene. Det må settes opp mot at selskapene tar risiko for å kunne ha lokaliteter å ta ut veksten på av forhåndskjøp av volum biomasse⁸⁴.

Trafikklssystem med lus som miljøindikator er hittil beste metoden man har kommet fram til og er praktisk å håndtere, selv om det foreligger faglig kritikk. Man kunne sikkert utarbeidet bedre systemer, men f.eks. i produksjonsområder som PO12 gir det økt kontroll på at aktiviteten er bærekraftig og øker mulighetene for vekst. Aktørene kjenner til at det arbeides vitenskapelig med ordninger der man betrakter hele bio-systemet i sammenhengende fjordsystemer, mot tidligere mer punktvurderinger på lokalitet, og forventer det vil komme bedre reguleringsordninger på sikt. Men dagens ordning fungerer greit innenfor en ramme med inntil 6% vekst annet hvert år.

Betydningen av områdesamarbeid for å oppnå framtidig vekst iht. bærekraftmål og produksjonsområdereguleringene:

Områdesamarbeid oppfattes viktig av alle:

Områdesamarbeid vurderes av oppdrettsaktørene fra meget viktig til helt avgjørende siden selskapene står i samme bås og i en slags "allmenningens tragedie" uten samarbeid, der er selskapene omforent. Hvis man kan samhandle, så kan alle få oppsider av det. Samarbeid er en forutsetning for å kunne ta ut vekstpotensialet. *Selskapene* diskuterer produksjonsplaner de kommende 3-5 årene, og er avhengig av felles strategi i hele området. Det er viktigst at selskapene er med, det er de som har kompetanse, men kanskje også *kommunene* kan ha nytte av å bli involvert for å forstå sammenhenger. De

⁸⁴ Tillatt kjøp ny vekst regnes i prosent av tidligere totalvolum selskapet har kjøpt i produksjonsområdet.

får da grei kunnskap å ha med ved arealrullinger, og ikke bare involveres ved høringer om fiskeri- og andre interesser mv.

Selskapene i PO12 signaliserer at forståelsen av behovet for samarbeid er større i Vest-Finnmark enn generelt i landet. Her er holdningen at *manglende områdesamarbeid er åpenbart en trussel* for å oppfylle trafikklys og mulighet for framtidig vekst. "Ja, og det har vi skjønt, og derfor samarbeider vi."

Da er det helt nødvendig å koordinere produksjonssyklus og gjøre ting samtidig som koordinert/felles brakklegging (f.eks. ved sykdom/ILA), sørge for naturlige barrierer med ulike grupper fisk, ha fokus på felles retningslinjer for desinfeksjon og rengjøring av båter og verktøy. Men samarbeid betinger at man får flere lokaliteter så en kan brakklegge store områder.

Hvordan foregår samarbeidet:

Samarbeidet har ulike former. Det er ikke så mye praktisk driftssamarbeid, men man hjelper hverandre ved å låne utstyr ved f.eks. leveringsproblem fra leverandører. Generelt er man stort sett enig. Den interne kustusen mellom selskapene foregår ved ærlig dialog om hva man forventer av hverandre, og man har jo ikke formell sanksjonsmulighet overfor hverandre. En utfordring er at man trenger nok lokaliteter for å tilpasse og endre ting til det bedre, og der kan nok rivaliseringen øke når antall aktører øker.

Generelt i PO-12 er høyt utviklet fellesskap og forståelse for samarbeid, "gentlemens agreement", at man respekterer hverandre f.eks. ved at man kjøper nye lokaliteter i egen buffersone, og fordeler seg på ulike områder. At samarbeidet er bra skyldes store og få aktører. Andre regioner har flere og mindre aktører, mens PO12 er foreløpig fire aktører der tre av disse har vært i området lenge. Man har ukentlige lusemøter om bl.a. hvilke tiltak man tenker å iverksette.

Et vanlig utsagn er at "vi samarbeider allerede mellom selskapene", bl.a. med ukentlige samarbeidsmøter. Mye av samarbeidet går på lus, man deler info på faste møter der alle bidrar, men kanskje ikke like mye. Et resultat av dette er at man i Alta har utsett av fisk i partalsår, og brakklegger i oddetallsår. Desto større områder uten laks, bedre er det for lusesituasjonen. Da er det nødvendig med nok lokaliteter for å få til samarbeid. Et selskap uttaler da konkret at "et problem er at kommunene tror at for hver ny lokalitet vil det produseres mer laks, men produksjonen styres jo av lisenser, så man trenger arealer for å kunne brakklegge". Ellers forsøker aktørene å være innovative og Lakseklyngen samarbeider om mange prosjekt for felles nytte, bl.a. prosess om felles beredskap ved rømming. Samarbeidet er både operativt og omfatter overvåking og utvikling, og man har gått sammen i store sponsorat som f.eks. til Finnmarksløpet. Man er opptatt av å finne felles løsninger, kjenner hverandre godt og løser også krevende problemer.

Særlig selskapene som har vært lenge i regionen har investert betydelig i forebyggende kunnskapsprosjekt for å utvikle bærekraftige tilpasninger og driftsoptimaliseringer. Et av prosjektene handler om å overvåke rømt oppdrettslaks og har pågått siden 2013. Grieg, NRS og Cermaq har vært mest sentrale i perioden, og i samarbeid med ALI (Alta lakseinteressent selskap) og Nina er skjellprøver fra sportsfiskere innsamlet fra laksen i Altaelva og Repparfjordelva, begge nasjonale laksefjorder, og sendt Nina for analyse. Gruppen har brukt mange millioner kroner på dette, og en av aktørene uttaler at man har registreringer som viser at innslaget av rømt oppdrettslaks i Altaelva nå er nesten ikke-eksisterende. De mener "dette illustrerer viktigheten av kunnskapsbygging over tid, og har flyttet seg bort fra "mene" til å se på fakta/statistikk. Oppdrettslaks i elva mener man ikke bør være hovedspørsmålet lengre, nå er spørsmålet mer om sykdom i anlegg påvirker villaks. Lus ift. smolt fra elva er heller ikke et stort problem hevdes det, da den bare bruker to dager fra elva til Stjernøya ute av fjorden, dvs. kort eksponeringstid."

Ettersom alle har mål om produksjonsøkning, er det å få bukt med lusa gjennom videre samarbeid om f.eks. best mulig sonestruktur, utnytte lokalitetene best mulig og tilgang til kvalitetssmolt blant felles utfordringer som gir insentiv til videre samarbeid.

Har samarbeidet endret seg etter PO-forskriften kom

Selskapene uttaler de har høy bevissthet om PO-forskriften, men etter at forskriften kom er nok ikke samarbeidet vesentlig endret, men forskriften stadfester jo nødvendigheten av samarbeid enda tydeligere. Lakseklyngen var tidlig ute med samhandling, men mindre tilgang til arealer vil ytterligere øke behovet for å samhandle. Når det blir trangere plass, så vil det kanskje bli i mer skarp konkurranse når de beste arealene blir tatt i bruk. Selskapene vil nok i tillegg snu alle steiner for å øke tilgangen til smolt og bruke mer postsmolt, øke produksjon på dagens lokalitet/flytte lokalitet og må gå enda mer inn i hvert selskap for å utnytte mulighetene. Som sagt var det allerede etablert fast samarbeid i Lakseklyngen, iverksatt ulike prosjekt og man hjelper hverandre med ad hoc tiltak. Når det gjelder ILA har man formalisert samarbeid om hvordan man vitenskapelig kan finne ut hvor i fjorden den kom og hvordan man løser og reduserer smitterisiko og kan ha beredskap for slakting og død fisk og brønnbåt.

De etablerte vs nye og kommende oppdrettere i regionen:

De som har vært lenge, er etablert med størst verdier i regionen og har nedlagt mye arbeid og penger i utviklings- og samarbeidstiltak har kanskje særlig stor interesse av å ivareta det som er etablert av samarbeidskultur, men man har ingen sanksjonsrettigheter utover eventuell betydning av sosiale sanksjoner. Etter hvert som nye aktører forsøker å etablere seg i Vest-Finnmark, er det et håp at nye aktører vil inngå i dialogen med Lakseklyngen o.a. både før de søker nye lokasjoner og gjennom samarbeid senere, særlig når antall anlegg øker og konkurranse om færre arealer øker.

Både fra gamle og senere etablerte aktører i Vest-Finnmark oppleves samarbeidet hensiktsmessig og godt, selv om ting kan ta tid for å gå seg til for nye aktører. Man har samarbeidsforum der man har møter internt og med andre for f.eks. sonearbeid for å

redusere lusepåslag, et samarbeid man mener fungerer mye bedre enn i flere andre områder. Men det kan være tunge prosesser der alle har sine interesser. Samarbeidet kan gjelde med fiskehelsepersoner i andre selskap, og man hjelper hverandre ved uforutsette hendelser.

Når det gjelder søknader om nye etableringer, så vil det skje at selskapene konkurrerer om lokaliteter, men i Alta har en likevel hatt relativt avklarede forhold/enighet mellom de tre selskapene som har vært der lengst hvem som skal være i de ulike deler av fjordsystemet. I Hammerfest har man også samlet sine lokasjoner på hver sine soner, hensyntatt bl.a. smitteproblematikk, og at man ikke ønsker å blande selskap. Framover vil nok konkurransen om nye lokaliteter stramme seg til.

Forslag om å eventuelt organisere mer formalisert samarbeid og områdeforvaltning, og med hvilke aktører:

Spørsmålet utfordret aktørene til å tenke nytt, og ble besvart med åpne refleksjoner om utfordringer og fordeler, men resulterte ikke i et entydig svar. Et utsagn som muligens oppsummerer de svarene vi fikk synes å være: "Jeg tror ikke det er behov for å opprette flere samarbeidsorganer med flere aktører. Det som finnes av samarbeidsmuligheter er kanskje nok, og jeg tror det er vanskelig å organisere noe som i praksis er funksjonelt, men er usikker." Det virker som at områdesamarbeid primært bør være med andre oppdrettsselskap, og det er vanskelig å se at kommuner kan bidra vesentlig. Det er vist til at noen steder er det felles kystsonerplaner som gir et helhetlig bilde, og at ved rullinger av kystsonerplan kommer nabokommuner tett på situasjonene og ser sammenhengene bedre.

En annen refleksjon som ble gitt er at hvis kommunene skulle være involvert her, så vet vi de har ulikt ståsted. Det ville vært en utfordring, men det ville vært fruktbart at aktørene og flere kommuner satt sammen og delte sine planer og erfaringer og slik tegne et bilde hva næringa ønsker og ser hva som skal til. Dette vil de ha med seg i kommunestyrene som vedtar hvilke areal de ønsker å legge ut. En start kunne være årlige fellesmøter for å se et større bilde og identifisere kunnskapshull, initiere større forskningsprosjekt og se mulighetsrom utover kommunegrenser - gjerne uforpliktende møter i første fase. "Ideelt kunne man jo tenkt seg å senke kommunegrenser under vann, og starte å fordele lokaliteter på nytt og planlegge optimal plassering av lokasjoner som reduserer risiko smitte mellom selskap og enkeltanlegg, og ville gitt færre større lokaliteter med større produksjonskapasitet og med optimal og mer bærekraftig produksjon – men i reell verden er ikke det mulig. Men årlige samlinger på tvers av selskap og kommuner ville vært bra. Og så er jo andre interesser som friluftsliv, fiskerinæringen mv."

I intervjuene ble det vist til flere eksempler der man har involvert kommuner tidlig, noen ganger sammen med et annet oppdrettsselskap, der man presenterer forslag til konsept for etablering av lokaliteter i aktuelle nye områder. Det er gjerne selskap som allerede

kjenner hverandre og samarbeider godt fra før som gjør slike samlede fremstøt, og da handler det gjerne om hvordan disse selskapene samlet kan disponere aktuelle fjordarmer o.l., og gi forslag til arealplan i enkeltkommuner mv. Man snakker gjerne med ordførerne, og noen selskap er mer offensive enn andre. Er det gode planer, så er kommunene positive.

En utfordring med å trekke inn flere parter i nye samarbeidsarenaer er når det inngår kommersielle interesser der enkelt-selskap allerede har investert i utvikling av konkrete konsept. Det vil være naturlig å holde ting hemmelig når man har funnet en god lokalitet, og man kan heller ikke si at hele store områder tilhører det og det selskapet, selv om man vet enkelte selskap har opparbeidet "et slags hegemoni" i deler av fjord-, øy- og kystområder, f.eks. vet man at i Langfjorden er Cermaq godt etablert, i Loppa er Grieg godt etablert osv. Når man av kommersielle hensyn må holde enkelte idéer og planer skjult, så vil diskusjoner med kommuner i åpne felles dialogarenaer omkring kommunenes planer bli for grove.

Prinsippet er jo gjerne at først til mølla får første rett i praksis til et område. Men unntak gjøres mellom godt samhandlende selskap, at hvis et av dem mangler lokalitet, så kanskje det andre selskapet aksepterer deres behov, men de etablerte vil gjerne mene at det blir feil om andre forsøker "stjele" hvis noen har vært der før og analysert med målebøyer og brukt mye penger på det. "Det oppleves urettferdig hvis andre da får der som andre har vært tidlig og investert i undersøkelser og konseptutvikling før". Det vil da være naturlig å spørre og utfordre hvordan fylkeskommunene tolker regelverk og i praksis prioriterer mellom selskap som eventuelt søker samme lokalitet.

Når det gjelder fylkeskommunen(e) i Troms og Finnmark, er man opptatt av at de må være mer proaktive og bidra mer i veiledning og utøve påtrykk på arbeidet med arealplaner. Her er litt ulike meninger om hvilke deler av fylkeskommunen og på hvilken måte man ønsker mer fruktbart bidrag fra fylkeskommunen på. Når de spør kommunene om de vil være med i interkommunalt plansamarbeid, og ikke får de med, så skyldes kanskje det at man ikke har etablert kontinuitet på kompetanse og en god nok kultur for dialog. Et utsagn fra intervju er: " Ja, fylkeskommunen bør være til stede, men neppe ha en sentral rolle, mer som observatør. De har meldt seg ut og kan ikke bare komme inn og få legitimitet sånn uten videre. Men de tildeler jo lokaliteter og slik sett bør de delta i alle fall på en eller annen måte." Dette utsagnet er ikke nødvendigvis representativt for hele næringa, men er utfordring det snakkes om.

Hvordan oppleves kommunesektorens holdning til tilrettelegging for vekst i kommunene

De intervjuede havbruks-selskapene har gitt sine vurderinger, men av interesse- og kommersielle hensyn kan vi ikke her åpne opp for mye hva de enkeltvis har uttalt. Imidlertid er selskapene stort sett kjent med hvor i produksjonsområdet de største

begrensninger og framtidige vekstmuligheter finnes ut fra eksisterende miljøbelastning og driftsforutsetninger ellers, og så kommer muligheter som er avhengig av legitimitets- og nytteverdier hos kommunene og interessegrupper.

En vanlig oppfatning er at det også i PO12 produksjonsområdet strammer seg til når det gjelder mulige ledige områder å etablere nye lokaliteter. Hammerfest/Kvalsund har økt mye lokalitets-MTB, samme med Hasvik, Måsøy og Loppa. Alta har over tid brukt opp mye av områdene og kommunen har valgt å pause utlegging mulige nye vekstarealer. Hammerfest har muligens litt lite i reserve og kanskje ikke så mye ledige plass igjen i det som hittil er av regulerte områder, og kan etter hvert nærme seg den stramme situasjonen som i Alta, men det avhenger også av legitimitet i befolkningen for å ta i bruk nye områder. Hasvik, Loppa og Måsøy virker som man ser muligheter for vekst. Oppfatningene om Nordkapp og Lebesby er litt uklar, mens om Porsanger er oppfatningen at i alle fall hittil har ikke kommunen ønsket havbruk i sine nærområder i Porsangerfjorden.

I tillegg til at det varierer mht. holdningen til oppdrett hos interessegrupper, varierer også initiativ og engasjement for oppdrettsvekst kommunenes administrasjoner eller politiske organer. De fleste kommunene påvirkes nok positivt av mulighet for midler fra Havbruksfondet dersom de legger ut nye oppdrettsområder i arealplanene. Det blir imidlertid færre optimale områder etter hvert, og selskapene må nok akseptere lokaliteter med mer utsatte bølger mv. Men selskapene mener det likevel finnes flere områder med mulighet for tilfredsstillende lokaliteter i alle fall de neste 5 årene, og situasjonen med hensiktsmessige arealer er bra nok for å kunne ta ut vekst de neste 10 årene og som gir rom for vekst i andelen av midler fra Havbruksfondet. En utfordring er at framtidige lokaliteter må antas å måtte plasseres i mer værutsatte områder, og man må nok uansett utvikle og ta i bruk anlegg som er mer robuste i bølger.

Holdninger, initiativ og tidkrevende prosesser i kommunene til å klarere nye lokaliteter:

I kommuner som har lite ledige arealer i reserve, så opplever selskapene at *klarering av lokaliteter tar tid*. Kommuner som skal klarere, opplever bl.a. *motstand* fra andre aktører som ønsker arealer. "*Motstand* kan være fra politikere, Sametinget, fiskerinæring og hyttefolk. *Holdninger endres* mye over tid, og er i perioder veldig krevende, men f.eks. Lebesby oppfattet vi en periode plutselig var mindre negativt uten at vi vet hvorfor. Kanskje folk ser bedre at havbruksnæringen bidrar til arbeidsplasser og at de har satt seg mer inn i fakta?" Lebesby oppfattes likevel positiv til å tilrettelegge, men stiller krav om at utviklingen må være bærekraftig. Alta og Hammerfest er vel de som havbruksnæringa mener har vært mest proaktive over tid og som næringa mener skjønner man må være på tilbudssiden for å skape næringsutvikling, så lenge arealmulighetene har vært til stede. Men særlig i Alta har laksefjordproblematikken spilt inn, og det er flere som mener det er mer begrenset med plass der enn andre steder. "Hammerfest er veldig positive, men synes å få knappere med arealer som man er villig å fristille – det pågår prosesser og det er innsigelser, men kommunen synes fortsatt å ønske å tilrettelegge selv om det er

usikrere enn før. *Oppsummert* så oppfatter havbruksnæringa i produksjonsområdet at de fleste kommuner i utgangspunktet er positive dersom vekst kan skje bærekraftig, unntatt Porsanger som hittil ikke har ønsket oppdrett av ulike årsaker.

Konkurransen om lokaliteter, og fylkeskommunens rolle i prioritering av søknader:

Selskapene erfarer at *konkurransen* øker, og når kommunene tilrettelegger for nye arealer vil flere søke. Det er fylkeskommunen som avveier, prioriterer og fatter vedtak om hvilke selskap som tildeles omsøkte lokaliteter, mens kommunene bare har en tilretteleggerrolle uten direkte innflytelse på prioriteringen. Det framkom uttalelser fra laksenæringen at de oppfatter at flere kommuner kunne nok ønsket seg mer innflytelse på tildelingen av arealer, og det kan virke begrensende for kommunenes vilje til vekst.

Det er litt nyanser i hva selskapene mener om fylkeskommunens rolle og faktiske involvering i saksbehandling og som utviklingsaktør for næringen ellers. En oppfatning er at "Fylkeskommunen avveier mest om hvilket selskap de mener har størst behov, og stiller f.eks. ikke krav til hva den enkelte oppdretter skal bidra med til lokalsamfunnet". "Kanskje da nye aktører vil prioriteres og få fortrinn hvis man f.eks. tolker at en ny aktør har størst behov." Så er man i næringen klar over at hvis f.eks. torskeoppdrett lykkes, vil de også komme inn og øke konkurransen om arealer.

Av mer kritisk utsagn om forvaltningens rolle og involvering er bl.a.: "Fylkeskommunen mener ingenting, de er kun saksbehandler og bidrar ikke til utvikling." Når fylkeskommunen kjører felles kystsonenplan, så ønsker ikke kommunene å slippe kontrollen for mye og la fylkeskommunen bestemme alt. Det er samtidig et sterkt ønske om at fylkeskommunen skal være mer aktive veiledere for å få tempo og godt funderte arealplaner der planarbeidet er på etterskudd, og man synes fylkeskommunen er for passiv med å utøve sin veiledningsplikt. "For oppdrettsnæringen oppleves plansituasjonen som særdeles problematisk overfor småkommuner som mangler fagkompetanse til å rullere planene".

Hva mener havbruksnæringen om Havbruksfondet betydning for kommunesektoren, men også hva betyr næringens ellers for aktiviteten i lokalsamfunnene:

Næringen mener entydig at kommunene skulle hatt enda mer igjen av midler via Havbruksfondet. Flere kommuner i Vest-Finnmark har fått store midler og selskapene antar det er blitt et ekstra insentiv for å tilrettelegge.

At tildelingen av midler til Havbruksfondet ble endret ganske nylig har informantene hos oppdrettsnæringen uttalt seg negative til, og et utsagn som uttrykker dette er at: "bare ¼⁸⁵ av tidligere andel av inntekter fra solgt MTB til selskapene går til kommunal sektor, og at produksjonsavgiften er ikke i nærheten nok til å oppveie for dette". Man hadde håpet

⁸⁵ I gjeldende regelverk er riktig tall 40%, mens 25% var forrige regjeringens forslag før Stortingsbehandling.

staten kunne gitt kommunene mer penger, og syntes endringen var ergerlig. "Kommunene må bare politisk kjempe for større andel av inntektene fra solgt kapasitet til og produksjonsavgift fra laksenæringen. "Vi opplever at kommunene reagerte veldig negativt, og selskapene snakker jo med rådmenn og økonomisjefer i kommunene".

Havbruksfondet har nok ulik betydning for de forskjellige kommunene da det bidrar med ulike mengder penger til den enkelte kommune. Pengene i kommunene har vært til dels usystematisk anvendt, bl.a. som følge av usikkerhet om ordningens forutsigbarhet. Mens enkelte havbruksaktører synes det er litt trist at noen kommuner tilslører betydningen av pengene fra laksenæringen ved at de "bare brukes til ordinær forbruk og går inn i det store sluket av driftsutgifter til helse-, skole mv., så synes man andre har anvendt pengene mer planmessig og synliggjort hvordan det som er tilrettelagt for oppdrett gir synlige penger i kommunekassen. Blant eksemplene de nevner er: "I Lebesby har de f.eks. tilsatt egen prosjektstilling med midler fra Havbruksfond for å se hvilken merverdi man kan videreutvikle til økt verdiskaping fra fiskeri og havbruk".

Når det gjelder innkjøp av varer og tjenester fra oppdrettsnæringen i Vest-Finnmark har vi vist til det annet sted i rapporten, og generelt er næringens regionale betydning illustrert hos NORCE/Menon/Nofima (2021). Vi har dessuten presentert oversikt over direkte sysselsetting i havbruksnæringen i de enkelte kommunene i regionen annet sted i rapporten. I intervjuene har selskapene imidlertid framhevet hvordan de bidrar lokalt og presentert egne eksempler som er formidlet i presentasjoner i foredrag osv. Et av selskapene utarbeidet inneværende år selv en rapport for en av vertskommunene med oversikt av hva selskapet la igjen av direkte arbeidsplasser i kommunen samt konkretiserte hvor mange arbeidsplasser de skapte hos en del navngitte leverandørbedrifter. Det er åpenbart at det er en strategi for å gjøre næringen attraktiv særlig i kommuner der ringvirkningene er reelt betydelige.

Krav fra havbruksnæringen til kommunesektoren:

Oppdrettsnæringen ønsker raskere søknadsbehandling for sine søknader om lokaliteter og driftsendringer. Det trengs god innomhus kompetanse hos kommunene, kapasitet på planavdelingene, oppdaterte utarbeidede arealplaner og grundig saksbehandling, og det er et problem særlig i en del mindre kommuner. Det er kanskje det viktigste ønsket, for tid er penger. Det er viktig at det ikke blir stopp i tilrettelegging fordi kommunen har gjort en dårlig saksbehandling som skaper forsinkelser. En måned forsinket er mye og problematisk, og kommunen mister jo også selv penger fra Havbruksfondet.

Ovennevnte illustrerer ikke bare betydningen av tilgang på areal, men behovet for gode prosesser og raskere rullering av (kystson)planene. Man må slippe å basere aktiviteten på dispensasjoner fordi det mangler godkjente oppdaterte arealplaner, og det må sørges for grundige prosesser der man får inn alle nødvendige innspill fra aktørene og dermed reduserer saksbehandlingstiden.

Viktig er også at *landareal må tas inn* i prosesser, som normalt vil ta 1- 2 år, og kan ikke ta 8-9 år. Det kommer miljøteknologiløsninger med lukkede produksjonsløsninger osv. med andre behov for landfasiliteter. Det er fornuftig å ta inn de nye mulighetene i planleggingen allerede nå. Miljøteknologi med lukket produksjonsanlegg i sjøen med helt andre krav til energi, andre typer muligheter hvor lukkede anlegg kan plasseres med tilgang til vann fra land, som kanskje ikke har tilgang til det der dagens anlegg er plassert, og sette av areal på land så kommunen er i posisjon for å få den veksten som vil komme. Vi snakker da kun om lukkede anlegg i sjøen (ikke landbasert oppdrett). Man trenger utstyr og kai på land, som må vurderes samtidig.

Havbruksnæringen ønsker at kommunene, og med støtte fra fylkeskommunen, skal være tilretteleggere. Noen savner også mer anerkjennelse fra enkelte kommuner som i årevis har hatt store bidrag fra næringen, og dessuten at "havbruk er en næring som ikke bare bidrar med aktivitet og ringvirkninger, men også er etablert i de mest marginale lokalsamfunn og bidrar til at butikken er åpen og at det er lys i husan."

Avslutningsvis nevner vi at noen selskap oppfatter at flere kommuner i Finnmark ikke synes å ville overlate for mye av arealplanleggingen til kystsoneplaner og fylkeskommunen, men det forventes at fylkeskommunen bidrar ifølge sin veiledningsplikt og utviklerrolle til arealplanleggingen i alle fall overfor småkommunene, som ofte mangler stabil fagkompetanse til å rullere planene selv.

5.2 Kommuner i PO12 forteller

Framstillingen her er i hovedsak basert på intervju/samtaler med representanter for kommunene i Produksjonsområde Vest-Finnmark (PO12).

De to overordnede hovedspørsmålene vi skal se på - *samt noen relevante tilleggsspørsmål* for å sette havbruksnæringen i en sammenheng, er:

- Hvordan *oppfatter kommunen produksjonsområdeforskriften og (trafikklysordningen)?*
- På hvilken måte påvirker produksjonsavgiften og Havbruksfondet kommunen?

I hvilken grad kjenner kommunene til produksjonsområdeforskriften, hva er oppfatningen av forskriften og hvordan er bevisstheten om intensjonen med PO-forskriften og trafikklysordningen i kommunen?

Produksjonsområdeforskriften (PO-forskriften) har bl.a. som konsekvens at bærekraft- og miljøtilstand over større geografiske områder enn tidligere har betydning for om produksjonsområder godkjennes for vekst eller ikke. Tidligere har kommuner og fylkeskommuner i stor grad forholdt seg til lokale forhold rundt oppdrettslokalitetene, og der bl.a. Akvakulturloven, kommunenes arealplaner og PBL har vært sentrale.

Stort sett kjente informantene i kommunene lite eller ingenting til PO-forskriften. For de fleste var navnet helt ukjent, mens øvrig lovverk og forskrifter til forvaltning av havbrukssektoren var til dels godt kjent. Trafikklysbegrepet var noe mer kjent, at fargene beskriver miljøstatusen og muligheten for vekst nær problemlokaliteter, men ikke så bevisst hvordan situasjonen i havbruksnæringa også i kommuner langt bortenfor nabokommuner kan bremse havbruksaktiviteten i større deler av et fylke, f.eks. hele PO12.

En type reaksjon er at det virker urimelig at det som skjer langt borte skal straffe noen som har driftet ansvarsfullt og har sunne lokaliteter i eget område. Og om behovet for samarbeid vurderte én kommune at hittil har vel situasjonen vært bl.a. at: "I Midt-Finnmark har man vel opplevd at stort sett er det store avstander og lite overlapp med nabokommunenes havbruk, med unntak av én situasjon, men det er kanskje annerledes i deler av produksjonsområdet som Alta/Hammerfest at de kanskje kommer tettere på hverandre?"

Ettersom kjennskapen til PO-forskriften var liten, kunne vi ikke spørre om hvordan de har fulgt den opp og effekter av forskriften, men basert på informasjon om forskriften vi ga under intervjuet ba vi om noen umiddelbare synspunkter om ordningen og om dagens praksis i kommunenes arbeid med havbruksnæringen vurdert opp mot PO-forskriften.

Etter dette, ved ettertanke, kom det gjerne erkjennelse under samtalen en forståelse at dette kan ha noe bra ved seg, men altså at det var litt nytt og dermed i liten grad hadde vært aktualisert, drøftet eller noe man hadde forholdt seg til.

Etter dette er inntrykket at det er forvaltningen som ble praktisert i det foregående reguleringsregimet, før PO-forskriften, som fortsatt dominerer i kommunenes arbeid med havbruksnæringen, men også mht. dialogen mellom kommune – oppdrettsnæringen og fylkeskommune. Kommunene tenker nok fortsatt mest lokalt også etter at produksjonsområdeforskriften kom, og noe av årsaken kan ligge i at *kommunenes rolle, konsekvenser og rettigheter* ikke er tydeliggjort tilstrekkelig samt ikke er justert og tilpasset forskriften godt nok.

Videre framkom gjerne at når denne "nye" forskriften nå var iverksatt, så burde man jo sette seg mer inn i den. Man innså at forskriften hørtes ut til å være viktig for kommunene å kjenne til i plan- og næringsutviklingsarbeidet i kommunene, samtidig som at trafikklysordningen kan ha betydelig økonomiske konsekvenser dersom produksjonsområdet kommunen er plassert i får endret status fra grønn til gul eller rød som følge av dårlig planlegging og passiv tilnærming.

Hvordan oppfattes behovet for områdesamarbeid og hvordan har samarbeid vært før

Kommunene ga ikke noe entydig uttrykk for noe behov, eller ansvar for, å ta noen rolle i å få i gang et områdesamarbeid omkring havbruksnæringen, slik som det kan virke intensjonen med PO-forskriften er. Kommunene er likevel, i ulik grad, *åpen for å delta dersom* noen på overordnet/regionalt forvaltningsnivå tar slike initiativ. Og i den *daglige* aktiviteten er inntrykket at man synes det er mest naturlig at samarbeidet skjer direkte mellom geografisk nærliggende oppdrettsselskaper.

Vanlige samarbeidsparter for kommunene omkring havbrukssaker er oppdrettsaktørene, fylkeskommune og dels Fiskeridirektoratet. "Det er *ikke noe arena for samarbeid mellom kommuner, bare samarbeid med selskap i egen kommune, ellers fylkeskommunen ved saksbehandler.*" Sektororgan som Mattilsynet mv. oppleves primært, eller hyppigst, som en aktør som i hovedsak har kontakt direkte mot selskapene.

Fylkeskommunene har en oppfølgingsrolle i kommuneplanarbeid, og er saksbehandler for søknader om klarering av oppdrettslokaliteter. Kommunene i PO-12 har ulik eller liten erfaring med at fylkeskommunen har vært aktiv i samarbeidstiltak rundt planlegging for havbruksnæringen de siste årene, og noen tilskriver fylkessammenslåingen som en delvis årsak til det. En kommune uttaler at da Finnmark var eget fylke hadde de en egen stab som var tettere på kommunene. Nå har det vært mer fragmentert og mindre kontakt – kanskje dels pga. korona og dels som følge av nyorganisering etter at fylkeskommunene ble sammenslått. Flere kommuner viser til at det i ca. 2019 var møte der man tok initiativ om samarbeid med kommunene om kystzoneplanlegging, men det stoppet midlertidig opp. Å drive den type prosesser forventes fra kommunene å tilligge fylkeskommunene, eller regional stat, der det er relevant. Lite har skjedd på dette området de siste to årene.

En annen kommune mente å huske at det var to initiativ for 3-4 år siden om regionalt samarbeid. Det ene var et initiativ som involverte daværende Vest-Finnmark Regionråd og bruk av kystsonen. Der ble fylkeskommunen koblet på for å ta det videre. Også denne kommunen viste til at prosessen hadde stoppet opp, men tilføyde at "jeg vet de skulle ta opp initiativet igjen". Både denne informanten og et par informanter fra andre kommuner mente å huske at tre-fire av kommunene "*fikk dempet ned dette med felles planlegging, dels fordi man mente det er lite behov pga. lange avstander mellom anlegg i disse kommunene*". Det ble signalisert til regionale myndigheter/fylkeskommuner at de "*heller burde lage databaser med oversikt så alle kommuner og selskapene kan følge med på situasjonsbildet og utviklingen i havstrøm- og smitteforhold mv. i ulike deler av kysten i stedet for å legge opp til at man må sette av kommunale ressurser og organisere én (eventuelt flere) unødvendig samarbeidsorganisasjon/arena.*" En kommune mente å ha sett kart over hvordan smitte flytter seg med havstrømmer og som kunne være nyttige tiltak at noen tilrettela for. "*Hvis det skal legges opp til noen nye samarbeidsarenaer så må i alle fall kommuner være med, og oppdrettsselskapene.*"

Et par kommuner mente også at felles planlegging ville forsinke egne kommuners planarbeid, og at de hadde tilstrekkelig plankapasitet og kompetanse og ikke behov for bistand eller ytterligere innflytelse på egne arealplaner fra regionale myndigheter.

Samtidig som det synes å ha vært noe reservasjon til mer ekstern innblanding med å koble kommunale planprosesser til "felles" kystsoneplaner, refererte en kommune til at fylkeskommunen mente kystsoneplanen for hele Finnmark kunne oppfattes som et kart med felles oversikt der alle arealplanene var innarbeidet, "som en ren presentasjon, ikke at fylkeskommunen skulle bestemme over kommunene. *Implisitt lå i det antagelig likevel snakk om felles samarbeid om kystsoneplan, men det har vært stille lenge nå.*"

Hvilke vurderinger gjør kommunene om Havbruksfondets innretning, betydning for lokalsamfunnet og kommunenes strategier og prioriteringer av havbruksnæringen

Kommunene er entydige og tydelige på at utbetalingene fra Havbruksfondet har vesentlig betydning for flere kommuners økonomi og kapasitet til å utvikle lokalsamfunnene. Havbruksfondet oppfattes også i økende grad å være viktig, og dels avgjørende, når kommunenes administrative og politiske ledelse skal prioritere innsatsområder, og gjør det lettere å argumentere innad i kommunene når det gjelder å slippe til mer oppdrettsaktivitet.

Det er imidlertid en *utrygghet om hvor forutsigbare utbetalingene* til kommunesektoren vil bli på sikt, noe som innebærer problemer for kommunene hvordan de kan budsjettere og anvende midlene planmessig. Det var en veldig *negativ reaksjon på endringene i Havbruksfondet foreslått i RNB våren 2020* at andelen inntekter av solgt konsesjons-MTB til Havbruksfondet ble redusert kraftig, og at produksjonsavgiften ikke oppveier det. Med økende motstand hos flere brukerinteresser syntes de det var mindre incentiv for å jobbe fram nye arealer til oppdrettsnæringen. Nå ble det et forlik under Stortingsbehandlingen i juni som økte andelen av inntektene til kommunesektoren en del, men usikkerhet, og en god del misnøye, om ordningens økonomiske uttelling og *framtid* er der fortsatt. Det ble bl.a. vist til at Nettverk for fjord- og kystkommuner (NFKK), Norsk Industri og Sjømat Norge tidligere har foreslått at andelen av solgt konsesjons-MTB til Havbruksfondet burde økes fra 40 til 50%.

Selv om kommunene anerkjenner at Havbruksfondet er et viktig økonomisk incitament for å tilrettelegge for utvikling av næringen, er det samtidig en klar oppfatning at kommunene er opptatte av at havbruk også skal bringe med seg økt og nyttig aktivitet som økt sysselsetting, ny kompetanse og lokale innkjøp som gir økonomisk sirkulasjon, men særlig mindre kommuner fokuserer på at havbruk må skape aktivitet, ikke bare penger til kommunekassen. Inntekter fra Havbruksfondet er veldig viktig, men "*småkommunene kan ikke forsvare sin eksistens dersom det ikke er aktivitet og bor folk der*". En annen kommune formulerer seg slik: "Vi har plass til noe flere lokaliteter og ønsker selskapene velkommen, men vi er usikre om antall kroner fra Havbruksfondet betyr noe særlig hvis de ikke samtidig bringer med seg aktivitet som lokal sysselsetting, lokale innkjøp og

bosetting". Ytterligere en kommune sier: " Vi må ha aktivitet, sysselsetting, pengestrømmer og kompetanse igjen for at vi lar oppdrettsaktørene få disponere sjøarealer til havbruk. Og vi vil påpeke at det er flere interessenter til sjøarealer enn bare lakseoppdrett." Vi tolker dette som et uttrykk for at på den ene siden ser de potensialet og bidraget havbruksnæringen kan gi og gir i flere kommuner. På den andre siden er utviklingen i flere av de mindre kystkommunene så lite robust at det er viktig for de å påpeke at det er avgjørende at det kommer arbeidsplasser og at bedrifter etablerer seg og gir lokale ringvirkninger.

Oppsummert - kommunenes betraktninger om hovedspørsmålene:

Om Produksjonsområdeforskriften, planlegging og samarbeid - oppsummert:

- *Kommunene kjente stort sett ikke til PO-forskriften. Noen ble overrasket og svarte den var viktig og at de måtte sette seg inn i den. Trafikklys-begrepet var mer kjent, men de manglet detaljkunnskap om det. Kommunene kjente godt det øvrige og tidligere etablerte lovverket. Det var betydelig forskjell på kommunenes kapasitet innen planarbeid og saksbehandling.*
 - *Alle oppfatter rollen som tilrettelegger gjennom arealplan og som høringsinstans til lokalitetssøknader, men det er ulikt engasjement/kapasitet til arealplanlegging og næringsutvikling. Det er ikke klart uttrykt behov for eller ønske om å ta rollen å initiere områdesamarbeid, men i ulik grad er man åpen for delta/bidra, eventuelt også med eventuelle erfaringer eller kompetanse, ved invitasjoner fra andre.*

Hvilken betydning har produksjonsavgiften og Havbruksfondet for kommunene og hvordan påvirker disse inntektene kommunenes arbeid med havbruksnæringen – oppsummert:

- *Innbetaling fra Havbruksfondet har vært viktig for flere kommuner og gjort det lettere å argumentere innad i kommunene for å slippe til mer oppdrettsaktivitet. Fondet har også betydd en god del for økonomien i flere kommuner.*
- *Det har vært utrygghet om forutsigbarheten vedrørende utbetalingene fra Havbruksfondet til kommunesektoren på sikt. Det innebærer problemer for kommunene budsjettarbeid og planmessige anvendelse av midlene.*
- *Det har vært veldig negativ reaksjon på endringene i Havbruksfondet som ble foreslått og vedtatt i 2020. Med økende motstand hos flere brukerinteresser gir det mindre insentiv for administrasjon og politikere å jobbe fram nye arealer til oppdrettsnæringen.*

- Kommunene er opptatt av at havbruk skal gi økt aktivitet og sysselsetting, utvikle kompetanse og øke den økonomiske sirkulasjon gjennom lokale innkjøp. *Særlig* mindre kommuner fokuserer på at havbruk må skape økt lokal aktivitet, ikke bare bringe penger til kommunekassen. Inntekter fra Havbruksfondet er veldig viktig, men småkommunene kan ikke forsvare sin eksistens om det ikke er aktivitet og bor folk der.

Om hvordan kommunene jobber med havbruk:

- Kommunene har veldig ulik kapasitet og kompetanse avsatt til arbeid med planlegging/arealplanlegging og næringsutvikling relatert havbruksnæringen. Arbeidet med havbruk synes til dels å være to-delt i kommuneadministrasjonene. Arbeidet synes delt mellom personell med teknisk-/arealplankompetanse og næringsøkonomisk kompetanse, der rollefordelingen kan variere. Det er også ulike tradisjoner i hvordan samhandlingen foregår, og noen mindre kommuner er sårbare med få folk, særlig ved utskifting av personell, til å utvikle spesialkompetanse og få stabilitet og framdrift i plan- og saksbehandlingsarbeidet. Bl.a. arealplanleggingen lider under det.

5.3 Fylkeskommunens erfaring og rolle i søknader om oppdrettslokaliteter, samarbeid og planlegging

Fylkeskommunen har bl.a. en avgjørende rolle i saksbehandling vedrørende søknader fra oppdrettsselskap om tildeling av nye lokaliteter eller endringer ved eksisterende lokaliteter. Når de mottar søknadene sørger de samtidig for høringer fra kommuner og interessegrupper samt innhenter faglige vurderinger fra respektive organer av forhold ved lokaliteten som miljøstatus, annen arealbruk, lokalitetens egnethet for øvrig mv., før de foretar eventuelt tildelingsvedtak⁸⁶. Dette er en del av prosessen som ender opp med en lokalitetsklarering som må foreligge før en lokalitet kan benyttes til oppdrettsvirksomhet. Det fremgår videre av den gjeldende akvakulturlovens § 6 at tillatelse til akvakultur, herunder søknad om lokalitet, ikke kan være i strid med vedtatte arealplaner i kommuneplanen eller plan- og bygningsloven, jf. akvakulturloven § 15. Dette sikres gjennom at kommunen er høringspart ved søknader om lokalitet. Før lokalitetsklarering finner sted må søker dessuten ha fått et tilsagn om konsesjon (jf. Forskrift om lokalitetsklarering).

⁸⁶ Det forutsettes at sektormyndighetene har gitt tillatelse etter sitt regelverk, se laksetildelingsforskriften § 30 c) og tildelingsforskriften andre arter § 7c). Dersom *en* av disse etatene har fattet negativt vedtak, *må* fylkeskommunen gi avslag med hjemmel i akvakulturloven og tildelingsforskriften.

En erfaring er at det har blitt større konkurranse om tilgangen på arealer til sjørettet virksomhet etter hvert som havbruksnæringen har vokst. Det ser vi på auksjonsprisene på oppdrettstillatelser og at veksten i oppdrettsarealer og lokaliteter har stanset langs deler av kysten. De senere årene har forholdene flere steder i nord gitt større muligheter for vekst enn landet generelt. Men også i nord kan man se en begynnende tendens til mer konkurranse om arealer, også såpass langt nord som f.eks. i Nordland har en merket det i flere år allerede. Samtidig er næringen aktiv overfor kommunene for å få de til å utarbeide arealplaner der nye havbruksarealer kan legges inn.

I Finnmark uttaler fylkeskommunen at det har vært få tilfeller at flere oppdrettsselskap har søkt på samme lokalitet, 4-5 tilfeller siste fem år. At det ikke har skjedd oftere tror fylkeskommunen skyldes at en del selskap har et etablert samarbeid eller forståelse av at man aksepterer en slags deling av soner hvem som bør ha fortrinn til en del områder de allerede er etablert i. Det er også ryddig driftsmessig å samle aktivitetene om noen områder. Men man tror at man i Finnmark kanskje ser starten på en tendens at det framover blir flere saker der flere selskap søker på samme arealer/lokalitet etter hvert som en ser at det blir færre gode områder å søke på. I Nordland skjer det mye oftere at selskapene konkurrerer og søker på de samme lokalitetene ifølge informasjon man har innhentet derfra (Troms og Finnmark fylkeskommune, 18.2.2022).

Hvis tendensen med at flere søker samme område øker, står en overfor en litt uvant situasjon også i Finnmark der man må velge, reelt prioritere, mellom selskap ved tildelingsvedtak. Kommunene får jo bare anledning å uttale seg, og iht. et regelverk som ikke har noe rom for å velge mellom selskap. Fylkeskommunen er den som bestemmer, men har ikke lov å prioritere mellom selskap som oppfyller kravene, og skal følge regelverket – jf. §30 i Laksetildelingsforskriften. Men den forskriften sier egentlig bare selskapenes "behov" skal være avgjørende:

"..det er foretatt en avveining av arealinteresser, med særlig vekt på ... søkers behov for areal til planlagt akvakultur .."

Men "behov" er ofte et lite egnet kriterium uten ytterligere presisering. Noen kan si at et nyetablert, eller et lite selskap, har størst behov for arealer for å kunne etablere seg. Mens en annen argumentasjon vil være at en stor etablert aktør har måttet drifte i tidligere små og uegnede lokaliteter og fortjener nå noe mer egnet, også av miljømessige årsaker. Så her er rom for skjønn og vikarierende argumenter, men den muligheten for å avveie ligger hos fylkeskommunen. Man kan si fylkeskommunen har fått myndighet, men samtidig er det ikke greit å gjøre objektivt rettferdige vedtak slik regelverket er.

Et forhold som da aktualiseres er ivaretagelse av kommunens interesser, motivasjon eller innflytelse, når kommunene samtidig er de som står bak arbeid og prioritering i arealplanleggingen. Etter at kommunenes arealplaner med avsatte arealer til havbruk er vedtatt og godkjent, er nevnt at kommunene har begrenset mulighet til å stille krav til

havbruksaktørene som tildeles arealene, f.eks. om ulike typer "motytelser" til lokalsamfunnet som bidrar til lokale arbeidsplasser og ringvirkninger. Kommunene gis heller ikke anledning til indirekte, på en mer nøytral måte, å prioritere mellom selskap som søker samme lokalitet ut fra eventuelle forhåndskriterier eller basert på tidligere erfaringer med selskap som ansvarlige på miljø og gode lokalsamfunnsaktører ellers. Det er ikke sikkert en slik prosedyre alltid vil være heldig, og kan føre til urettmessig forfordeling osv., men manglende innflytelse på å sikre god lokal samfunnsnytte har for noen innvirkning på kommunenes villighet til å arbeide for å legge ut arealer til denne type sjørettet virksomhet.

Fylkeskommunene har et ansvar for oppfølging av kommuneplanlegging. I en del fylker og regioner har man jobbet med og laget kystsoneplaner for kommuneovergripende regioner. I Troms er man ferdig med kystsoneplan (Tffk, 18.2.2022), men i Finnmark har man kommet til kort med dette, dels fordi det er ulikt hvor langt kommunene har klart å komme med planarbeidet og dels erfarer vi at noen er tilbakeholdne med å overlate/involvere andre i noe man er usikker om man mister egen kontroll på. For et par år siden tok man initiativ og forsøkte fra fylkeskommunen å få i gang et samarbeid om kystsoneplan, men man møtte utfordringer, så man satte arbeidet på pause. Imidlertid har man i Finnmark nå restartet et arbeid med kystsoneplanlegging og ansatt egne prosjektansatte til dette, en for Vest-Finnmark og en for Øst-Finnmark. Formålet er bl.a. å samordne planene, f.eks. ikke legge anlegg nær naboens grense, samt få bedre samarbeid gjennom bedre oversikt og informasjon mellom kommunene hva som skjer.

6 Referanser (inkl. linker på nett)

6.1 Litteratur

NFD (2021): *Et hav av muligheter* - regjeringens havbruksstrategi. Nærings- og fiskeridepartementet, juli 2021.

Meld. St. 2 (2019–2020) Melding til Stortinget: *Revidert nasjonalbudsjett 2020*. Finansdepartementet 12.5.2020, godkjent av regjeringen Solberg samme dag.

NoU 2019:18 *Skattlegging av havbruksvirksomhet*. Utarbeidet av utvalg oppnevnt 7.9.2018 og utredningen avgitt til Finansdepartementet 4.11.2019.

Karlsen, M. K., Robertsen, R., Hersoug, B., Tveterås, R. og Osmundsen, T. (2019): Områdesamarbeid i norsk havbruk. Nofima rapport 2019:34, utgitt november 2019.

Hamre, Trine (2019): *Forholdet mellom kommuneplan og lokalitetsklarering – Har kommunen hjemmel til å treffe vedtak i tilknytning til drift av akvakultur i kommuneplanen?* Masteroppgave 10.5.2019, 49 sider. Universitetet i Bergen.

Mikkelsen, E. (2019): Kapasitetsøkning i havbruk 2017/2018. Samfunnsøkonomisk evaluering. Nofima rapport 13/2019. Evaluering utført for Nærings- og fiskeridepartementet.

Mikkelsen, E. J., prosjektleder (2019): *Ringvirkningsanalyse av havbruksnæringa i Vest-Finnmark*. Noodt & Reiding AS, 15.3.2019.

Meld. St. 16 (2014–2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett (Havbruksmeldingen)*

Prop. 123 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen*

Meld. St. 2 (2015–2016) Revidert nasjonalbudsjett 2016 (fremmet i statsråd 11.5.2016), og med behandling i Finanskomiteen i Innst. 400 S (2015–2016) avgitt den 10.6.2016.

Hamre, Trine (2019): *Forholdet mellom kommuneplan og lokalitetsklarering. Har kommunen hjemmel til å treffe vedtak i tilknytning til drift av akvakultur i kommuneplanen*. Masteroppgave, Juridisk fakultet, Universitetet i Bergen, 10.5.2019: <https://bora.uib.no/bora-xmlui/handle/1956/20100>.

NORCE, Menon, Nofima (2020): *Nasjonale ringvirkninger av sjømatnæringa i 2019*. Menon rapport 98/2020, sept. 2020.

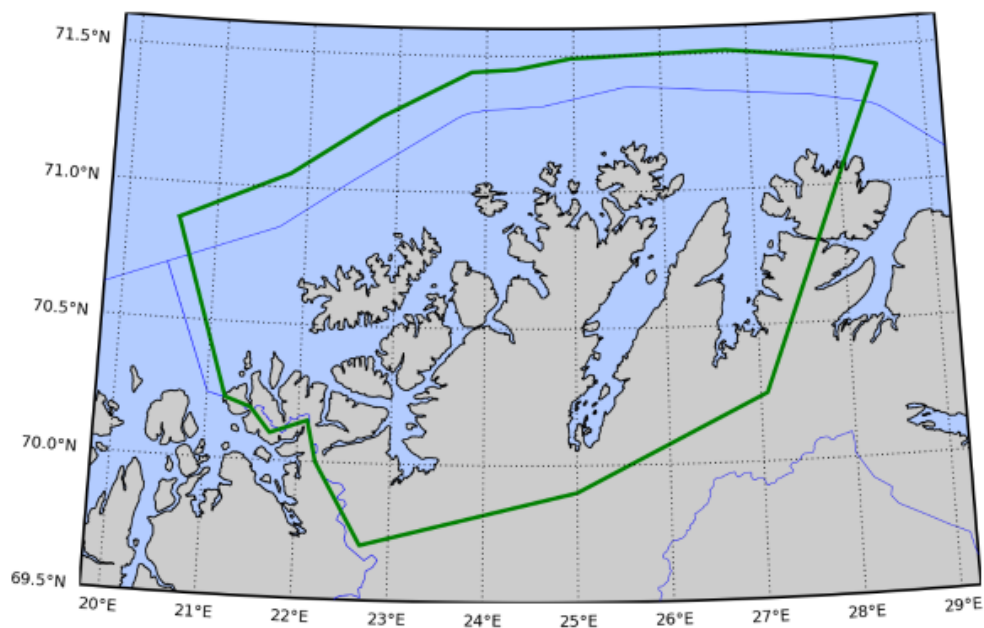
6.2 Linker på nett

[Akvakulturloven og forskrifter \(fiskeridir.no\)](https://www.fiskeridir.no/akvakultur/loven-og-forskrifter)

7 Appendiks: figur-/tabellvedlegg og definisjoner

7.1 Figur- og tabellvedlegg

Figur 25: Produksjonsområde 12: Vest-Finnmark

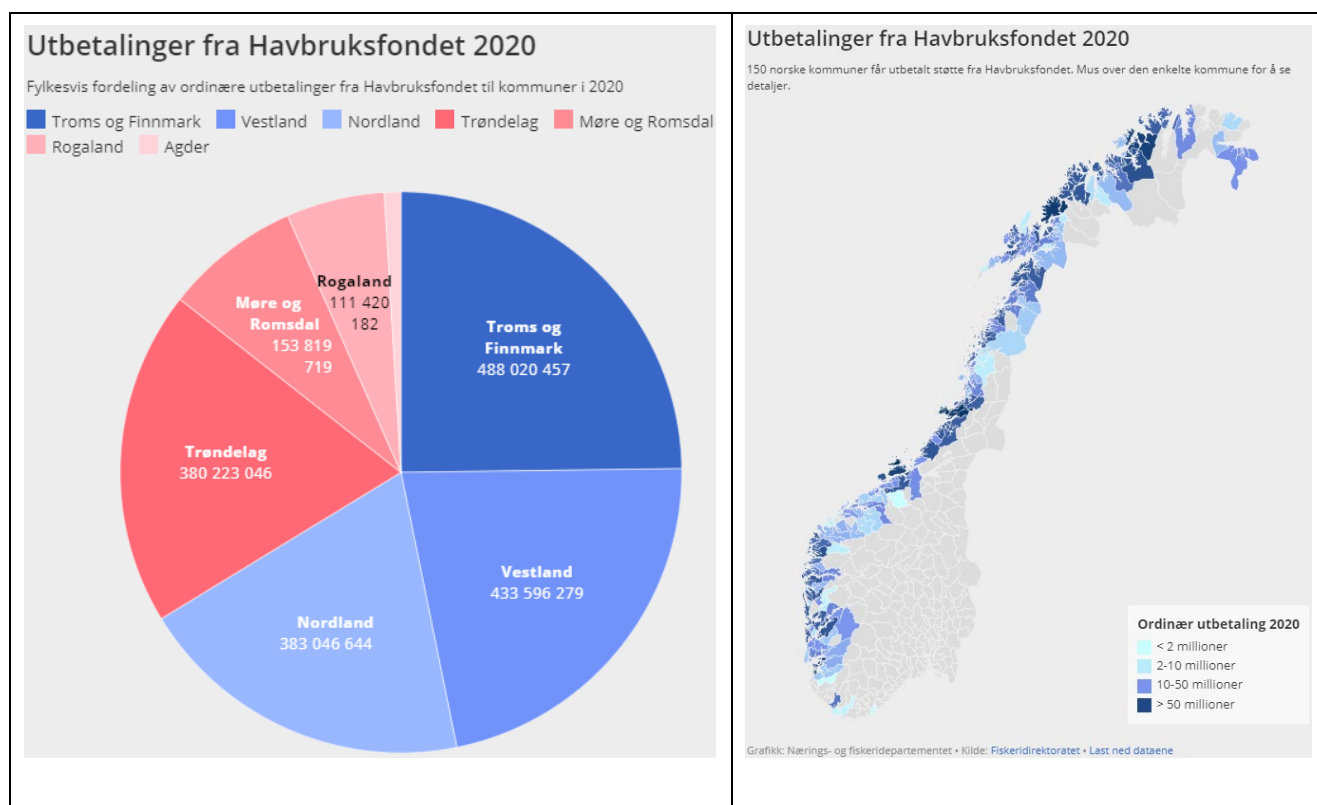


Kilde: Lovdata, [Forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret \(produksjonsområdeforskriften\) - Område 12: Vest-Finnmark - Lovdata](#)

Produksjonsområde 12 avgrenses ved 20 nautiske mil fra grunnlinjen og følgende linjer:

1. Fylkesgrense sør for Andsnes
2. Bispen ved Gamvik

Figur 26: Utbetalinger fra Havbruksfondet, ordinære utbetalinger 2020⁸⁷



⁸⁷ [Store inntekter til laksekommunene - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

7.2 Definisjoner begrep

7.2.1 Definisjoner (jf. §4. i Laksetildelingsforskriften)⁸⁸

I denne forskrift forstås med:

- a. *Akvakultur*: produksjon av akvatiske organismer. Som produksjon regnes ethvert tiltak for å påvirke levende akvatiske organismers vekt, størrelse, antall, egenskaper eller kvalitet.
- b. *Akvakulturtillatelse*: tillatelse gitt i medhold av akvakulturloven, som ved registrering i akvakulturregisteret gir rett til bestemt type produksjon av bestemt art, i bestemt omfang, på en eller flere bestemte lokaliteter.
- c. *Biomasse*: den til enhver tid stående mengde av levende fisk (målt i kilo eller tonn).
- d. *Lokalitet*: geografisk avgrenset område, enten på land eller i vann, der det søkes om eller er gitt tillatelse til akvakultur.
- e. *Matfisk*: fisk som produseres med sikte på slakting til konsum og som ikke kommer inn under definisjonen av settefisk eller stamfisk.
- f. *Settefisk*: rogn og fisk som produseres med sikte på overføring til andre lokaliteter eller annen type produksjon.
- g. *Stamfisk*: fisk som skal strykes eller reproduseres på annen måte.
- h. *Rensefisk*: fisk som er ment for eller brukes til å redusere antall parasitter på fisk i akvakulturanlegg.

0 Endret ved [forskrifter 18 des 2009 nr. 1838](#) (i kraft 1 jan 2010), [1 juni 2016 nr. 562](#), [19 april 2018 nr. 674](#).

I nyere forskrift (forskrift: FOR-2022-11-07-1929) er i tillegg følgende begrep definert:

- i. *Tilsagn*: vedtak om tildeling av produksjonskapasitet til akvakultur.
- j. *Klarering av lokalitet*: vedtak om tillatelse til bruk av et geografisk område til akvakultur avsagt etter nødvendige tillatelser og godkjenninger og en helhetlig vurdering gjort av tildelingsmyndigheten.
- k. *Lokalitet til havs*: geografisk avgrenset område i sjø utenfor produksjonsområdene.

⁸⁸ [Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret \(Laksetildelingsforskriften\) - Lovdata](#) (senere opphevet og erstattet av nyere forskrift: FOR-2022-11-07-1929, ikrafttredelse 7.11.2022)



NORCE Norwegian Research Centre AS
www.norceresearch.no