

Sunniva Fossen Haugen

Å balansere vekst og miljøhensyn i oppdrettsnæringen – en forenklingens kunst?

En studie av innføringen av et nytt reguleringsystem for kapasitetsjusteringer i norsk laksefisktoppdrett.

Masteroppgave i Studier av kunnskap, teknologi og samfunn (STS)

Veileder: Terje Finstad, Nora Levold

August 2020

Sunniva Fossen Haugen

Å balansere vekst og miljøhensyn i oppdrettsnæringen – en forenklingens kunst?

En studie av innføringen av et nytt reguleringsystem for kapasitetsjusteringer i norsk laksefisktoppdrett.

Masteroppgave i Studier av kunnskap, teknologi og samfunn (STS)
Veileder: Terje Finstad, Nora Levold
August 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for tverrfaglige kulturstudier



Kunnskap for en bedre verden

Denne masteroppgaven inngår i masterprogrammet i Studier av kunnskap, teknologi og samfunn (STS)

Studier av kunnskap, teknologi og samfunn (STS) – Læringsutbytte

Kunnskap:

Kandidaten har

- avansert kunnskap om hvordan vitenskap og teknologi utvikles, brukes og implementeres i samfunnet med spesielt fokus på RRI (Responsible Research and Innovation), dvs. samfunnsetisk tenking omkring dette
- kunnskap på et høyt nivå om så vel historiske som samtidige endringsprosesser knyttet til vitenskap, ekspertise, demokrati og teknologi
- inngående kunnskap om hvordan vitenskap og teknologi samproduseres med sosiale, politiske og økonomiske aktiviteter på ulike samfunnsområder

Generell kompetanse:

Kandidaten kan

- sette seg inn i og analysere omfattende faglige problemkompleks innenfor en relevant etisk ramme
- anvende sine kunnskaper og ferdigheter på nye områder gjennom tverrfaglige dialoger med eksperter fra andre fagområder
- selvstendig vurdere og bruke ulike framgangsmåter for å bidra til innovasjon og nyskaping på en bevisst og samfunnsetisk måte
- formidle resultater av eget faglig arbeid på en selvstendig måte, både til allmennhet og andre eksperter, muntlig og skriftlig

Ferdigheter:

Kandidaten kan

- analysere og forholde seg kritisk til problemstillinger knyttet til teknologiutvikling og -bruk, og derigjennom se flere tilnæringsmåter og mulige utfall
- identifisere og arbeide selvstendig med praktiske og teoretiske problemer knyttet til effekter av vitenskap og teknologi i konkrete samfunnsmessige sammenhenger
- utføre avansert kunnskapsmekling i forbindelse med tverrfaglige prosjekter og prosesser

Sammendrag

Denne masteoppgaven handler om konstruksjonen av et nytt system for å regulere produksjonskapasitet i den norske oppdrettsnæringen, kalt *Trafikklyssystemet*. Myndighetene har kommet fram til at tildelinger av vekst eller pålegg om reduksjon skal skje ved faste tidsintervaller og bestemmes utfra mål på miljøstatus innenfor avgrensede produksjonsområder. På denne måten vil myndighetene sikre forutsigbar vekst og miljømessig bærekraftig produksjon. Det nye reguleringsssystemet kan ses på som et foreløpig resultat av et kontinuerlige stabiliseringsforsøk med hensyn til reguleringen av lakseoppdrettsnæringen.

Problemstillingen som denne oppgaven har søkt å svare på har vært: *I forbindelse med innføringen av et nytt reguleringsystem for kapasitetsendringer - hvordan forhandlet de ulike aktørene om samspillet mellom vekst og miljøpåvirkning i oppdrettsnæringen? Ved å undersøke dette gjennom Callons (1998) innrammingsperspektiv belyser jeg hvilke hensyn som det tas stilling til i møtet mellom næringsutvikling og det samtidige målet om å ivareta miljø samt identifisere hvilke forhandlingspunkt som har vært de mest kontroversielle.*

Jeg har fulgt utviklingen gjennom to regjeringsperioder fra 2007 til 2017: Stoltenberg-regjeringen rammet inn arealomstrukturering som en løsning på både miljøproblemer og en opplevelse av mangel på tilgjengelig areal som et hinder for videre vekst. Et utvalg oppnevnt for å lage en løsning på arealproblemene utvidet imidlertid denne rammen til å også inkludere den politiske styringen av vekst, driftsregulering og næringsstrukturen. Løsningsforslaget innebar en omfattende endring i arealstrukturen, innføring av handlingsregler med miljøindikatorer for å styre kapasitetsendringer og miljøtiltak, opprettelse av produksjonsområder og synkronisert produksjon. Forslagene ble godt mottatt av mange, blant andre sektormyndighetene og forskerne. Oppdrettsnæringen selv og kommunene, derimot, var negative og rammet inn forslagene som 'uvitenskapelig', 'overformynderi' og 'ødeleggende for små oppdrettsaktører' heller enn en løsning på vekst- og miljøproblemene. Stoltenberg-regjeringen avviste derfor til slutt utvalgets forslag.

Når Solberg-regjeringen igjen tok tak i prinsippene fra utvalgets forslag til å lage sin egen versjon i form av Trafikklyssystemet var det særlig utvalgets argumentasjon om at denne formen for kapasitetsregulering ville skape forutsigbarhet for næringen og ivaretagelse av miljøet de tok med seg. Å lykkes med innføringen krevde stramme rammebetingelser og forenklinger fra det opprinnelige forslaget. Denne forenklingsprosessen har imidlertid ført til at en rekke hensyn som har vært i spill underveis har blitt eksternalisert, eksternaliteter som kan true med å oversvømme Solberg-regjeringens stramme rammer.

Abstract

This master's thesis is about the construction of a new system to regulate production capacity in the Norwegian aquaculture industry, called the Traffic Light System. The authorities have come to the conclusion that allocations of growth or orders for reduction should take place at fixed time intervals and be determined on the basis of measures of environmental status within limited production areas. In this way, the authorities will ensure predictable growth and environmentally sustainable production. The new regulatory system can be seen as a preliminary result of a continuous stabilization attempt with regard to the regulation of the salmon farming industry.

The problem that this thesis has sought to answer has been: In connection with the introduction of a new regulatory system for capacity changes - how did the various actors negotiate the interaction between growth and the environmental impact in the fish farming industry? By examining this through Callon's (1998) framing perspective, I have shed light on the aspects that are in play in the meeting between industry development and the simultaneous goal of safeguarding the environment.

I have followed the development through two government periods from 2007 to 2017: The Stoltenberg government framed re-distribution of the locations of fish farms as a solution to both environmental problems and an experienced lack of available localities as an obstacle to further growth. However, a committee appointed to create a solution to this expanded this framework to also include the political management of growth, regulation and industry structure. The proposed solution entailed a comprehensive re-location scheme, introduction of action rules with environmental indicators to manage capacity changes and environmental measures, creation of production areas and synchronized production. The proposals were well received by many, including authorities and researchers. The aquaculture industry itself and the municipalities, on the other hand, were negative and framed the proposals as 'unscientific', 'over-guardianship' and 'destructive for small-scale fish farmers' rather than a solution to the growth and environmental problems. The Stoltenberg government therefore ultimately rejected the committee's proposal.

When the Solberg government again took up the principles from the committee's proposal to create its own version in the form of the Traffic Light System, it was especially due to the committee's argument that this form of capacity regulation would create predictability for the industry and safeguard the environment. Succeeding in the implementation required strict framework and simplifications from the original proposal. However, this simplification process has led to a number of considerations that have been at play along the way being externalised, externalities that may threaten to flood the Solberg government's tight framework.

Forord

Denne oppgaven markerer slutten for studentlivet – for andre gang. Årene på Institutt for tverrfaglige studier har vært lærerike, inspirerende og spennende! Jeg er utrolig glad og takknemlig for at jeg fikk muligheten til å lære meg et nytt fagfelt. Å studere STS har gitt meg mange nye perspektiv og innfallsvinkler i synet på teknologi- og samfunnsutvikling. Det har vært gøy!

Likeså har gjennomføringen av denne masteroppgaven vært en spennende og lærerik, men også utfordrende prosess. Jeg er stolt av å nå kunne presentere resultatet.

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til mine veiledere Terje Finstad, Nora Levold og Gisle Solbu. Deres fagkunnskap, rettleiding og ikke minst støtte og tro på meg og denne oppgaven har vært uvurderlig. Jeg setter stor pris på all tiden dere har brukt, diskusjoner og samtaler vi har hatt!

Tusen takk til Tonje Osmundsen ved NTNU Samfunnsforskning for å ha gitt meg kontorplass. Å få et direkte innblikk i den viktige samfunnsforskningen som gjøres på havbruk og muligheten til diskutere idéer og tanker med dyktige forskere på feltet har vært svært nyttig og lærerikt.

Takk til mine medstudenter på STS som har vært med på å gjøre studiet så spennende og gøy! En spesiell takk til Mayra, Ida, Alexander og Niri. Jeg er så glad for å ha bli kjent med dere og gleder meg til å se hva dere skal bruke de kloke og fine hodene deres på nå når studentlivet er ferdig.

Takk til venner og familie som har heiet, støttet og vært tålmodige.

Sist, men ikke minst en stor takk til min kjære samboer Håvard. Din uforbeholdne tro og støtte til meg gjennom arbeidet med denne masteroppgaven har vært avgjørende. Tusen takk for at du har vært så tålmodig. Jeg gleder meg til alt det artige vi skal finne på framover sammen – nå som det endelig er tid igjen.

Innholdsfortegnelse

Studier av kunnskap, teknologi og samfunn (STS) – Læringsutbytte	i
Sammendrag	ii
Abstract	iii
Forord	iv
Innholdsfortegnelse	v
Kapittel 1. Innledning – Trafikklyssystemet. Hvordan regulere vekst og miljø i den norske oppdrettsnæringen.	1
<i>Hva var problemet? Miljø? Areal? Eller begge deler?</i>	2
<i>Vekst i oppdrettsnæringen – Et samfunnsmessig gode eller en miljømessig katastrofe?</i>	2
<i>Problemstilling – vekst og miljø</i>	4
Kapittel 2. Teori – Hvordan skapes stabile rammer i et hav av oversvømmelser?	5
<i>Tidligere forskning</i>	5
<i>STS</i>	6
<i>Innramming</i>	8
Kapittel 3. Å studere en politisk prosess - En dokumentstudie	9
<i>Valg av metode og materiale</i>	9
<i>Arbeidet med materialet – utformingen av en problemstilling</i>	11
<i>Utfordringer</i>	11
<i>Havbruk, akvakultur og oppdrett</i>	12
Kapittel 4: Den norske oppdrettsnæringen – et tilbakeblikk	13
<i>1970-tallet: Gjennombruddfasen: Oppdrett en distriktsnæring</i>	14
<i>1980-tallet: Kraftig vekst, sykdomsproblemer og krise</i>	15
<i>1990-tallet: Omstrukturering og industrialisering</i>	16
<i>2000-tallet: Konsolidering, ny akvakulturlov, lakselus og økt fokus på miljø og bærekraft</i>	17
<i>Oppsummering</i>	19
Kapittel 5. Stoltenberg-regjeringen og Arealutvalgets forslag til styring av oppdrettsnæringen	21
<i>Konkurransestrategien (2007)</i>	21
<i>Bærekraft</i>	21
<i>Næringspolitikk</i>	22
<i>Bærekraftstrategien (2009)</i>	22
<i>Rømming, sykdom og lakselus</i>	23
<i>Arealbruk og arealstruktur</i>	24
<i>Stoltenbergs oppdrag til Arealutvalget</i>	25
<i>Arealutvalgets rapport</i>	26
<i>Arealutvalgets tolkning av oppdraget og oppdrettsnæringens framtidige utsikter</i>	27
<i>Arealutvalgets løsningsforslag</i>	28
<i>Arealutvalgets innramming</i>	31

Kapittel 6. Arealutvalgets rapport sendes på høring	33
Oppdrettsnæringen	33
Oppdrettskommunene	36
Sektormyndighetene	37
Forskerne	38
Norske Lakseelver og WWF	40
<i>Kunnskapsbehov og bærekraft</i>	42
<i>Stoltenberg-regjeringen svarer</i>	44
Veien videre	45
Kapittel 7. Solberg-regjeringen og Meld. St. 16: Trafikklyset vender tilbake	47
<i>Meldingens formål</i>	47
<i>Lakselus blir indikator</i>	49
<i>Forutsigbarhet og forenklinger</i>	51
<i>Meld. St. 16 på høring</i>	52
Oppdrettsnæringen og kommunene	52
Sektormyndighetene	54
Forskerne	55
Miljø- og villaksinteressenter	56
<i>Vekk med det gamle, inn med Trafikklyssystemet?</i>	57
<i>Solberg-regjeringens endelige innramming av Trafikklyssystemet</i>	58
Truende oversvømmelser	60
Hva blir veien videre? Fremdeles et åpent spørsmål.	62
Kapittel 8. Innføringen av et nytt reguleringsystem – en langvarig politisk prosess	63
<i>En forenklingens kunst?</i>	63
<i>Forenklingens farer</i>	66
Litteraturliste	68
Vedlegg 1: Komplette liste over høringssvar til høringen for <i>Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær</i>	74
Vedlegg 2: Komplette liste over høringssvar til høringen for <i>Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørreoppdrett (2014-2015)</i>	76
Vedlegg 3: Oversikt over tillatelsessystemet og forvaltning	78

Kapittel 1. Innledning – Trafikklyssystemet. Hvordan regulere vekst og miljø i den norske oppdrettsnæringen.

Norge ser på seg selv som en av verdens ledende havnasjoner og nesten 70% av Norges eksportinntekter kommer fra havnæringene, der de tre største er henholdsvis petroleumsnæringen, den maritime næringen og sjømatnæringene. Næringsliv og verdiskaping fra havet er også en av Norges store framtidige satsingsområder. I den nåværende Solberg-regjeringens havstrategi fra 2017 «Ny vekst, stolt historie» (Nærings- og fiskeridepartementet & Olje- og energidepartementet, 2017) kan vi lese at Norge skal «bli best på hav»(s. 1) og regjeringens hovedmål er å «bidra til størst mulig samlet bærekraftig verdiskaping og sysselsetting i havnæringene».(s. 11) Dette hovedmålet skal regjeringen nå blant annet ved å «bidra til gode rammebetingelser gjennom å videreføre og videreutvikle en effektiv, forutsigbar og kunnskapsbasert regulering av havnæringene» (s. 11).

Denne oppgaven tar for seg nettopp konstruksjonen av et reguleringsregime innenfor Norges tredje største havnæring, sjømatnæringen. Jeg vil se nærmere på det arbeidet som lå forut for innføringen av et nytt reguleringsystem for kapasitetsjustering innenfor lakse- og ørretoppdrett, dvs. hvor mye oppdretterne i Norge får øke sin produksjon av laks og ørret eller eventuelt må redusere. Reguleringsystemet, som har fått navnet «Trafikklyssystemet», ble innført av Solberg-regjeringen i oktober 2017. Daværende fiskeriminister Per Sandberg kunngjorde ved innføringen at de nå kunne tilby «oppdretterne forutsigbar vekst, som også ivaretar hensynet til miljøet» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017). Vekst skulle fra nå av deles ut på et *objektivt* grunnlag vurdert utfra forhåndsbestemte miljøkriterier.

I korte trekk fungerer Trafikklyssystemet ved at den norske kysten er delt inn i 13 såkalte produksjonsområder (PO) hvor kapasitetsjusteringer innenfor hvert område utløses av en *handlingsregel* som måler miljøstatus innenfor hvert PO. Handlingsregelen styres av miljøindikatorer, og pr. i dag består handlingsregelen av en eneste indikator; risiko for lakselusindusert død på villaks. Hvert andre år tilegner den til enhver tid sittende fiskeriministeren rød, gul eller grønn farge for hvert PO basert på råd fra en styringsgruppe. Fargene representerer om oppdretterne innenfor det gitte PO kan øke (grønn), fryse (gul) eller må redusere (rød) produksjonen. Både eventuell vekst og reduksjon gjelder da på *tillatelsesnivå*¹, altså hvor stor produksjon (maksimal tillat biomasse – MTB) oppdrettsaktøren totalt har tillatelse til å produsere innenfor det gitte PO.

Trafikklyssystemet skiller seg fra det tidligere kapasitetsjusteringsregimet hvor tildeling av ny vekst hovedsakelig foregikk gjennom tildelingsrunder som ble arrangert når de til enhver tid sittende statsrådene ønsket og fikk gjennomslag for det. De politiske myndighetene hadde også mulighet til å gjøre forordningen tilpasset den politiske retningen de til enhver tid ville føre blant annet gjennom hensyntaking til miljø, geografisk plassering og næringsstruktur. Dette ble ikke gjort ved hjelp av standardiserte

¹ Hver tillatelse er avgrenset i MTB på to nivåer; selskaps- og lokalitetsnivå. MTB på selskapsnivå er grensen for hvor mange kilo levende fisk en aktør er tillat å ha i sjø tilsammen til enhver tid. MTB på lokalitetsnivå er hvor mange kilo levende fisk en aktør har tillatelse for på en bestemt lokalitet.

kriterier, men ved å fastsette nye/hvilke kriterier som skulle gjelde for hver tildelingsrunde. Det var også mulig å pålegge oppdrettsaktørene reduksjon i MTB i henhold til lover og forskrifter under dette regime, men dette ble pålagt av sektormyndighetene og reduksjonen gjaldt da på *lokalitetsnivå* og påvirket ikke aktørens totale tillatelse. Trafikklyssystemet kan dermed sies å representere en ny linje i reguleringen av vekst i oppdrettsnæringen.

Hva var problemet? Miljø? Areal? Eller begge deler?

Da Trafikklyssystemet ble lansert, var det imidlertid ikke en total nyskaping fra Solberg-regjeringen. En lignende metode hadde først blitt foreslått i 2011 i rapporten *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen - areal til begjær* (Gullestad et al., 2011). Denne rapporten ble utarbeidet av et ekspertutvalg, det såkalte Arealutvalget, som Stoltenberg II-regjeringen satte ned i 2009.

Etter at Arealutvalgets rapport hadde vært ute på høring i 2011 ble imidlertid utvalgets forslag tilslutt avvist av Stoltenberg II-regjeringen i 2013. Systemet dukket imidlertid opp igjen i en revidert versjon kun ett år senere, da Solbergregjeringen la frem stortingsmeldingen *Meld. St. 16 (2014-2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*. Denne meldingen ble også sendt på høring. I begge disse høringsrundene fremkom det store uenigheter blant høringsinstansene til hvordan et slikt system skulle kunne fungere.

Dermed kan vi stille følgende spørsmål: Hvordan oppsto ideen om trafikklyssystemet? Hva var det som gjorde at forslaget om en ny måte å regulere kapasitetsjusteringer i oppdrett på først ble avvist? Og hvorfor ble et lignende forslag plutselig tatt opp igjen kort tid etterpå? Og ikke minst hva var det som var annerledes når Solberg-regjeringen la fram sitt forslag, og hvordan fikk de det igjennom? For å undersøke disse spørsmålene har jeg fulgt den politiske prosessen fra Stoltenberg II-regjeringens oppnevning av Arealutvalget til Solberg-regjeringens innstillingen i Meld. St. 16 (2014-2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* hvor det vedtatte Trafikklyssystemet ble lansert. Hovedfokuset mitt har ligget på en analyse av disse politiske dokumentene og høringsrundene som fulgte.

Vekst i oppdrettsnæringen – Et samfunnsmessig gode eller en miljømessig katastrofe?

Gjennombruddet for næringen kom tidlig på 1970-tallet og den regnes enda som ung. Siden den gang har produksjonen og salg av laksefisk, og da særlig atlantisk laks, økt kraftig og til tider eksponentielt. Æren for både gjennombruddet og den kraftige veksten gis blant annet til oppdrettsteknologien med åpne merder plassert i sjø og en lang kystlinje som i stor grad er beskyttet fra storhavets sterke strømmer og krefter (E. Hovland et al., 2014; Ulltveit-Moe et al., 2019). Denne suksessformelen har vært essensiell for at oppdrettsnæringen i Norge har gått fra å produsere like under 3500 tonn laksefisk i 1977, til over 1 million tonn i 2010, og videre til i dag med over 1,3 millioner tonn produsert og solgt laksefisk (Kilde: SSB). Dette innebærer at Norge i dag står for i overkant av halvparten av det totale verdensmarkedet, og er dermed verdens største produsent og eksportør av atlantisk laks (FAO, 2019; Statistisk sentralbyrå, 2019). På

bakgrunn av dette regnes næringen som en stor suksess og fremheves som en av de næringene som skal ta over etter at oljen fases ut, og dermed sikre «kommende generasjoner god velferd» (Gullestad et al., 2011; Nærings- og fiskeridepartementet, 2015). Videre vekst har derfor vært et mål for både dagens Solberg- og den tidligere Stoltenberg II-regjeringen. Begge regjeringene støttet seg blant annet på en fremtidsvisjon om en femdobling av lakseproduksjon fra 2010 til 2050. En visjonen lagt frem av Det Kongelig Norske Videnskabers Selskab (DKNVS) og Norges Teknisk Vitenskapsakademi (NTVA) i den omdiskuterte² rapporten *Verdiskaping basert på produktive hav i 2050* (2012).

I og med at oppdrett er et slags husdyrhold, er næringen avhengig av et godt havmiljø og god fiskehelse for at flest mulig fisk skal vokse opp og kunne selges som god matfisk. I tillegg er næringen avhengig av et godt omdømme for å kunne få innvilget ønsket om vekst og for å vinne fram i konkurransen med andre interessenter som også ønsker å utnytte kystsonen, dvs. avsatt areal til sine oppdrettsanlegg. Den allerede nevnte suksessformelen fører imidlertid også til en del negative konsekvenser. Åpne merder plassert på kysten og i fjorder i samspill med kraftig produksjonsvekst har medført både sykdomsutbrudd og smittespredning i sjøen og på miljøet rundt. Dette har igjen resultert i en rekke *kontroverser* gjennom store deler av oppdrettsnæringens historie, noe vi skal se nærmere på i kapittel 4. De varierende myndighetsbestemte kriteriene for å få innvilget en oppdrettstillatelse har også skapt kritikk fra oppdrettsnæringen om at de er for uforutsigbare og upresise (Andreassen & Robertsen, 2014; Hersoug, 2015; Nordlys, 2012).

For å illustrere hvilket *polarisert* farvann både Stoltenberg II- og Solberg-regjeringen navigerte i når de tok sine veivalg kan vi raskt se på Olsen og Osmundsen's studie av kontroverser rundt næringen i nasjonale og lokale norske aviser i tidsspennet 2012-2014 (Olsen & Osmundsen, 2017). Studiens funn var blant annet at næringens negative miljøpåvirkning var et av de tre vanligste temaene i mediedebatten (Olsen & Osmundsen, 2017). Særlig gjaldt dette negative påvirkninger forårsaket av lakselus, rømming og utslipp. Analysen fant videre at det i mediedebatten dannet seg to «diskursallianser» hvor næringen enten ble framstilt som «En milliard-industri som ved hjelp av korruperte politikere er i ferd med å ødelegge fjordene våre»³ eller «akvakultur redder den globale befolkningen, og all menneskelig aktivitet etterlater seg et fotavtrykk. Staten tar miljøutfordringer seriøst»⁴ (Osmundsen & Olsen, 2017). Forfatterne dømte disse alliansene henholdsvis *miljø- og konspirasjonsalliansen* (journalister, privatpersoner, sportsfiskere, NGOer og noen få politiske parti) og *Nærings- og matproduksjonsalliansen* (ministere, næring og advokater, de fleste politiske parti og de største miljøorganisasjonene⁵).

De politiske veivalgene jeg her skal studere ble altså tatt i en svært polarisert tid hvor det var knyttet store ambisjoner og vekstvisjoner til oppdrettsnæringen, men hvor det parallelt var mye motstand og kontroverser. Situasjonen, med de politiske

² Se for eksempel *Calculating the blue economy: producing trust in numbers with business tools and reflexive objectivity* (Reinertsen & Asdal, 2019a) eller Morgenbladets artikler *Den fantastiske visjonen i norsk havbruk. Historien om et dokument* (Sætre & Østli, 2017) og *Professor anklager Sintef for egen agenda* (Sætre, Østli & Belgaux, 2017)

³ Min oversettelse

⁴ Min oversettelse

⁵ Bellona og WWF

vekstambisjonene, næringens ønske/mulighet for å vokse og eksterne miljøaktører og motstandere av lakseoppdrett, var derfor ustabil og sprikende. Både Stoltenberg IIs avvisning og Solberg-regjeringens endelige innføring av et nytt kapasitetsjusteringssystem (med forutgående politiske prosesser) kan derfor betraktes som forsøk på å *stabilisere* situasjonen.

Problemstilling – vekst og miljø

Stabiliseringsforsøkene innebar et stort arbeid, både forhandlinger relatert til hvordan og hvem som best kan ivareta miljømessig bærekraft? Hvordan dette best kan og skal måles? Men også hvordan produksjonsvekst, arealstruktur og næringsstruktur skal kunne samspille? Det er dermed dette arbeidet eller forhandlingene som er fokus i denne oppgaven, og som jeg har analysert frem i de politiske dokumentene og de tilhørende høringsrundene til både Arealutvalgets rapport og Meld. St. 16 (2014-2015). Problemstillingen for denne oppgaven er derfor:

I forbindelse med innføringen av et nytt reguleringssystem for kapasitetsendringer - hvordan forhandlet de ulike aktørene om samspillet mellom vekst og miljøpåvirkning i oppdrettsnæringen?

Gjennom å undersøke dette er formålet å belyse hvilke hensyn som det må tas stilling til og hvilke som 'vinner fram' eller 'taper' i møtet mellom næringsutvikling og det samtidige målet om å ivareta miljø. I dette tilfellet spesifikt for en av Norges viktigste eksportnæringer – oppdrettsnæringen. Ved å følge prosessen gjennom to regjeringsperioder - hvor forhandlingene i første omgang ikke førte til noen større endringer mens det i neste endte med innføringen av et nytt reguleringssystem - ønsker jeg å identifisere hvilke forhandlingspunkt som har vært de mest kontroversielle og som kan utgjøre en fare for atter en de-stabilisering av vekstregulering i oppdrettsnæringen.

For å analysere dette vil jeg ta i bruk Callons (1998) innrammingsperspektiv. Dette vil jeg gjøre rede for i kapittel 2, samt presentere tidligere forskning som er gjort på regulering av den norske oppdrettsnæringen. Metoden jeg har brukt for å svare på problemstillingen er dokumentanalyse, dette redegjør jeg nærmere for i kapittel 3. Diskursene, forhandlingene og de politiske valgene som har fulgt denne innføringsprosessen har ikke oppstått i et tidsvakuum kun omkranset datidens utfordringer og det konkrete spørsmålet 'nytt reguleringssystem eller ikke?' De har også vært farget av oppdrettsnæringens historiske utvikling, tidligere kontroverser og reguleringsvalg. Før selve analysen av den politiske prosessen har jeg derfor inkludert konteksten for denne prosessen; en kort gjennomgang av oppdrettsnæringens utvikling i Norge (kapittel 4). Det er kun på bakgrunn av hvordan næringen tidligere har blitt forstått og regulert at vi kan forstå dette siste reguleringsarbeidet.

I kapittel 5, 6 og 7 kommer så analysen, der jeg presenterer de empiriske funnene. Tilslutt følger en diskusjon i kapittel 8.

Kapitel 2. Teori – Hvordan skapes stabile rammer i et hav av oversvømmelser?

Denne studien handler om konstruksjonen av et nytt system for å regulere produksjonskapasitet i den norske oppdrettsnæringen. Myndighetene har kommet fram til at tildelinger av vekst eller pålegg av reduksjon skal skje ved faste tidsintervaller og bestemmes utfra mål på miljøstatus innenfor avgrensede produksjonsområder. På denne måten vil myndighetene sikre både forutsigbarhet for oppdrettsnæringen, en miljømessig bærekraftig produksjon og objektivitet i tildelingskriteriene. Det nye reguleringsystemet kan ses på som et foreløpig resultat av et kontinuerlige stabiliseringsforsøk med hensyn til reguleringen av lakseoppdrettsnæringen. Hvordan har annen forskning beskrevet og forstått dette? I dette kapitlet skal vi først se nærmere på tidligere forskningsbidrag, før jeg redegjør for de perspektiver jeg selv skal bruke i min analyse av dette.

Tidligere forskning

Oppdrettsnæringen har i de senere årene fanget oppmerksomheten til humanister og samfunnsvitere. Antropologen Marianne Lien har fokusert på hvordan laksen ble domestisert og hvordan menneskene som arbeider i næringen lærte seg å leve med og av oppdrettslaks (Lien, 2015). Lignende kulturorienterte perspektiv var også til stede i Martin Lee Muellers studie *Being salmon, being human* (Mueller, 2017). Samtidig som en rekke kulturorienterte studier av laks har blitt publisert, fikk oppdrettsnæringen sin historie fortalt i historieverket *Over den leiken ville han rå* (E. Hovland et al., 2014) fra 2014. Dette fokuserer på oppdrettsnæringens utvikling over tid og er spesielt opptatt av næringens økonomiske og teknologiske utvikling. Samtidig viser både dette, og Lien, at det har vært betydelige utfordringer knyttet til reguleringen av næringens vekst, utvikling og ikke minst dens miljøkonsekvenser.

For min del er det spesielt samfunnsvitenskapelige studier av regulering av oppdrettsnæringen som er relevante. En rekke slike studier har pekt på at utviklingen av nye reguleringsformer av oppdrett er både utfordrende og vanskelig. Osmundsen et. al. beskriver i artikkelen *Fish farmers and regulators coping with the wickedness of aquaculture* (Osmundsen, Almklov & Tveterås, 2017) regulering av oppdrett som et *wicked problem* der omfanget av eksternaliteter og usikkerhet rundt kunnskapsgrunlaget/forskningen er drivere av konflikt og polarisering knyttet til næringen. Dette, hevder de, har gjort det vanskelig å komme frem til konsensus om hvordan næringen skal styres og reguleres. Lignende perspektiv er tilstede også hos Hersoug, som i *The greening of Norwegian salmon production* (Hersoug, 2015) pekte på at bærekraft i oppdrettsnæringen fra politisk hold er rammet inn som *miljømessig bærekraft*. Dette defineres først og fremst som næringens påvirkning på vill laksefisk. Dette har ført til at nye reguleringer først og fremst har hatt fokus på lakselus, noe vi også skal se i analysen i denne oppgaven.

Nok en artikkel av Osmundsen et. al.; *The making of a louse – Constructing governmental technology for sustainable aquaculture* (Osmundsen, Olsen & Thorvaldsen, 2020) undersøker hvordan man gjennom Trafikklyssystemet har forsøkt å forenkle kompleksiteten i reguleringen av oppdrettsnæringen ved å operasjonalisere lakselus som utløsende indikator for kapasitetsjusteringer. Hovedkonflikten handlet, ifølge dem, igjen

om uenigheter omkring kunnskapsgrunnlaget; dette var utilstrekkelig og lakselusas innvirkning på villaks var usikker og dermed var usikkerhetene knyttet til den involverte forskningen for store. Bjørkan og Hauge (2019) utforsker i artikkelen *Kunnskapsbasert forvaltning og dilemmaer knyttet til usikkerhet* hvordan slike usikkerheter utspiller seg i møtet mellom forskere, oppdrettsnæringen og forvaltningen. De finner at det oppsto konflikt i møtet mellom aktørenes forventning om at *kunnskapsbasert forvaltning* skal være verdinøytral, sikker og objektiv og det store fortolkningsrommet som usikkerhetsrapporteringer skapte. Bjørkan og Hauge (2019) tar derfor til orde for åpenhet rundt verdi- og politikkvurderinger i utviklingen av reguleringer og av medvirkning i diskusjonene av usikkerhet.

I disse artiklene argumenteres det for at vitenskap og kunnskapsproduksjon har en sentral rolle i reguleringsbestrebelsene knyttet til oppdrettsnæringen. Den er viktig for å få aksept og for å lykkes med reguleringsbestrebelsene. Samtidig viser de at vitenskap og kunnskap ikke er nok alene. Kunnskapen må for eksempel også være mulig å operasjonalisere, den må kunne formidles til alle aktuelle interessenter og den må kunne bringe aktører med ulike interesser sammen i en felles forståelse av hva målet med reguleringen er. Denne forståelsen skal kommes fram til i et forhandlingsklima preget av polariseringer, kontroverser og hvor det er store verdier i spill både materielle, miljø- og naturrelaterte og kulturelle. Dette setter høye krav til både prosessen og sluttresultatet hvor det blant annet må avgjøres hvordan kunnskap og verdier skal brukes og tas hensyn til, hva som er relevant og hvem som har rett til å bidra.

Det finnes altså en samfunnsvitenskapelig litteratur som tematiserer kunnskapens rolle i reguleringen av oppdrettsnæringen. Dette er studier jeg henter inspirasjon fra i min studie av myndighetenes forsøk på å stabilisere vekstambisjoner, nærings- og miljøhensyn. Selv om disse studiene har gjort mye for å belyse *utfordringene* ved en kunnskapsbasert forvaltning og regulering, kan man stille spørsmål ved hvordan politikk og kunnskap samproduseres i konstruksjonen av reguleringsystemer. Hvordan rammes for eksempel reguleringsproblematikken inn av politikere? Hvordan bestrides og forhandles disse rammene? Og hvordan blir de forsøkt stabilisert? I denne studien vil jeg derfor bidra inn i studiet av oppdrettsnæringens regulering ved å undersøke den politiske *prosessen* som førte frem til det såkalte trafikkløssystemet, ikke først og fremst resultatet

STS

Teknologi- og vitenskapsstudier, eller STS⁶, er et forskningsfelt hvor man tradisjonelt sett har vært opptatt av å studere vitenskap, kunnskapsproduksjon og teknologi i praksis. STS kritiserer *internalistiske* og *deterministiske* perspektiv på vitenskap og teknologi. Det vil si at man utfordrer syn på vitenskap som noe som avdekker den *egentlige* sannheten, der vitenskapens funn er objektive, naturgitte og uavhengige av andre strømninger i samfunnet utenfor. Samme kritikk gjelder forståelsen av teknologi som en autonom kraft som feier inn fra sidelinjen og drar samfunnet i en retning uten at man som deltaker i dette samfunnet har mulighet til å påvirke verken produksjonen av ny teknologi eller hvordan den former samfunnet. Som Skjølsvold (2015) forklarer har STS gått i mot slike perspektiv ved å gjennom *empiriske* studier «vise at teknologier, akkurat som vitenskapelige fakta, produseres av samfunnsaktører med interesser, og at

⁶ Science and technology studies

teknologiene formes av sosiale, kulturelle og historiske strømninger» (s. 21). At både vitenskap og teknologi er påvirket av samfunnet forøvrig betyr ikke at STS betrakter dem som rene sosiale konstruksjoner. Istedenfor forstår man vitenskap, teknologi og samfunn som samproduksjoner⁷ av hverandre der «tid, sted, kultur og samfunn former teknologi og vitenskap» samtidig som «ting, teknologi og vitenskap er med på å forme mulighetsrommet vi har for å produsere samfunn» (Skjølsvold, 2015, s. 64).

Etter hvert har feltet blitt utvidet og STSere forsker nå også på blant annet politikk, demokrati, kjønn og økologi (Skjølsvold, 2015). I demokratier hvor politikken skal være kunnskapsbasert, så har vitenskap en stor rolle og det å vise til forskning kan bety mye for å få gjennomslag for politikken man ønsker å innføre. Imidlertid har STS vist, blant annet ved å studere kontroverser knyttet til vitenskap og politikk (se for eksempel Nelkin (1995)), at det er vanskelig å skille fakta fra verdier i diskusjonene som oppstår og at de fleste politiske beslutningene som tas foregår i en gråsoner mellom vitenskap og verdier. For å få gjennomslag kreves det da at det er tillitt til vitenskapen og forskningen man henviser til. STS har tatt til orde for at slike tillitsproblemer historisk sett har oppstått fordi vitenskapen ikke har vært åpen og transparent nok og det har vært behov for å demokratisere vitenskapen gjennom å la lekfolk ta en større del i avgjørelsene (se for eksempel Wynne (1992)).

'Ulempen' med å både ha en demokratisert vitenskap og kunnskapsbasert politikk er imidlertid at gråsonene mellom hva som skal ses på som fakta og hva som er verdier blir ytterligere forsterket og grensene mellom politikk og vitenskap ytterligere utydeliggjort. I et så komplisert felt som lakseoppdrettsnæringen har da også den tidligere forskningen vist at regulering av næringen er vanskelig: Det er et mangfold av aktører med ulike interesser og det er mangel på stabil kunnskap, dermed framstår kontroversene raskt som u håndterlige og det er vanskelig å komme fram til løsninger. Callon (1998) omtaler slike situasjoner som *varme situasjoner*, i slike situasjoner mener Callon at det er helt nødvendig å involvere lekfolk i kunnskapsprosessene. Ekspertenes kunnskap blir for spesialisert til å kunne gripe fullstendig om situasjonen som gjerne «skjærer inn i både lokale og spesifikke kontekster, og som griper inn i globale prosesser», det er dermed mer enn «kun» tillitten til vitenskapen som står på spill (Skjølsvold, 2015, s. 133).

I oppgaven min vil jeg derfor undersøke hvordan Trafikklyssystemet ble forstått og formet gjennom en lang prosess av ulike aktører. Hvordan kom man fra til hva 'forutsigbarhet', 'miljømessig bærekraft' og 'objektivitet' skulle bety? Dette tok tid, og derfor ble prosessen ualmennelig lang. For hvordan kunne og skulle dette måles og oppnås? Det ble tolket ulikt og tillagt ulik verdi av de ulike aktørene, og også av de samme aktørene etter hvert som prosessen steg fremover. Jeg har derfor ønsket å 'åpne den svarte boksen' og undersøke hvordan dette trafikklyssystemet ble til ved å følge konstruksjonsprosessen, min hensikt er altså ikke å analysere resultatet, slik tidligere forskere har gjort. Prosessen gikk gjennom to forslagsrunder, to regjeringer, noen utvalg og to høringsprosesser. Hvilke og hvem sine meninger, verdier og kunnskap spilte inn første gang trafikksystemet ble avvist ble avvist av Stoltenberg II-regjeringen og da det ble innført av Solberg-regjeringen? For å analysere dette vil jeg bruke Callons innrammingsperspektiv.

⁷ Jasanoff (2004)

Innramming

Begrepet innramming har Callon lånt fra Erving Goffman. Goffman (1971) brukte begrepet i analyser for hvordan man som individ agerer i ulike dagligdags situasjoner i eget liv, ubevist vet man hva som er 'riktig' eller 'galt' å gjøre i gitte situasjoner. Innramming kan da forstås som felles etablerte normer der «normal» oppførsel er innenfor rammen og 'gal' oppførsel skyves utenfor rammen. I en dagligdags situasjon som handling i butikk for eksempel, så vet man hvilke rammer man som kunde kan bevege seg innenfor og hva egen rolle er i forhold til de andre kundene og de butikkansatte. Goffman brukte begrepet til å analysere hvordan man som individ interagerer med omverden og representerte seg selv, bevisst eller ubevisst, gjennom å agere innenfor eller utenfor disse rammene. Callon (1998) tok dette begrepet videre og brukte det for å analysere større mer sammensatte og ustabile situasjoner hvor det ikke på forhånd er opparbeidet noen felles forståelse av hva som er 'riktig' eller 'galt'. Stabiliseringen av slike situasjoner kan da forstås som en innrammingsprosess hvor ulike involverte aktører kommer til enighet om hvordan situasjonen skal forstås, defineres og avgrenses. Gjennom en slik innrammingsprosess så er også en naturlig konsekvens at noe blir holdt utenfor, dette betegner Callon som eksternaliteter. Imidlertid så er det slik at virkeligheten aldri er helt fullstendig stabil og man vil alltid måtte relatere det som er innenfor rammen til det som er utenfor, eksternalitetene kan dermed komme tilbake i form av hva Callon kaller oversvømmelser og gjøre rammen ustabil. Det er ikke dermed sagt at oversvømmelser alltid er negativt, tvert imot mener Callon de er helt nødvendige (og uungåelige) for avdekke svakheter ved den gamle innrammingen og komme fram til ny kunnskap eller endringer til det bedre. I møtet med slike oversvømmelser peker Callon på at man har to valg man kan tviholde på den innrammingen man har fått etablert, noe som kan være både svært kostbart og arbeidsomt. Eller man kan foreta større eller mindre re-innramminger slik at oversvømmelsene nå er 'kalkulert' inn i innrammingen og ikke lenger holdt utenfor.

Utfordringen ved svært kontroversfulte situasjoner, eller hva Callon kalte 'varme situasjoner', er at det ofte finnes mange konkurrerende innramminger av samme fenomen og ulike oppfatninger om hva som skal regnes som vesentlig eller ikke, altså svært mange potensielle eksternaliteter. Å stabilisere, eller lukke kontroversen, blir da vanskelig i seg selv, i tillegg risikerer man å hele tiden måtte forholde seg til potensielle oversvømmelser og måtte foreta kontinuerlige re-innramminger. Som jeg har påpekt tidligere kan regulering av lakseoppdrettsnæringen karakteriseres som en slik 'varm situasjon'. Trafikklyssystemet kan her forstås som en (foreløpig) innramming og et forsøk på å lukke kontroversene som omgir forholdet mellom produksjonsvekst og miljøpåvirkninger fra næringen. Jeg vil i denne oppgaven derfor undersøke hele prosessen og avdekke hvilke konkurrerende innrammingsforsøk fra ulike aktører som ble lansert, avvist, hvilke eksternaliteter som har blitt holdt utenfor og hvilke som er blitt kalkulert inn underveis, og til slutt se på det re-innrammingsarbeid Solberg-regjeringen måtte gjennomføre for å lykkes med å få vedtatt den endelig varianten av Trafikklyssystemet. Et reguleringssystem som helt sikkert ikke er det siste vi ser for denne næringen.

Kapittel 3. Å studere en politisk prosess - En dokumentstudie

Den nye reguleringen for kapasitetsendringer i laksefiskoppdrett, Trafikklyssystemet, ble introdusert som å skulle gi *forutsigbar* og *miljømessig bærekraftig* vekst. En fremtredende kontrovers som følger oppdrettsnæringen i Norge er dens miljøpåvirkning og om hvorvidt den er av et sånt omfang at den store produksjonsmengden er forsvarlig eller ikke. Problemstillingen for oppgaven har derfor vært: I forbindelse med innføringen av et nytt reguleringsystem for kapasitetsendringer - hvordan forhandlet de ulike aktørene om samspeillet mellom vekst og miljøpåvirkning i oppdrettsnæringen?

For å svare på dette spørsmålet har jeg fulgt den politiske prosessen gjennom to ulike regjeringsperioder hvor to ulike versjoner av det nye reguleringsystemet har vært oppe til debatt.

Valg av metode og materiale

Innføringen av ny politikk, lover og regler er i høyeste grad en skriftlig prosess. Regjeringen tar opp bestemte saker, disse etterfølges ofte av NOUer, som igjen fører til meldinger eller proposisjoner til Stortinget og etterfølges tilslutt av vedtak av Stortinget. I og med at det var den politiske prosessen jeg ønsket å studere fant jeg det mest hensiktsmessig å benytte dokumentanalyse. For å få tilgang til relevante aktørers perspektiv og innramminger i denne prosessen også utenom politikerne har jeg særlig fokusert på høringsprosessene som fulgte Arealutvalgsrapporten og Meld. St. 16 (2014-2015).

Gjennom å benytte meg av dokumentanalyse og analyse av de politiske dokumentene spesielt har jeg fått muligheten til å kunne inkludere et stort antall aktører og til å følge de over tiden prosessen med å innføre Trafikklyssystemet foregikk. Imidlertid så har dette metodevalget også begrensninger. Jeg har for eksempel ikke hatt tilgang til å undersøke de interne forhandlingene bak de politiske dokumentene eller høringsssvarene. Jeg har heller ikke kunnet vise om de aktuelle aktørenes innramminger har endret seg etter innføringen. Gjennom for eksempel medieanalyse supplert med intervjuer av de aktuelle aktørene kunne også dette vært gjennomført og vært et bidrag til å undersøke om innføringen av Trafikklyssystemet forstås som et riktig valg i etterkant. Dette ville imidlertid krevd en tidsbruk og et format av et større omfang enn denne masteroppgaven.

Kvalitative forskningsstudier baserer seg på strategiske utvalg blant tilgjengelige dokumenter (Thagaard, 2016, s. 60), noe som krever kjennskap til området man vil undersøke. For å finne fram til dokumentene som har vært strategisk riktig for å svare på min problemstilling har jeg derfor gått igjennom saksgangen og undersøkt de politiske dokumenter og debatter som har ledet opp til reguleringsendringen. Datamaterialet har blitt samlet inn gjennom internettsøk og alle dokumentene jeg har nær-analysert har blitt hentet på regjeringens og Stortingets nettsider.

Dokumentene jeg har nær-analysert er:

- Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring
- Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring
- Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær
- Et utvalg hørings svar fra høringen av Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær
- Høringsnotat melding til Stortinget om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett
- Et utvalg hørings svar fra høringen av Høringsnotat melding til Stortinget om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett
- Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst norsk lakse- og ørretoppdrett, Meld. St. 16 (2014-2015)

Å komme fram til hvilke høringsinstanser som har vært strategisk riktige har vært en todelt prosess. Dels har de blitt valgt ut fra hvilken rolle de har i forvaltningen av oppdrett (for eksempel oppdrettsnæringen, sektormyndigheter og forskere) og dels har de blitt valgt i 'samtale' med de politiske dokumentene og hørings svarene (hvilke høringsinstanser har gjort en prinsipiell vurdering av forslagene og hvilke ble hørt eventuelt ikke hørt). En oversikt over alle høringsinstansene i de to høringene samt en gjennomgang av tillatelsessystemet og forvaltning kan finnes i vedlegg 1,2 og 3.

Denne prosessen med å velge ut hvilke dokumenter og aktører som har vært relevante for å svare på min problemstilling har naturligvis også først til at noen valg måttet blitt tatt underveis. For eksempel så har en rekke dokumenter og høringer blitt produsert og gjennomført i etterkant av Meld. St. 16 (2014-2015) for å komme fram til det konkrete regelverket som ligger i Trafikklyssystemet. Disse dokumentene og hørings svarene har likevel ikke vært en del av nær-analysen i denne besvarelsen fordi jeg har vært opptatt mer opptatt av å komme fram til de større veivalgene som ble tatt ved valg av regulerings system ikke de detaljerte lovmessige bestemmelsene.

For å få en helhetlig oversikt over prosessen har jeg også lest forskningsrapporter, forskningsartikler og medieomtale som har vært relevant til innføringen av Trafikklyssystemet. Gjennom disse dokumentene har det kommet fram at diskusjoner om, innramminger av og forsøk på å stabilisere vekst- og miljøhensyn kan finnes igjen i et mye større materiale enn kun de politiske dokumentene og høringene jeg har undersøkt. I tillegg har de konkrete 'sakene' jeg undersøker i denne oppgaven, Arealutvalgets rapport og Trafikklyssystemet, hatt et 'liv' utenfor de politiske dokumentene og høringsinstansjonenes stramme rammer og blant annet vært gjenstand for diskusjon ut i den offentlige mediadebatten. I denne oppgaven har jeg imidlertid vært opptatt av hvilke forhandlinger og avveielser som ble gjort konkret når forslaget om en ny politikk for å ivareta disse hensynene ble 'lagt på bordet' i to ulike omganger og tilslutt innført i form av det nye Trafikklyssystemet.

Arbeidet med materialet – utformingen av en problemstilling

Slik Thagaard (2016) forklarer er problemstillingen er retningsgivende for både hvilke situasjoner en kan studere og hvilke metoder en kan benytte, slik bidrar problemstillingen både til å avgrense og gi retning til arbeidet. Samtidig er det i kvalitative forskningsprosjekt nyttig å ha en initial problemstilling som er åpen nok til at den ikke skaper for store begrensinger som det empiriske datamaterialet gir rom for (s. 51).

I analysen av de valgte dokumentene foretok jeg derfor først en relativt overflattisk gjennomlesing av de og sammenlignet innholdet opp mot det endelige resultatet av Trafikklyssystemet. Dette for å få en initial oversikt over hvilke elementer som hadde vært oppe til diskusjon i løpet av prosessen og enten tatt med videre eller forkastet. Videre skrev jeg ut forenklede oppsummeringer av dokumentene uten å inkludere analytiske betraktninger i teksten. Gjennom dette arbeidet kunne jeg hente ut hvilke tema og diskurser som hadde vært mest framtrødende og hvilke som tilsynelatende hadde vært mest avgjørende for de politiske valgene. Disse temaene ble videre brukt for å gjennomføre en nærmere analyse. De ble først brukt som et utgangspunkt for å kode og sortere høringssvarene hvor nye oppsummeringer ble skrevet og eventuelt nye viktige tema og sammenhenger avdekket, som igjen ble brukt til å gjenoppta analysen av de andre dokumentene og de politiske veivalgene. På den måten har jeg latt empirien styre innsnevringene og spissing av oppgave og problemstilling. Samtidig har metoden vært nyttig for å avdekke hvilken informasjon og kunnskap jeg har måttet tilegne meg for å gjennomføre en analyse.

Utfordringer

Gjennom å studere regulering i oppdrettsnæringen har jeg begitt meg ut på forskning av et felt som har vært ukjent for meg. En fordel med å være utenforstående er at det kan åpne opp for å oppdage nyanser som kan være skjult for en forsker som gjør analyser basert på egen erfaring med feltet. Dette kan imidlertid også være en begrensning fordi det kan være vanskelig å forstå og tolke datamaterialet i riktig kontekst og sammenheng. For å få et større kjennskap til feltet har jeg derfor deltatt på konferanser og offentlige debatter som har omhandlet oppdrettsnæringen, kontaktet personer som har jobbet innenfor eller opp mot næringen og opprettet kontakt med forskningsinstitusjoner som forsker på næringen.

Konferansene jeg har deltatt på er:

- Brohodekonferansen vår 2018 og høst 2018

Disse konferansene er en del av et samarbeidsprosjekt mellom NTNU, Guri Kunna videregående skole og BLÅTT kompetansesenter og har blant annet som mål å bygge forskningsbasert kompetanse i sjømatnæringen (NTNU Brohode Havbruk, 2018). Konferansene har blant annet inkludert bedriftsbesøk hos oppdrettsselskap, innlegg fra næring, forvaltning, forskere og myndigheter samt workshops og samtaler med involverte deltagere.

- Teknas Havbrukskonferanse 2018

Tema for innlegg på denne konferansen var blant annet: 'Rammevilkår for norsk havbruksnæring' og 'Teknologi, produksjon og fiskevelferd'.

Forskningsinstitusjonen jeg har opprettet kontakt med er hovedsakelig NTNU Samfunnsforskning hvor jeg sammen med en medstudent fikk ha kontorplass. NTNU Samfunnsforskning har gjennomført og har gående en rekke forskningsprosjekt som omhandler havbruk og oppdrett. Å ha kontorplass her ga meg derfor muligheten til å få et innblikk i den samfunnsvitenskapelige forskningen på feltet.

Disse innblikkene, hvor jeg har fått nærere kjennskap til hvordan næring, myndigheter, havforskere og samfunnsforskere forholder seg til utviklingen og reguleringen av norsk lakse- og ørretoppdrett, har vært svært lærerikt og nyttig for skrivingen av denne masteroppgaven. Noe overraskende har dette samtidig skapt utfordringer da det også gjorde at kompleksiteten i disse spørsmålene ble så mye tydeligere.

Havbruk, akvakultur og oppdrett

Trafikklyssystemet er et reguleringsystem for oppdrett av laks og ørret (laksefisk), populært kalt «oppdrettsnæringen», flere av de politiske dokumentene som ledet opp mot det endelige reguleringsforslaget omhandler akvakultur eller havbruk generelt. I følge Store norske leksikon defineres havbruk og akvakultur som «Havbruk, akvakultur, omfatter i vid forstand alle former for kulturbetinget produksjon av fisk og andre akvatiske organismer, til mat og andre formål, i sjø, brakkvann og ferskvann.» (Hallenstvedt, 2014). I Norge består imidlertid den absolutte majoriteten av all akvakultur og havbruk av oppdrett av laksefisk, derfor handler de politiske dokumentene også i størst grad om dette. Med mindre det gjelder navn på dokumenter eller direkte sitat vil jeg konsekvent bruke begrepene «oppdrett» og «oppdrettsnæringen» i denne oppgaven.

Kapitel 4: Den norske oppdrettsnæringen – et tilbakeblikk

Jeg ble først nysgjerrig på oppdrettsnæringen da jeg jobbet som ingeniør i Norges største havbaserte eksportnæring, oljenæringen. Jeg startet der i 2013 da oljeprisen var rekordhøy, det var stor optimisme og høy aktivitet. I media kunne man stadig lese at Norge manglet ingeniører og annen arbeidskraft som følge av at oljenæringen «støvsugde markedet for fagfolk» (Ween, 2013). Men som vi husker kom nedturen kort tid etterpå. I 2014 raste oljeprisen og aktivitetsnivået på den norske sokkelen sank sammen med den. Med ett var det ikke mangel på folk, det var for mange. Med det handlet ikke spørsmålet om hva Norge skulle «leve av etter oljen» lenger 'bare' om klima. Det kunne synes som at oljeeventyret var ved veis ende.

Sjømatnæringen, med lakseoppdrett som desidert største bidragsyter ble løftet fram som et mulig svar på spørsmålet. Jeg leste i media at dette var en næring det var knyttet store vekstambisjoner til og forsknings- og myndighetsaktører snakket om en femdobling i produksjon og en seksdobling i verdiskaping innen 2050. En påstand som skrev seg fra rapporten «Verdiskaping basert på produktive hav i 2050» (Olafsen et al., 2012). En rapport Reinertsen og Asdal (2019b) har vist har fungert som et ledd i hvordan havet gjøres beregnelig og regjerlig og videre får en sentral og aktiv rolle i hvordan politikerne forvalter den norske «havøkonomien». Jeg fikk samtidig med meg at det var knyttet mye kontrovers til oppdrettsnæringen, det var stort fokus på næringens negative innvirkning på miljø. Det var også synlige uenigheter om lakseproduksjon egentlig var et gode for Norge, eller om det raserte miljøet og kun var et gode for noen få norske laksemilliardærer?

Som ansatt i en annen næring som det *også* var knyttet mange kontroverser relatert til miljø, klima, penger og verdiskaping til begynte jeg derfor å undre meg over hvordan man egentlig kom fram til de 'riktige' beslutningene og de 'riktige' tallene i disse havbaserte næringene? Særlig siden både kunnskapsgrunnlaget og 'menigmanns' oppfatninger varierte og endret seg hele tiden. Med bakgrunn som sivilingeniør innen marin teknikk var ikke det vitenskapelige eller tekniske så fremmed eller ukjent, men hvordan ble disse lovbestemmelsene og reguleringene konstruert *politisk* med sprikende meninger, hensyn og kunnskapsgrunnlag?

Da jeg i 2017 startet mitt utdanningsløp innen STS lærte vi raskt at for å finne ut hvorfor *noe* har blitt som det har blitt, så burde man studere de kontroversene der dette *noe* ble forhandlet frem eller konstruert. Man skulle «åpne svarte bokser» og da var altså kontroversene en god inngang, hvorfor hadde de blitt lukket? Kunne det ha endt annerledes? Da daværende fiskeriminister Per Sandberg litt senere samme år gikk ut i media og utbasunerte at nå skulle man tilby norske lakseoppdrettere vekst, samtidig som man også ivaretok miljøet, framsto dette for meg som et forsøk på lukke de kontroverser som omkranset norsk oppdrettsnæring, og derigjennom stabilisere en politikk for næringen.

For meg var det tydelig at konstruksjonen av det nye reguleringsystemet hadde foregått over tid, og i en tid med tydelig konflikt mellom ønsket om mer vekst og økt oppmerksomhet om næringens negative miljøpåvirkning. For å kunne gripe kontroversene rundt oppdrettsnæringen i alle sine fasetter ble det nødvendig å ta et blikk tilbake på næringens historie. Før jeg går inn i de politiske dokumentene og prosessene

som ligger til grunn for trafikklyssystemet vil jeg derfor se nærmere på utviklingen av norsk oppdrettsnæring for å gi et lite innblikk i hvordan den tidligere har blitt forstått og regulert,- før det nye systemet kom på plass. Dette vil da tjene som viktig kontekst for å forstå behovet for og utformingen av trafikklyssystemet.

1970-tallet: Gjennombruddfasen: Oppdrett en distriktsnæring

1970-tallet kan betegnes som gjennombruddsfasen (E Hovland & Møller, 2010). Etter en tid med ulikt pionerarbeid og flere mislykkede forsøk på å få i gang økonomisk bærekraftig oppdrett av ørret i dambruk på land, fant oppdretterne fram til det som skulle bli suksessoppskriften for norsk fiskeoppdrett: Oppdretterne flyttet virksomheten fra land til sjø, oppdrettsmerden ble oppfunnet, og man gikk over til å satse på oppdrett av laks framfor ørret som det var et bedre marked for. Den nye merdteknologien var relativt billig både i investeringskostnader og drift, i tillegg var den forholdsvis enkel. Mange nye aktører strømmet derfor til den nye næringen. Veksten var likevel enda relativt beskjeden og på slutten av tiåret, i 1979, ble det produsert litt over 7000 tonn matfisk (Statistisk sentralbyrå, 2019).

Aktørene i gjennombruddsfasen var hovedsakelig små, enkeltstående oppdrettere. Stor-kapitalen og industri holdt seg foreløpig unna. Den økende interessen for oppdrett, samt et ønske fra oppdretterne om mer hjelp og støtte fra det offentlige, førte til at også myndighetene meldte seg på (E. Hovland et al., 2014). Det såkalte Lysø-utvalget ble oppnevnt i 1972 og fikk i oppgave å utrede hvordan oppdrett skulle utvikle seg til å bli en levedyktig næring (Lysø et al., 1977). Den endelige rapporten fra utvalget ble levert fem år senere i 1977, men allerede i 1973 sørget utvalget for å få innført en første midlertidig konsesjonslov⁸. Fra 1973 måtte man altså søke tillatelse dersom man ville oppføre eller utvide et oppdrettsanlegg, loven satte også krav til at anleggene skulle være teknisk tilfredsstillende, og at plassering og anlegg ikke var slik at det var fare for utbredelse av sykdom eller forurensing.

Det viktigste å ta med seg fra denne første midlertidige oppdrettsloven, og den endelige innstillingen fra Lysø-utvalget i 1977, var ønsket om å holde stor-kapital og industrialisering unna oppdrettsnæringen. Dessuten en anmodning om å la oppdrettsnæringen ligge under Fiskeridepartementet, ikke Landbruksdepartementet. I dag framstår det kanskje som en selvfølge, men på 1970-tallet var det en konflikt vedrørende dette. Fiskeoppdrett lå nemlig opprinnelig under Landbruksdepartementet og flere landbruksorganisasjoner⁹ ønsket at oppdrett skulle fungere som en «attåttnæring» for bøndene, og argumenterte med at oppdrett tross alt var dyrehold og skilte seg dermed fra tradisjonelt fiske. Nils Kolle skriver i *Over den leiken ville han rå – Norsk havbruksnærings historie* (E. Hovland et al., 2014) at «vurdert i ettertid kan det ikke være tvil om at det var kampen om oppdrettsnæringsens organisatoriske tilknytning som var den viktigste disse årene» (s. 160).

⁸ LOV-1973-06-08-48 Midlertidig lov om anlegg for klekking av rogn og oppdrett av fisk (kilde: Lovdata)

⁹ For eksempel Norges Bondelag, Landbrukets Sentralforbund og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (E. Hovland et al., 2014, s. 155)

Lysø-utvalgets rapport ble fulgt opp i *St. Meld nr. 71 (1979-80) Om offentlig medvirkning til utvikling av fiskeoppdrettsnæringen* og via anbefalingene fra Lysø-utvalget ble det altså avgjort at oppdrettsnæringen skulle fungere som en *selvstendig* næring der lokal tilhørighet var viktig. Den skulle utvikles som en distriktsnæring og være en kilde til arbeidsplasser og inntekt i områder som slet med fraflytting. Dette var en innstilling som også oppdretterne og myndighetene stilte seg bak. Da den første permanente oppdrettsloven kom på plass i 1981 satte den et tak på hvor store oppdrettsanleggene kunne være (8000m³), eierskapsbegrensninger og formålet om småskalastruktur ble videreført. I tillegg ble det bestemt at fra nå av skulle vekst og nye tillatelser deles ut gjennom myndighetsbestemte landsomfattende tildelingsrunder. Tildelingen skulle skje via forskrift hvor myndighetene kunne legge til bestemte kriterier, som for eksempel spesielle hensyn til geografisk plassering, miljø, distriktshensyn og så videre.

1980-tallet: Kraftig vekst, sykdomsproblemer og krise

I tillegg til at den første permanente oppdrettsloven kom på plass, så var det også regjeringsskifte i 1981. Høyre overtok makten fra Arbeiderpartiet noe som medførte en gradvis liberalisering av næringspolitikken. Allerede i 1985 ble en ny oppdrettslov innført som blant annet åpnet opp for muligheten til å ha minoritetsinteresser i flere anlegg. Liberaliseringen fortsatte også når Arbeiderpartiet igjen overtok makten i 1986 ved at man i 1987 utvidet volumbegrensningen til 12 000¹⁰ m³. Interessen for den nye næringen var stor både fra aktører som ønsket en fot innenfor og fra myndighetenes side. Tilsammen ble det delt ut like over 300¹¹ nye tillatelser i løpet av 1980-tallet, der de aller fleste gikk til nye aktører på grunn av de lovbestemte eierskapsbegrensningene. Næringen gikk i løpet av dette tiåret fra å produsere cirka 8000 tonn matfisk i 1980 til 150 000 tonn i 1990¹².

Det som likevel har blitt stående igjen som betegnende for 1980-tallet var ikke den gradvise politiske liberaliseringen, men den ekspansive veksten som næringen opplevde og problemene det medførte. 1980-tallet var det tiåret hvor oppdrettsnæringen for første gang virkelig opplevde miljø- og sykdomsproblemer. Verken oppdrettsaktørene, myndighetene eller forskerne hadde god nok oversikt eller kunnskap om sykdomshåndtering, håndtering av utslipp og forurensing, eller om påvirkningen oppdrett kunne ha på villfisk og det marine miljøet rundt oppdrettsmerdene. Bestrebelsene og utfordringene førte til at næringen ble stemplet som en miljøversting både av miljøbevegelsen og av media. Kombinasjonen av dette, sammen med en overproduksjon og et mettet marked, førte til prisnedgang og omsetningsproblemer. Dette endte med at næringen tilslutt gikk inn i en økonomisk krise og en konkursbølge som toppet seg i 1991 (E Hovland & Møller, 2010). Mange av miljøproblemene som næringen fikk kritikk for den gang, kjenner vi igjen fra i dag. Det var stor økning av lakselus og rømming av oppdrettslaks som man fryktet ville påvirke villaks negativt. Det var økning av utslipp fra anleggene og dårlige, eller ikke-tilstedeværende, rutiner for å hankses med utslippene. Men de utfordringene som skadet næringen mest både økonomisk og omdømmemessig

¹⁰ Kilde: *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen - areal til begjær* (Gullestad et al., 2011, s. 22)

¹¹ Kilde: *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen - areal til begjær* (Gullestad et al., 2011, s. 21)

¹² Kilde: *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen - areal til begjær* (Gullestad et al., 2011, s. 29)

på 1980-tallet var sykdom (E. Hovland et al., 2014). Mye fisk gikk tapt og det var enorm økning i medikament- og kjemikaliebruk i kampen for å bekjempe sykdomsutbruddene. Særlig var bruken av antibiotika kontroversiell, og i 1987 sto oppdrettsnæringen for 60 prosent av det totale antibiotikabruken i hele Norge (Finstad, 2015).

Til tross for at næringen tilslutt gikk inn i en økonomisk krise fikk de store problemene også noen positive følger. Blant annet førte miljø- og sykdomsutfordringene til et kraftig initiativ fra næringen selv og det offentlige for å finne løsninger gjennom forskning og driftsmessige forbedringer (E. Hovland et al., 2014). Gjennom økt satsing på forskning, informasjon, økt ansvarliggjøring av oppdretterne og strengere regulering fant man etter hvert fram til vaksiner som i stor grad erstattet antibiotikabruken. Man fant også en mer hensiktsmessig plassering av anlegg og mer miljøvennlig drift. I 1983 forpliktet også Norge seg internasjonalt til å ta vare på den atlantiske villaksen gjennom at opprettelsen og medlemsskapet i North Atlantic Salmon Conservation Organization (NASCO).

1990-tallet: Omstrukturering og industrialisering

Om 1980-tallet endte med noen positive effekter med henhold til næringens miljø- og sykdomsutfordringer, var næringen på langt nær kvitt problemene, og heller ikke «friskmeldt» verken av media eller miljøbevegelsen. Det var likevel ikke miljø eller sykdom som skulle prege oppdrettsnæringens utvikling på 1990-tallet, men derimot omstrukturering, industrialisering og enorm produktivitetsvekst.

Som nevnt kulminerte den tidligere veksten i kombinasjon med miljø- og sykdomsproblemer i økonomisk krise for næringen i 1991. Markedet var mettet på oppdrettslaks, prisene falt og mange oppdrettere gikk over ende. På 1980-tallet ble næringen liberalisert, men de lovpålagte eierskapsbegrensingene var strenge og det var fremdeles ikke lov å eie mer enn ett anlegg, og eieren skulle også (så langt det lot seg gjøre) ha lokal tilknytning. Det var derfor uklart hva som skulle skje med anleggene som var slått konkurs og nå sto uten eiere (E. Hovland et al., 2014). Markedet bedret seg imidlertid merkbart, og interessen for å kjøpe opp de gamle tillatelsene og konkursboene økte. Dette ble vanskelig gjort av at allerede etablerte aktører ble hindret av loven mht. oppkjøp, og nye interessenter hadde vanskelig for å få tilgang på kapital. Imidlertid var det samtidig et (nyliberalt) næringspolitisk skifte på gang, og ideene om markedsliberalisme og deregulering av næring sto stadig sterkere (E. Hovland et al., 2014). I 1991 ble derfor oppdrettsloven endret slik at en aktør kunne eie flere enn ett anlegg, og nå var det heller ikke lenger et vilkår at eieren skulle ha lokal tilknytning ved utdeling av nye konsesjoner.

Konsekvensene av dette var en massiv omstrukturering av den norske oppdrettsnæringen (E. Hovland et al., 2014). Omstruktureringen slik den foregikk på 1990-tallet var ledet an av lokale oppdrettere som kjøpte opp tillatelser og hele selskap fra de som hadde gått konkurs (E. Hovland et al., 2014). Eierstrukturen ble derfor endret fra å bestå hovedsakelig av små lokale aktører til større regionale oppdrettsaktører. Samtidig foregikk det også en industrialisering og effektivisering av næringen (E. Hovland et al., 2014; Solås et al., 2015). Til tross for at det ikke ble utdelt noen nye konsesjoner gjennom hele 1990-tallet, så ble det produsert tre ganger så mye laks i 2002 som i 1992 og det med tilnærmet lik bemanning (E. Hovland et al., 2014, s. 249). I 1999 gikk derfor førstehåndsverdien av oppdrettet fisk for første gang forbi verdien fra tradisjonelle fiskeri (Steinset, 2017). De markedsliberalistiske kreftene ønsket i tillegg til

eierskapsendringene også en større deregulering; dvs. en avskaffelse av konsesjonssystemet, men dette skjedde ikke. Tvert imot ble produksjonsreguleringen av næringen strengere enn hva den hadde vært, noe som antakelig skyldtes beskyldninger om subsidiering og prisdumping fra EU og USA med påfølgende tiltak med minstepris og eksportkvoter. Særlig presset fra EU, som var en av Norges viktigste markeder, førte til at det ble innført en rekke produksjonsregulerende tiltak.

Utover 90-tallet fikk også *lakselus* og rømming stadig større oppmerksomhet. Produksjonen hadde økt fra rundt 150 000 tonn i 1990 til nesten 480 000 tonn i 1999 og med den økte mengden laks i merdene økte også mengden lus. *Ot.prp. nr. 52 (1996-97) Om lov om tiltak mot sykdom hos fisk og andre akvatiske dyr (fiskesykdomsloven)* slo fast at lakselusa gjorde «langt større skade enn tidligere antatt» og representerte et stadig økende problem både for oppdrettsnæringen og villfisken. I 1998 kom dermed de første forskriftene om lakselus som satte krav til telling, og påfølgende behandling. Myndighetene satte altså et større fokus på koordinert innsats mot både lakselus og annen sykdom. I 1999 leverte også det såkalte Villaksutvalget den offentlige utredningen *NOU 1999:9 Til laks åt alle kan ingen gjera? Om årsaker til nedgangen i de norske villaksbestandene og forslag til strategier og tiltak for å bedre situasjonen (Rieber-Mohn et al., 1999)*, hvor det ble konkludert med at rømming og lakselus fra oppdrettsnæringen var den største trusselen mot villaks. Rapporten bidro til at ytterligere tiltak ble innført i løpet av 2000-tallet, som opprettelsen av 52 nasjonale laksevassdrag¹³ og 29 nasjonale laksefjorder, i tillegg til fornyede forskrifter om krav til teknisk standard.

2000-tallet: Konsolidering, ny akvakulturlov, lakselus og økt fokus på miljø og bærekraft

Etter årtusenskiftet fortsatte utviklingen med færre og større oppdrettselskaper. Nå begynte også de *virkelig* store selskapene å innta den norske oppdrettsnæringen, og den samlede produksjonen av laks ble etter hvert fordelt på stadig færre aktører. Årtusenskiftet startet godt med historisk stor avkastning på salget av laks i 2000, men lakseprisen gikk raskt nedover og nådde et bunnpunkt allerede i 2001. I tillegg fortsatte anklagene fra EU og USA om prisdumping og tiltak som minstepris og høye bøter i form av straffetoll for de som ble beskyldt for å ikke overholde tiltakene. Dette medførte igjen at flere oppdrettere gikk konkurs¹⁴. På toppen av det hele innførte Russland i 2006, som på det tidspunktet var Norges nest største marked, strenge restriksjoner mot import av oppdrettsfisk fra Norge på bakgrunn av anklager om funn av bakterier og giftstoffer (Björgum & Jensen, 2005). Igjen var det altså økonomisk krise og prisfall på laks som i stor grad drev konkursene, sammenslåingen, oppkjøpene og konsolideringen av stadig flere selskap.

¹³ Vassdrag og fjorder hvor det ikke er tillat med nye tiltak og aktiviteter som kan skade villaksen, Dette for å gi særlig beskyttelse til et utvalg av de viktigste laksebestandene. (Kilde: *St.prp.nr. 32 (2006-2007) Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder*)

¹⁴ Regjeringen og FHL sammen med Lerøy og Salmar gikk til slutt til sak mot henholdsvis EU og EU-kommisjonen. Både regjeringen og FHL fikk medhold i henholdsvis 2008 og 2012. I 2012 så ble også USAs krav til minstepris kjent ulovlig og næringen hadde igjen full tilgang til begge disse viktige markedene. (E. Hovland et al., 2014; Øyehaug, 2006)

Til tross for en reduksjon i antall selskap, økonomisk krise og markedsutfordringer på starten, fortsatte også 2000-tallet med enorm vekst. I løpet av 1990-tallet hadde det ikke blitt utdelt noen nye tillatelser, produksjonsveksten kom derfor hovedsakelig på grunn av mer effektiv drift. På 2000-tallet ble veksten hjulpet av at det igjen ble avholdt tildelingsrunder og til sammen 176 nye tillatelser ble delt ut. Nytt var at nå måtte oppdrettsaktørene også betale vederlag til staten for hver tillatelse. I forbindelse med innføring av den nye Akvakulturloven i 2005 gikk myndighetene vekk fra de tidligere volumbegrensningene og fôrkvoter og over til maksimal tillat biomasse (MTB) per tillatelse. Dette grepet medførte en produksjonsøkning på omtrent 30 prosent (Nærings- og fiskeridepartementet, 2015, s. 32). Sammen med den økte andelen produsert fisk økte også miljøproblemene. Problemene med rømming toppet seg i 2006 med over 900 000 rømte fisk og forekomsten av lakselus økte også kraftig. I tillegg dukket også sykdomsutfordringene opp igjen; dels i form av nye sykdommer som ble oppdaget og måtte kartlegges, men verst var et økt omfang av utbrudd av den tidligere kjente pankreassykdom (PD) som medførte stor dødelighet blant oppdrettsfisken, og ble derfor sett på som svært bekymringsfull.

Problemene med rømming, lakselus og sykdom førte til strengere krav til oppdrettsanleggene i tillegg til et økt fokus på fiskehelse og nye måter å tenke sykdomsbekjempelse på både fra forvaltningen og forskerne. Mattilsynet innførte blant annet egne soneforskrifter¹⁵ i tillegg til restriksjoner på medikamentbruk for å bekjempe PD og lakselus og hindre resistens. Rømningsutfordringene bedret seg, etter uåret 2006 gikk antall rømte fisk nedover til et årlig omfang på mellom 100 000-300 000. Luseproblemet og PD-sykdommen var imidlertid ikke under kontroll, til tross for dette fortsatte myndighetene å dele ut mer vekst i form av 65 nye tillatelser i 2009 i tillegg til en planlagt tildeling av 5% økning for eksisterende tillatelser i 2010. Dette ble ikke tatt godt imot verken av 'offentligheten', sektormyndigheter eller forskere, og man fikk en stadig mer polarisert debatt mellom oppdrettsnæring, miljøorganisasjoner, forskere og myndigheter. En undersøkelse av havbruksforvaltningen foretatt av Riksrevisjonen i 2011¹⁶ viser blant annet at viktige sektormyndigheter som Fiskeridirektoratet og Miljøverndepartementet var negative til utdelingen i 2009. Den planlagte økningen på 5% i 2010 ble derfor tilslutt stoppet, etter høylytte protester og advarsler om det stadig økende resistensproblemet for lakselus fra forvaltningsmyndighetene og forskningsinstitusjoner.¹⁷

Myndighetenes tilsynelatende hensynsløshet i behandlingen av ønsker om vekst og hensyn til miljø og sykdomsproblemer kan framstå som noe overraskende og kontrastfylt, særlig med tanke på den nye Akvakulturloven som ble innført i 2005.

¹⁵ Luseforskriften 2008 og 2009 (FOR-2008-07-09-797 og FOR-2009-08-18-1095) og Forskrift om bekjempelse av pankreassjukdom mv (FOR-2007-11-20-1315)

¹⁶ Riksrevisjonen undersøkelse av havbruksforvaltningen (2011-2012) (Kosmo, 2012, s. 75-76)

¹⁷ Direktoratet for Naturforvaltning mente tvert imot at både antall oppdrettsfisk og oppdrettsanlegg burde reduseres, imens Norsk institutt for naturforskning (NINA) uttalte at en slik økning var «uforenelig med myndighetenes egne mål om å bevare våre laksebestander» (e24, 2009) og Havforskningsinstituttet advarte mot mulig «katastrofe både for oppdrettsnæringen og våre ville stammer av laks og sjørret» (Havforskningsinstituttet, 2009).

Formålet til den nye loven var å «fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten» (kilde: Lovdata LOV-2005-06-17-79). Bærekraftbegrepet i lovens formål ble forklart som at en «bærekraftig utvikling innebærer at næringens vekst skal skje innenfor de grenser som naturen setter» samtidig som det også innebar at akvakulturnæringen skulle tilpasses «hensynet til andre samfunnsinteresser i kystsonen samt hensynet til folkehelse, fiskehelse og -velferd» [Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) (s. s. 53)].

Problemet med var imidlertid at det ikke var noen klare svar på hva disse grensene egentlig var. Det manglet klare politiske føringer og heller ikke havforskerne hadde noen klare svar på hva naturen egentlig tålte av påvirkning fra oppdrett. I et intervju i Bergens Tidende i 2007 uttalte daværende faggrupeleder for Havforskningsinstituttet, Øyvind Bergh, at en slik styring et godt prinsipp, men krevde «mykje meir kunnskap om fisk og fjord enn vi har i dag» (Øyehaug, 2007). Det begynte imidlertid å haste med å få klarhet i disse spørsmålene, de økende kontroversene knyttet til miljø gjorde det stadig vanskeligere å få gjennomslag for vekst for politikerne og vanskeligere for oppdretterne å få tilgang på areal hos kommunene.

Forskningsinnsatsen på 2000-tallet, særlig fra Havforskningsinstituttet, flyttet seg derfor fra et hovedfokus på produksjonsøkning til oppdrettsnæringens påvirkning på miljøet. Samtidig forsøkte politikerne å nærme seg en mer nøyaktig definisjon av «bærekraftig utvikling» gjennom to strategidokument i 2007 og 2009; *Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring* (Fiskeri- og kystdepartementet, 2007) og *Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring* (Fiskeri- og kystdepartementet, 2009). Bærekraftstrategien identifiserte bl.a. fem hovedområder hvor havbruksnæringa påvirket miljøet, og lanserte mål og tiltak for å hanskes med dette innenfor hvert område. Men som regjeringen også påpekte var dette vanskelig all den tid det manglet konkrete tall og effektindikatorer. Det var altså enda en vei å gå før bærekraftbegrepet var operasjonalisert. Det er denne veien vi nå skal følge.

Oppsummering

Jeg har nå presentert et utdrag fra oppdrettshistorien og vist hvordan næringen utviklet seg fra en liten distriktsnæring for små lokale aktører til å bli en stor industri med Norge som verdens største produsent og eksportør av oppdrettslaks. Vi har også sett hvilke problemer næringen har møtt på siden dens gjennombrudd på 1970-tallet, problemer knyttet til marked, økonomi, men også til miljø, og hvordan dette er blitt møtt med reguleringstiltak/politikk. Vi slutter denne 'oppdrettshistorien' i 2009. Dette var året da fiskeriminister Lisbeth Berg-Hansen fra Arbeiderpartiet måtte avlyse en utdeling av 5% vekst grunnet fare for «luse-katastrofe» (Grimsæth, 2009; Aamodt, 2009).

Samtidig kom Stoltenberg-regjeringen med det siste av sine to strategidokument som forsøkte å ramme inn hva 'Bærekraftig utvikling' skulle bety. Disse dokumentene fikk stor betydning for innføringen av Trafikklyssystemet i 2017. Begge varslet at regjeringen ville utnevne et utvalg som skulle se på hvordan tilgang til «tilstrekkelig areal» for havbruksnæringen kunne sikres. Dette utvalget fikk tilnavnet «Arealutvalget» og kom med forslaget om et nytt reguleringssystem basert på miljøindikatorer for å styre veksten i oppdrettsnæringen. Dette representerte altså en løsning på en utvikling der

oppdrettsnæringen på en og samme tid skulle produsere den «nye oljen» som enkelte yndet å si, samtidig som dens miljøpåvirkning var økende. Vekst og miljø skulle kort sagt forenes.

I neste kapittel skal jeg derfor se nærmere på løsningen som Arealutvalget presenterte, og deres innramming av framtidig styring av oppdrettsnæringen, og hvordan dette ble tatt imot Stoltenberg-regjeringen.

Kapittel 5. Stoltenberg-regjeringen og Arealutvalgets forslag til styring av oppdrettsnæringen

Stoltenberg-regjeringen gav, med to års mellomrom ut strategidokumentene *Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring* (konkurransestrategien) i 2007 og *Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring* (bærekraftstrategien) i 2009.

Konkurransestrategien var en oppfølging av Stoltenberg-regjeringens havbrukspolitikk nedfelt i Soria Moria-erklæringen fra 2005, mens bærekraftstrategien var «en oppfølging og utdyping av konkurransestrategien når det gjelder bærekraft» (Fiskeri- og kystdepartementet, 2009, s. Forord).

Et av tiltakene som regjeringene varslet i disse dokumentene nedsettingen av det såkalte Arealutvalget. Dette ble gjort i 2009. I Arealutvalgets mandat oppga Stoltenberg-regjeringen at utvalget skulle «utrede og foreslå nye grep for å sikre havbruksnæringen tilstrekkelig tilgang på areal i kystsonen og en ny overordnet arealstruktur som bidrar til at havbruksnæringen utnytter sitt areal på en effektiv måte med minst mulig miljøpåvirkninger» (Gullestad et al., 2011, s. s. 12). Også dette hadde bakgrunn i de to strategidokumentene.

Her kan vi stille spørsmål ved hvordan regjeringen rammet inn oppdrettsnæringens potensiale og utfordringer som utgangspunkt for Arealutvalgets arbeid? Og hvordan stemte dette overens med utvalgets forslag til løsning? Hva anså Arealutvalget som de mest vesentlige elementene og var det noe som ble lagt til eller holdt utenfor deres innramming?

Konkurransestrategien (2007)

Denne strategien tok hovedsakelig for seg utfordringer knyttet til regjeringens mål om å beholde havbruksnæringens stilling som ledende internasjonal produsent og eksportør. Som skissert i forrige kapittel hadde norsk oppdrettsnæring markedsutfordringer i EU, USA og Russland på 2000-tallet, mye av strategien handlet derfor om hvordan Norge skulle oppnå markedstilgang gjennom for eksempel omdømmebygging hos de internasjonale forbrukerne. Men det vi skal se nærmere på her er hva de anså som viktig med tanke på en bærekraftig vekst og hvilken næringspolitikk regjeringen ville føre.

Bærekraft

Regjeringen gjorde det klart at bærekraft var en *forutsetning* for videre vekst og definerte en bærekraftig havbruksnæring som «en næring som er konkurransedyktig, markedsrettet, miljø og ressursvennlig» (s. 11). Miljøvennlig produksjon forklarte de videre som «et spørsmål om hvilken belastning næringen påfører miljøet, et spørsmål om dens evne til å tilpasse seg et endret konkurransebilde der forbrukerne legger stadig mer vekt på miljøet, og evnen til å kommunisere begge deler» (s. 11). Satt opp mot den store produksjonsveksten så mente Stoltenberg-regjeringen miljøpåvirkningene hadde blitt relativt sett mindre med årene, og av spesifikke miljøpåvirkninger tok konkurransestrategien i størst grad for seg *rømming* som ble omtalt som næringens største miljøtrussel på daværende tidspunkt. Foruten rømming så ble også fiskehelse og fiskevelferd nevnt. Hovedfokus her var altså næringens lønnsomhet og markedstilgang som følge av tapt inntekt ved sykdomsutbrudd og tapt omdømme, men også

miljøpåvirkning gjennom mulig smitte til villfisk, hvor lakselus ble nevnt som et eksempel på dette, og forurensing ved utslipp av medikamenter.

Tenker vi tilbake på hvordan 00-tallet endte med kansellering av tiltenkt vekst på grunn av «luse-katastrofe» og et svært polarisert debattklima, så virker miljøfokusets noe utilstrekkelig. Sett i ettertid kan Stoltenberg-regjeringens uttalelser om at «miljøstatus er generelt sett god, og i forhold til produksjonsveksten har miljøeffektene blitt relativt sett blitt mindre med årene» (s.11) framstå som både naive og spekulative. Samtidig var det nettopp rømming som var den største utfordringen på dette tidspunktet. Over 900 000 laks og ørret rømt hadde fra oppdrettsanleggene i 2006 (jf. forrige kapittel). Resistent lakselus var for eksempel enda ikke problem. Utfordringene med PD var riktignok på kraftig framvekst, men nådde ikke toppen før i 2008 (E. Hovland et al., 2014, s. 301).

Næringspolitikk

I konkurransestrategien definerte Stoltenberg-regjeringen først og fremst oppdrettsnæringen som en næring for distriktene. Næringen bidro til «framtidstro i små kystsamfunn» i en tid hvor det var «mye fokus på fraflytting og nedlegging av arbeidsplasser i utkantområdene» (Fiskeri- og kystdepartementet, 2007, s. 17). Som vi husker fra forrige kapitels tilbakeblikk på oppdrettshistorien, var utviklingstrenden innen næringsstrukturen at store oppdrettsselskap tok over større og større andeler av den totale produksjonen. Dette var en utvikling den rød-grønne Stoltenberg-regjeringen ønsket å stagge, en *differensiert* næringsstruktur med små, mellomstore og store aktører var en styrke¹⁸, og et grep Stoltenberg-regjeringen ville gjennomføre for å sikre lokal forankring. Å holde på kommunenes interesse for oppdrett var viktig fordi oppdrettsnæringen opplevde en mangel på gode lokaliteter og areal for framtidig vekst, grunnet konkurranse fra skipstrafikk, fiske og turisme. Løsningen var derfor å framstå som mer attraktiv for kommunene gjennom en mer miljøvennlig og arealeffektiv produksjon, samt tilbud om arbeidsplasser. Akkurat hva «effektivt arealbruk» innebar var noe en manglet kunnskap om. Dette skulle Arealutvalget se på.

Bærekraftstrategien (2009)

I denne strategien ble nå en bærekraftig oppdrettsnæring definert som en «næring som drives miljømessig forsvarlig, og er tilpasset hensynet til havmiljø og biologisk mangfold» (s. Forord), og det ble fastslått at *miljømessig bærekraft* var en forutsetning for framtidig vekst.

I motsetning til konkurransestrategien som beskrev miljøstatusen i oppdrettsnæringen som relativt sett god, ble det nå framhevet at næringen sto ovenfor en rekke miljøutfordringer. Daværende fiskeriminister Helga Pedersen skrev i forordet at vekst innenfor rammen av hva miljøet tålte også innebar at det fantes et tak for hvor stor næringen kunne bli. «Å ha et bevisst forhold til hva som kjennetegner en miljømessig bærekraftig produksjon» skulle derfor være et «viktig styringsverktøy i

¹⁸ De oppga derfor at ved framtidige utdelinger av tillatelser ville små og mellomstore oppdrettere bli prioritert, i tillegg ønsket de å stramme inn eierbegrensningene i næringen. Dette var også en del av regjeringens politiske plattform, Soria Moria-erklæringen (Stoltenberg et al., 2005)

havbrukspolitikken» (s. 1). Strategiens formål skulle dermed være å «identifisere problemstillinger, sette mål og klargjøre hva som skal til for å nå målene» (s. 2). I dette arbeidet hadde regjeringen forhørt seg med blant andre forskningsinstitusjoner (Havforskningsinstituttet og Veterinærinstituttet), sektormyndigheter, miljømyndigheter, oppdrettsnæringens landsforeninger, miljøorganisasjoner og villfiskinteressenter. Det ble definert fem områder med tilhørende mål som skulle oppnås (Fiskeri- og kystdepartementet, 2009):

- 1) Genetisk påvirkning og rømming (Havbruk skulle ikke bidra til varige endringer i de genetiske egenskapene til villfiskbestandene).
- 2) Forurensing og utslipp (Alle oppdrettslokaliteter skulle holde seg innenfor en akseptabel miljøtilstand, og ikke ha større utslipp av næringssalter og organisk materiale enn det resipienten tåler).
- 3) Sykdom, medregnet parasitter (lakselus) (Sykdom i oppdrett skulle ikke ha bestandsregulerende effekt på villfisk, og mest mulig av oppdrettsfisken skulle vokse opp til slaktning med minimal medisinbruk).
- 4) Arealbruk (Havbruksnæringa skulle ha en lokalitetsstruktur og arealbruk som reduserte miljøpåvirkning og smitterisiko).
- 5) Fôrressurser (Havbruksnæringas behov for fôrråstoff skulle dekkes uten overbeskatning av de viltlevende marine ressursene).

Regjeringen ønsket altså styre og regulere oppdrettsnæringen slik at de fem bærekraftsmålene kunne oppnås. I tråd med føre-var-prinsippet og regjeringens forslag til ny naturmangfoldlov¹⁹ ønsket de å forvalte etter en samlet belastning på økosystemet. Dette forklart de med at selv om oppdrettsnæringen eller enkeltaktører ikke alene forårsaket alvorlig skade på naturmangfoldet, kunne tiltak likevel bli nødvendig dersom miljøbelastningen allerede lå ved en kritisk grense (s. 8, 18). Som vi husker fra forrige kapittel så manglet det imidlertid en måte å operasjonalisere miljøbelastningene på slik at man fikk klare måltall og indikatorer som muliggjorde en slik styring. Dette var derfor noe regjeringen oppga at de ville jobbe mot. La oss nå se nærmere på hva regjeringen trakk fram som særlig viktig i dette arbeidet.

Rømming, sykdom og lakselus

Regjeringen trakk spesielt fram Norges mål og forpliktelser til å verne norsk villaks²⁰. De ønsket derfor å innføre reguleringer som var knyttet eksplisitt opp mot dette, men også vern av annen villfisk. Regjeringen identifiserte videre rømming og lakselus som de områdene hvor man hadde mest kunnskap og som en visste hadde en negativ innvirkning på vill laksefisk. Tiltakene som allerede var innført²¹ var i all hovedsak tiltak rettet opp mot de enkelte merdene og behandling av oppdrettsfisk. Problemet med dette

¹⁹ Naturmangfoldloven ble innført litt senere i 2009

²⁰ Regjeringens politikk for vern av villaks hadde blitt nedfelt i St.prp nr 32 (2006-2007), i tillegg hadde Norge internasjonale forpliktelser gjennom sitt medlemskap i North Atlantic Salmon Conservation Organization (NASCO).

²¹ Blant annet tekniske krav til havbruksmerder (NYTEK-forskriften), fiskeridirektoratets innføring av «Visjon nullflukt», luseforskrifter med krav til maks. antall lus i oppdrettsanlegg, soneforskrifter for bekjempelse av lus og sykdommer, oppdrettsnæringens egen «Generalplan mot PD» og opprettelse av nasjonale laksevassdrag og -fjorder.

var at tallene ikke sa nok om i hvor stor grad den ville fisken var påvirket. Regjeringen ønsket derfor å innføre reguleringstiltak basert på villfisks tåleevne og da særlig villaksens. Utfordringen var imidlertid at man ikke visste hvilke tålegrenser den hadde. Med henhold til annen sykdomssmitte enn lakselus fra oppdrettsfisk til villfisk så var kunnskapsgrunnlaget enda mindre, det var rett og slett ikke klarlagt om det hadde noen negativ innvirkning på vill fisk. Fokuset lå derfor enda på smitte oppdrettsfisk imellom, og det ble fremhevet at sykdom var en betydelig tapsfaktor i oppdrettsnæringen, og at datidens svinn av oppdrettslaks var uakseptabelt høyt.

I diskusjonene rundt hva oppdrettsnæringen og myndighetene selv kunne gjøre for å hindre rømming og spredning av lakselus og sykdom er det interessant å merke seg at regjeringen satte spørsmålsteget ved flere av utviklingstrekkene som den selv hadde vært med på å iverksette for å effektivisere oppdrettsnæringen: Bruken av stadig større merder som gjorde det vanskeligere å behandle oppdrettsfisken mot sykdom og lakselus. Store oppdrettskonsern med integrert drift og egne settefiskanlegg og slakteri gjorde som at fisk i mange tilfeller ble flyttet over store avstander noe som økte både smitte- og rømningsrisiko. Videre; det store antallet oppdrettsfisk som i seg selv gjorde at det var et mye større antall lakselus på grunn av at det da var mange flere verter. Sammenlignet med konkurransestrategien (hvor miljøstatusen ble omtalt som god relativt den store produksjonsveksten) ser vi nå altså at veksten og mengden oppdrettsfisk ble ansett som en mulig miljøtrussel. Regjeringen ønsket derfor blant annet å bedre driftsstrukturen gjennom økt samarbeid både mellom næring og myndigheter og innad i næringen selv. De ønsket også å vurdere å redusere produksjonen i områder hvor villfisken var ekstra utsatt for lakselus.

Arealbruk og arealstruktur

Selv om regjeringen altså satte spørsmålsteget ved noen av effektiviseringstiltakene som den selv hadde vært med på å utvikle så ble arealstrukturen fremhevet som et enda større problem med tanke på miljøpåvirkning. Den ble særlig trukket fram som uheldig med tanke på spredning av sykdom og lakselus imellom anleggene. Årsaken bak den negative arealstrukturen var ifølge regjeringen en *planløs* plassering av nye oppdrettsanlegg, det vil si strukturen var bygd opp gjennom at nye lokaliteter var klarert kun etter den rekkefølgen søknadene var kommet (s. 18). Regjeringen mente derfor at å endre arealstrukturen etter en plan kunne løse mange av problemene næringen opplevde. For utplasseringen av framtidige anlegg ville derfor regjeringen innføre lokaliseringkriterier og et forvaltningssystem som var baserte på økosystemtenking der en vurderte påvirkning fra flere oppdrettsanlegg i sammenheng.

For å få til dette var det behov for mer kunnskap om a) økosystemene på kysten, b) fjordøkologi og c) en kartlegging av det marine biologisk mangfoldet. I bærekraftstrategien så ble også kommunene fram som en del av løsningen på arealstrukturproblemene. 65 nye tillatelser skulle deles ut i 2009, regjeringen ville da ha følgende som kriterier for utdelingen: Kun oppdrettselskap som planla å etablere sin virksomhet i kommuner som hadde en oppdatert kystsoneplan etter plan- og bygningsloven, skulle få tillatelser. Som en ekstra oppside for kommunene skulle de nå få muligheten til å kreve eiendomsskatt for oppdrettsanleggene. I områder som slet spesielt med PD skulle også spesielle kriterier bidra til å endre lokalitetsstrukturen slik at bekjempelsen av PD ble enklere. Forsøk på til dels «omfattende strukturendringer» i

spesielt utsatte PD-områder hadde allerede blitt gjort av næringen selv²², men det ble bemerket at «særlig små oppdrettsbedrifter [hadde] spesielle utfordringer knyttet til omstillingsprosessen» (s. 19).

Som vi ser så ønsket altså regjeringen å forbedre arealstrukturen og med det også miljøtilstanden gjennom bedre planlegging og kartlegging for utdeling av nye tillatelser, men de mente også at den eksisterende arealstrukturen måtte endres. Regjeringen ville at myndighetene skulle få økt mulighet til å flytte på eksisterende oppdrettsanlegg og endre strukturen der den var uheldig. Formålet var å få en *effektiv arealbruk*, noe som de definerte som «en arealbruk som kan gi grunnlag for størst mulig produksjon innenfor et begrenset geografisk område og uten uakseptable negative miljøpåvirkninger» (s. 18). For å få til dette tok regjeringen opp sitt tidligere forslag om å sette ned et arealutvalg. Regjeringen ønsket at utvalgets arbeid skulle «munne ut i en overordnet plan for næringens arealbruk, medregnet verktøy for bruk av ny hjemmel i akvakulturloven til å flytte havbruksanlegg og økosystembaserte lokaliseringskriterier» (s. 22). Som tenkt så gjort.

Stoltenbergs oppdrag til Arealutvalget

Konkurransestrategien og bærekraftstrategien kom i henholdsvis 2007 og 2009, og som vi nettopp så endret regjeringens syn på oppdrettsnæringens miljøpåvirkning markant i løpet av de to årene: Fra en næring som hadde relativt god miljøtilstand i 2007 til en erkjennelse av at næringen sto ovenfor en rekke miljøutfordringer i 2009. Definisjonen av en 'bærekraftig oppdrettsnæring' var også blitt spisset fra «konkurranseskraftig, markedsrettet, miljø og ressursvennlig» (2007) til «en næring som drives miljømessig forsvarlig, og er tilpasset hensynet til havmiljø og biologisk mangfold» (2009).

I begge strategiene ønsket regjeringen et Arealutvalg som skulle komme med forslag til hvordan en effektiv arealbruk i oppdrettsnæringen kunne oppnås. I konkurransestrategien var dette knyttet til mangel på tilgang på nye lokaliteter der «miljøvennlig og arealeffektiv produksjon» kunne muliggjøre mer vekst og lokke kommunene til å avsette mer areal til oppdrett. I bærekraftstrategien var ikke *mangelen* på mer areal fremhevet som det største problemet, men *arealstrukturen*. Fokuset var flyttet fra i hvor stor grad oppdrettsnæringen isolert påvirket miljøet til at den var en del av et større økosystem hvor den *samlende* effekten var det interessante. Viktigere enn effektene fra enkeltmerder var derfor effekten i større geografiske områder. Effektivitet var ikke lengre nødvendigvis synonymt med en størst mulig produksjon dersom den hadde for stor negativ påvirkning på miljø og sykdomsspredning mellom anleggene. Inkludert i formålet om effektiv arealbruk ble derfor nå også «hvordan det omkringliggende miljøet og fiskehelse- og velferd kan ivaretas på en bedre måte enn i dag» inkludert (s. 22).

Miljø- og sykdomshensyn hadde vært en del av lovgivningen siden gjennombruddet på 1970-tallet. Likevel hadde man hele tiden måttet takle stadige utfordringer i form av for

²² Oppdrettsnæringen hadde på eget initiativ oppnevnt en styringsgruppe som hadde kommet opp med en «Generalplan mot PD», tiltakene innebar blant annet opprettelsen av «adskilte smittehygieniske områder separert av branngater», avvikling av lokaliteter som ble ansett som dårlige og begrensinger til transport av fisk i brønnbåt (Fiskeri- og kystdepartementet, 2009, s. 19).

eksempel store sykdomsutbrudd, medikamentutslipp, lakselus og rømt oppdrettsfisk. Dette resulterte i kontroverser, konkurser og etter hvert en økende skepsis til næringen. Innrammingen av lakseoppdrett som en norsk næringsuksess hadde unngått oversvømmelser ved å stenge disse eksternalitetene ute, og faktisk fått stor framgang. Vaksiner var utviklet, det samme var bedre driftsrutiner, bedre oppdrettsmerder og mer effektiv drift. Dette hadde gjort Norge til verdens største lakseoppdrettsnasjon. Men gjennom suksessen ble også eksternalitetene stadig vanskeligere å kontrollere, i tillegg til at nye dukket opp: Det store antallet oppdrettsfisk ble etter hvert forstått som en trussel mot villfisken og en kilde til kontroverser og motvilje fra forbrukerne via rømming og lakselus. Store globale selskap fremsto som en trussel mot lokal tilhørighet og goodwill; areal- og næringsstruktur ble en trussel mot fiskehelse og smittekontroll. Både regjering og næring ønsket fortsatt vekst, så hvordan få kontroll over disse eksternalitetene og unngå oversvømmelser?

Dette skulle det varslede utvalget nå finne løsninger på. Stoltenberg-regjeringens foreløpige kontroll var gjennom diverse forvaltningsrettede tiltak og ved å legge til spesielle kriterier til tildelingsforskriftene, men ønsket nå også å inkludere styring etter «naturens tålegrenser» og en bedre arealstruktur. Samtidig holdt den rødgrønne regjeringen, der Senterpartiet var en viktig del, fast på målet sitt om å opprettholde oppdrett som en distriktsnæring som skulle bestå av et mangfold av store, små og mellomstore aktører, og hvor små oppdrettere fremdeles skulle bli prioritert ved kommende tildelingsrunder. Legger vi til kunnskapsmangelen knyttet til oppdrettsnæringens egentlige påvirkning på miljøet og mangelen på konkrete måltall på hva «naturens tålegrenser» innebar, så kan vi ane en svært utfordrende oppgave for Arealutvalget.

Arealutvalgets rapport

Arealutvalget ble nedsatt 10. september 2009 og besto av 12 medlemmer. Medlemmene var representanter fra sektormyndighetene tilknyttet oppdrettsnæringen, forskningsinstitusjoner som bedrev forvaltningsrettet forskning samt en representant fra Fiskeri- og kystdepartementet²³. Utvalgets mandat var å komme med forslag til en arealstruktur som bidro til effektiv arealutnyttelse og minst mulig miljøpåvirkninger. De ble da bedt om å «legge spesielt vekt på hensynet til effektiv utnyttelse av tilgjengelig areal, smitterisiko mellom anlegg, fiskevelferd og påvirkning av miljøet, herunder ville bestander» samtidig som arealstrukturen også skulle bidra til en «balansert og bærekraftig sameksistens med andre interesser i kystsonen» (Gullestad et al., 2011, s. 12). I tillegg skulle de komme med forslag til hvordan oppdrettsnæringen kunne sikres «tilstrekkelig adgang på areal» (s. 12). Forslagene skulle gjøres på bakgrunn av de to strategidokumentene jeg nettopp har analysert, og i «lys av langsiktige utviklingstrekk i havbruksnæringen» (s.12). Utvalget brukte to år på oppdraget og leverte sin rapport Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen i februar 2011, og som vi vet fra kapittel 1 foreslo utvalget innføring av produksjonsområder og handlingsregler. Men

²³ Komplette liste: Fiskeridirektoratet, Sør-Trøndelag og Hordaland fylkeskommune, Mattilsynet, Havforskningsinstituttet, Veterinærinstituttet, Kystverket, Høgskolen i Bodø, Fiskeri- og kystdepartementet, og Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet (slått sammen til Miljødirektoratet i 2013).

hvordan kom de fram til dette? La oss starte med å se på Arealutvalgets tolkning av oppdraget fra Stoltenberg-regjeringen.

Arealutvalgets tolkning av oppdraget og oppdrettsnæringens framtidige utsikter

Utvalget påpekte at selv om de var bedt om å komme med forslag til hvordan næringen kunne få til en «bærekraftig sameksistens med andre interesser i kystsonen» fantes det ikke noen «gjengs definisjon» av begrepet bærekraft når det gjaldt oppdrettsvirksomhet. Utvalget tok derfor utgangspunkt i regjeringens bærekraftstrategi²⁴ og Brundtland-kommisjonens definisjon på bærekraft²⁵. Bærekraftstrategien var som vi husker konsentrert rundt oppdrettsnæringens *miljømessige* bærekraft, ved å inkludere også Brundtland-kommisjonens definisjon åpnet altså Arealutvalget opp for at også *økonomisk* og *sosial* bærekraft skulle tillegges vekt.

I sin beskrivelse av oppdrettsnæringens utvikling og status beskrev Arealutvalget at næringen hadde gått fra å bestå av lokale oppdretteres småskalaproduksjon til å bli en storindustri preget av større og færre aktører. Utvalget framhevet at den teknologiske utviklingen først og fremst var drevet fram av næringen selv med det eksplisitte formål å få til størst mulig produksjon innenfor gjeldende regelverk til enhver tid. Denne evnen til å kunne tilpasse seg, det vil si snu seg raskt ved endrede forutsetninger, berømmet utvalget oppdretterne for. De påpekte imidlertid også at det historisk²⁶ sett var flere eksempler på at det «beste for næringen som helhet kunne vært å holde igjen på veksten» (s. 58). Slik situasjonen var «nå» advarte utvalget mot en tendens hvor produksjonskostnadene hadde gått stadig oppover, årsakene til dette var sammensatte, men utvalget pekte særlig på økende dødelighet og tap i produksjonen. Vektleggingen av vekst i næringen burde derfor utvides fra å kun se på vekst i biomasse til å også inkludere «økonomisk vekst i form av økt lønnsomhet som følge av reduserte tap og bærekraftig drift» (s. 174).

Den største utfordringen anså imidlertid Arealutvalget å være noe de definerte som '*økologisk bærekraft*'. Dette gjaldt både direkte med 'reelle utfordringer' som utvalget eksemplifiserte som rømming, lus, sykdom og forurensing, men også indirekte gjennom fremveksten av mer negative holdninger til oppdrett i samfunnet. Ifølge utvalget var oppdrettsnæringen vant til å forholde seg til «markedet og ulike myndighetskrav» (s. 58), men nå burde de også forholde seg til en stadig sterkere opinion som også hadde stadig sterkere meninger om hvordan oppdrett skulle drives. At en slik opinion hadde vokst fram var, ifølge utvalget, ikke spesielt overraskende med tanke på næringens enorme vekst siden oppstarten, og endringen fra å være en «lokalt forankret gründernæring til nå å være en etablert næring med en helt annen eierstruktur» (s. 58). Arealutvalget advarte også mot at etterhvert som man fikk mer kunnskap og bevissthet

²⁴ Arealutvalget tok ikke for seg miljø- og bærekraftsspørsmål som rettet seg mot regjeringens femte bærekraftsmål som omhandlet førråstoff, da de anså dette som utenfor rammene av deres mandat.

²⁵ «En utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov». (Brundtland & Dahl, 1987)

²⁶ Som vi husker fra kapittel 4 så hadde kombinasjonen med kraftig vekst, sykdom og endrede markedsvilkår flere ganger ført til økonomiske kriser og konkurser i næringen

om årsakssammenhenger mellom miljøkonsekvenser og smitteveier, måtte man regne med et økt konfliktnivå, både fra opinion og oppdrettere imellom. Snarlige og langsiktige løsninger på bærekraftutfordringene gjennom mer miljøvennlig drift og endret arealbruk var derfor viktig og til det beste for både oppdrettsnæringen og samfunnet. Arealutvalget konkluderte tilslutt med at næringen sto ovenfor *tre hovedutfordringer* som man var helt avhengig av å løse dersom man skulle oppnå en bærekraftig utvikling (s. 4): lakselus, rømming og tap i produksjonen. Arealutvalget hadde altså kommet fram til at det ikke bare var ønskelig å styre forvaltningen av oppdrett etter ulike bærekraftsmål, men det eksisterte allerede tre konkrete utfordringer som *måtte* løses dersom næringen skulle bli bærekraftig. Samtidig hadde de også kalkulert inn konflikter oppdrettere imellom som oversvømmelser som kunne true både økonomisk og miljømessig bærekraft, i tillegg til konflikt med 'opinionen'. La oss se på hvordan Arealutvalget mente man burde løse denne situasjonen.

Arealutvalgets løsningsforslag

Selv om Arealutvalget reduserte bærekraftutfordringene fra bærekraftstrategiens fem hovedområder til tre, var utvalget klare på en ting: Der Stoltenberg-regjeringen håpet det å endre arealstrukturen ville sikre bærekraftig vekst, mente utvalget at dette alene ikke var nok. Rapporten besto derfor av hele 25 tiltaksforslag. Av de 25 forslagene framhevet Arealutvalget tre som «bærende»:

1. Kysten deles inn i adskilte produksjonsområder med tilhørende utsettsoner.
2. Avbøtende tiltak i et produksjonsområde styres gjennom indikatorer og handlingsregler.
3. Næringen i det enkelte produksjonsområde gis et sterkere direkte samfunnsansvar for å løse fellesutfordringer.

Forslagene var lagt opp slik at det bygget videre på utviklingen man hadde sett innen drift- og arealstruktur; altså mot færre aktører, mer samarbeid/samproduksjon og færre, men større og bedre lokaliteter. De øvrige tiltakene var hovedsakelig relatert til kunnskapsoppbygging, kartlegging av kysten og hav og utarbeidelse av bedre planleggingsverktøy både fra og for kommuner og sektormyndigheter. Samt andre mindre forslag Arealutvalget hevdet ville være nyttige for å bedre bærekraft og arealtilgang i oppdrettsnæringen.

Innenfor de tre bærende forslagene påpekte utvalget en rekke elementer som kunne bli omstridte. I min sammenheng vil jeg imidlertid se nærmere på de to første forslagene som tydelig danner et grunnlag for det senere Trafikklyssystemet. Men hvorfor hevdet Arealutvalget at de måtte gå lenger i sine forslag enn Stoltenberg-regjeringen? Hvordan så Arealutvalgets produksjonsområder (POer) og handlingsregler ut, og hvordan begrunnet de forslagene som de allerede før rapporten var ferdig forutså ville bli omstridte? La oss se hvordan utvalget la fram sine forslag om POer og handlingsregler.

Produksjonsområder og utsettsoner

Inndelingen i produksjonsområder var det overordnede strategiske grepet for framtidig forvaltning av oppdrettsnæringen (Gullestad et al., 2011, s. 140). Utvalget tok utgangspunkt i hvordan de så for seg at oppdrettsnæringens arealstruktur ville vært dersom man begynte på nytt, men med all den kunnskap man hadde tilegnet seg de 40 årene næringen hadde eksistert. Den ideelle inndelingen Arealutvalget så for seg var

først og fremst basert på hensyn til fiskehelse og -velferd. POene skulle derfor være adskilt med såkalte «brangater», eller smittehygieniske barrierer, mellom hvert område. I tillegg skulle hvert område være selvforsynt med settefisk og slakterikapasitet og deles inn i minimum fire utsettssoner. På den måten kunne transport av levende fisk mellom produksjonsområder unngås, og man fikk synkronisert både utsett, brakklegging og andre smitteforebyggende og sykdomsbekjempende tiltak innenfor hvert område²⁷. Utformingen av en slik ny arealstruktur måtte også ta hensyn til kystens strømforhold, oksygenivå og områdenes bæreevne. Arealutvalget pekte særlig på to utfordringer med å opprette en slik struktur. *Interessekonflikter* og *tiden* det ville ta å innhente nok kunnskap til å komme fram til ideelle utforminger av POene.

Interessekonfliktene utvalget så for seg var først og fremst innad i oppdrettsnæringen, og i forbindelse med kommunenes selvstyret. De viste til at tidligere forsøk på å etablere soner for å hindre smitte og spredning av lakselus hadde vært vanskelige å gjennomføre på grunn av den allerede etablerte arealstrukturen og den differensierte næringsstrukturen. I tillegg kunne kommuner komme til å protestere da; «administrative grenser er sjelden tilpasset de økologiske forholdene i sjøen» (s. 5). Utvalget mente imidlertid at hensyn til smitteforebygging og føre-var-prinsippet måtte gå foran ulike aktørers egeninteresser:

«Etablering av en ny og bærekraftig lokalitetsstruktur er etter utvalgets syn ikke en prosess, i alle fall på nasjonalt og regionalt nivå, som handler om å avveie mange forskjellige interesser mot hverandre. Det dreier seg tvert imot om en prosess hvor de faglige argumentene knyttet opp mot utslipp av partikler og næringsstoffer, smittespredning (herunder lakselus), genetisk påvirkning, fiskevelferd og andre miljørelaterte forhold som for eksempel strøm, temperatur og saltholdighet, skal være avgjørende for hvordan produksjonsområdene og utsettssonene skal være utformet. Tilsvarende må gjelde for plassering av lokaliteter innenfor de områdene som er avsatt til akvakultur i de kommunale arealplanene» (s. 145).

På nasjonalt nivå skulle altså kunnskap, smitte- og miljøhensyn gå foran både oppdrettsaktørers og andres interesser og det hastet: Bærekraftutfordringene i flere deler av landet var nå så store at man ikke kunne tillate mer vekst før et nytt system var etablert (s. 173). Som vi husker håpte Stoltenberg-regjeringen at det var nok å bedre miljøtilstand og bærekraft ved å lage tilpassede kriterier i områder der det var utfordringer, og dermed likevel dele ut flere tillatelser. Denne innrammingen av vekst og miljøhensyn var ikke Arealutvalget enige i. Den nye strukturen burde heller innføres gjennom *en forskrift* framfor tidkrevende lokale prosesser, der alle mulige hensyn skulle ivaretas. Den *faglig* baserte inndelingen av den nye arealstrukturen skulle, i følge utvalget, først og fremst synliggjøre hvor man *ikke* kunne ha oppdrett. Den nye kunnskapen og strukturendringen ville imidlertid gi mer forutsigbare rammebetingelser for næringen og samtidig gjøre det enklere for kommunene å legge opp sine arealplaner. Arealutvalgets foreslåtte arealstruktur forutsatte endringer i oppdretternes drift som de særlig så for seg ville gå utover små oppdrettere. Utvalget påpekte imidlertid eksplisitt at det var en *målkonflikt* mellom regjeringens ønske om bærekraftig produksjon og vekst og det å legge til rette for småskala produksjon (s. 141). Små oppdrettere måtte derfor inngå samarbeid for å få samme driftsmuligheter som de større, kommuner måtte

²⁷ Synkronisering av utsett av «ny fisk» og brakklegging var tiltak for å sikre generasjonsskifter og hindre overføring av smitte fra stor fisk til ny-utsatt fisk.

samarbeide om arealplanlegging i interkommunale prosesser, og forvaltningen måtte samarbeide på tvers av etater og regioner. Det var altså ikke bare naturen som måtte samles i større enheter gjennom økosystem-tenking, i følge utvalget, men også næring og forvaltning.

Den andre utfordringen; tiden det ville ta å komme fram til en *ideell* inndeling, ville kreve mer kunnskap (blant annet utvikling av strømkataloger og spredningsmodeller). For å få fortgang i prosessen kom Arealutvalget med forslag til hvordan man kunne starte: Utvalget var ikke helt sikre på hvor store produksjonsområdene burde være, men av smittehensyn burde de tilpasses lakselusa som hadde størst spredningspotensial både i tid og avstand. Områdene kunne imidlertid heller ikke være for store, det måtte også tas praktiske hensyn med tanke på operasjonell drift: oppdretterne innenfor hver sone burde ha en *opplevd* tilhørighet til området. Som et utgangspunkt foreslo derfor utvalget å starte med 23 områder som Fiskeridirektoratet tidligere hadde brukt for å vurdere miljøtilstanden på oppdrettsnæringen langs kysten²⁸.

Handlingsregler og indikatorer

Arealutvalget mente altså at en bærekraftig oppdrettsnæring var avhengig av *mer* enn en endret arealstruktur. Den ville derfor ville også knytte handlingsregler, som skulle utløses av bestemte miljø- og velferdsindikatorer, til de ulike produksjonsområdene. Arealutvalget hevdet at handlingsregler var en god måte å styre et komplekst område på fordi det medførte både en større grad av selvstyring og større forutsigbarhet. Norges kyst var lang med ulike forutsetninger, eksisterende oppdrettsintensitet og potensiale for videre vekst. Gjennom å knytte handlingsreglene til hele POer innebar dette at alle oppdrettsaktørene i det gitte geografiske området ble pålagt samme 'handling' basert på samlet påvirkning. Slik skulle man sørge for at man fikk vekst bare der det var bærekraftig, og reduksjon der miljøpåvirkningene var for store. For oppdrettsnæringen ville dette være nyttig, i følge utvalget, fordi politikerne ville måtte tenke mer langsiktig i sin politikktutforming istedenfor den «ad hoc»-tilnærmingen som hadde preget styringen fram til nå (s. 157). Arealutvalget foreslo i alt tre handlingsregler. En for hver av de bærekraftutfordringene de anså som de største: tap, lakselus og rømming.

Tap ble av utvalget identifisert som den primære handlingsregelen, lakselus og rømming skulle være supplerende. Nivået på tap innenfor et PO skulle derfor regulere produksjonen, samt gi adgang til «miljøbegrunnet flytting». Rømming og lakselus skulle utløse andre miljøtiltak. Dette begrunnet de med at tap kunne knyttes opp mot flest bærekraftselementer som: ineffektiv arealutnyttelse, arealstruktur og drift, dårlig fiskehelse og -velferd og negative miljøeffekter som sykdomsspredning og rømming av oppdrettsfisk²⁹. Høye tapstall gikk dermed ut over både økologisk og økonomisk bærekraft. Slik Arealutvalget så det, så var ikke dødelighet «et privat anliggende for den enkelte oppdretter», men et tegn på ineffektiv arealutnyttelse (s. 159). I tillegg mente utvalget at det var innenfor dette området hvor det eksisterte god nok oversikt og data

²⁸ Fiskeridirektoratet hadde blitt bedt av regjeringen om å vurdere miljøtilstanden i forbindelse med utdeling av nye tillatelser i 2009 (Gullestad et al., 2011; Kosmo, 2012).

²⁹ Oppdretterne rapporterer tap i fire kategorier: Dødfisk, utkast slakteri, rømming og 'andre årsaker'. Det fantes altså ingen nærmere oversikt over nøyaktig hva tapstallene skyldtes, men argumenterte likevel for at den primære årsaken var «sykdom eller lidelser» (s. 109).

til at handlingsregelen lot seg operasjonalisere og iverksette raskt, noe som enda ikke var tilfelle for lakselus eller rømming (s. 162, 167, 170).

Det er også verdt å merke seg at det var i forbindelse med handlingsregel basert på lakselus at begrepet «trafikklys» ble introdusert. Utvalget så for seg at hvert produksjonsområde kunne få en farge; rødt, gult eller grønt, etter hvor alvorlig lusesituasjonen var. De foreslo at mindre alvorlige situasjoner (gult lys) kunne utløse tiltak som koordinert brakklegging og ulike avlusningsmetoder, i ytterste konsekvens (rødt lys) skulle biomassen i det aktuelle produksjonsområdet reduseres til et nivå som ikke hadde en bestandsregulerende effekt på vill laksefisk³⁰. Problemet med en slik handlingsregel var at det enda manglet gode nok data og metoder for verken overvåkning av lakselus og resistens eller kunnskap om i hvor stor grad den ville fisken ble påvirket av lakselus. Utvalget viste derfor til at HI, NINA og Veterinærinstituttet jobbet med denne problematikken slik at en lakselusindikator kunne operasjonaliseres etter hvert som man fikk mer kunnskap. Med henhold til rømming foreslo utvalget at indikatoren burde baseres på innslaget av oppdrettsfisk i elvene da det var her skadene skjedde gjennom særlig genetisk innblanding i villfiskstammene. Dersom nivået var for høyt, skulle næringen pålegges tiltak for å ta ut oppdrettsfisk i elver. Siden det var umulig å vite hvilken oppdretter den rømte fisken tilhørte skulle dette være et kollektivt ansvar for alle oppdretterne innenfor et produksjonsområde

Areautvalgets innramming

Går vi tilbake til spørsmålene jeg stilte meg i starten av kapitelet har vi sett at Arealutvalget delte Stoltenberg-regjeringens forståelse av at en ny arealstruktur og en økosystembasert tilnærming til styring og lokalisering var nødvendig for å få en bærekraftig oppdrettsnæring. Som vi husker hevdet Stoltenberg-regjeringen (av miljøhensyn) at det fantes et tak for oppdrettsnæringens vekst, og ønsket en plan for å skape «fremtidens arealstruktur» (s. 12) med 'verktøy' for å kunne flytte anlegg som lå dårlig til og 'økosystembaserte lokaliseringskriterier'. Arealutvalget hevdet derimot at bærekraftsutfordringene *allerede* var så alvorlige at man måtte etablere en helt ny arealstruktur og et nytt driftsmønster *raskt*, og det *før* man kunne tillate mer vekst i det hele tatt. Dersom man skulle styre oppdrettsnæringen etter dens samlede påvirkning på økosystemet og «naturens tålegrenser», innebar det å regulere ikke bare produksjonsvekst, men også *reduksjon* samlet i større områder. At en oppdrettslokalitet isolert sett hadde en god nok miljøstatus kunne ikke bety at et områdes bæreevne ikke var overskredet hvis den totale belastningen var for stor.

Ikke bare arealstrukturen og driftsmønsteret hindret bærekraft i næringen. Også den politiske styringen av næringens utvikling var et problem. Arealutvalget introduserte derfor *forutsigbarhet* som en rammebetingelse for en bærekraftig oppdrettsnæring. Spesialtilpassede tildelingsrunder med politisk bestemte kriterier fra gang til gang var for uforutsigbart og korttenkt. Det representerte en oversvømmelse heller enn et verktøy for å løse konflikten mellom vekst, miljøpåvirkninger og bærekraft. Forutsigbarhet skulle oppnås ved å la handlingsregler styre den framtidige veksten. Stoltenberg-regjeringen hadde allerede definert fem hovedområder for bærekraft og identifisert lakselus og rømming som de to verste. Arealutvalget anså på sin side *tap* som en mer presis faktor

³⁰ Villaks, sjørret og sjørøye

for næringens totale bærekraft. Tap var ikke bare et problem for miljøet, men også for god og effektiv arealutnyttelse og for næringens økonomiske bærekraft. Samtidig ble myndighetenes tidligere satsing på små- og mellomstore oppdrettere lagt *utenfor* den nye rammen for «forutsigbar og bærekraftig vekst». Mindre aktørers driftsmønster passet ikke inn i Arealutvalgets innramming av en «ideell arealstruktur». En variert næringsstruktur var altså ikke lengre en styrke, men et element som åpnet opp for ytterligere eksternaliteter og de-stabilisering av bærekraftsrammen. I Arealutvalgets nye innramming var det ikke myndighetenes jobb å sikre næringens popularitet/goodwill hos kommunene eller å sørge for at mindre aktører overlevde i den store industrien oppdrettsnæringen nå var. Dette var noe næringen måtte sørge for selv.

Som vi skjønner var Arealutvalgets forslag temmelig drastiske og representerte en om-innramming som potensielt innebar en totalt omveltning både for oppdrettsnæring, myndigheter og andre viktige interessenter. Fra konkurransestrategien i 2007, via bærekraftstrategien i 2009 til Arealutvalgets rapport, hadde altså 'vekstproblemet' endret seg fra å være et spørsmål om mangel på areal til et spørsmål om ineffektiv bruk av eksisterende areal og uakseptable konsekvenser for miljø. Mer overordnet kan vi si at Arealutvalget utvidet Stoltenberg-regjeringens forslag om at en ny arealstruktur ville sikre bærekraft i næringen. Utvalgets forslag "oversvømte" regjeringens strategi og politikk. For Arealutvalget gikk regulering av oppdrettsnæringen fra å være en "vekst og arealsak" til å bli en "vekst og miljøsak". I så måte viser Arealutvalgets forslag hvor vanskelig det var å lage stabile rammer rundt en relativt ny næring, men også hvor vanskelig et begrep som «bærekraft» er å operasjonalisere, fordi det i høyeste grad er fortolkbart.

I neste kapittel skal vi se på hvordan rapporten ble mottatt og hvorfor Stoltenberg-regjeringen tilslutt valgte å *ikke* innføre utvalgets forslag til ny arealstruktur og nytt reguleringssystem.

Kapittel 6. Arealutvalgets rapport sendes på høring

Arealutvalgets rapport ble sendt på høring 11.februar 2011. Arealutvalget utformet sitt forslag med utgangspunkt i hvordan det ville organisert oppdrettsnæringen «om man hadde begynt på nytt». Men ville det være mulig å få med næringen på en så stor omlegging, og var oppdrettsnæringen enige i at det var nødvendig? Og kystkommunene som skulle avse eget areal til oppdrett, hva syntes de om forslaget til en ny vitenskapelig bestemt arealstruktur? Hvordan så forskerne på det? Var de enige i at Arealutvalgets forslag var en god idé, og var det mulig å forsvare dem fra et vitenskapelig standpunkt? Hva med sektormyndighetene som hadde forvaltningsansvar for næringen, mente de at de nye handlingsreglene var riktig vei å gå? Og tilslutt miljøorganisasjoner og villaksinteressenter, mente de forslagene var gode nok for å ivareta miljøet?

Da rapporten ble sendt på høring, møtte den altså en rekke forskjellige aktører med egne interesser, fortolkninger av begrep som bærekraft og visjoner for oppdrettsnæringens fremtid. En rent overflatisk opptelling viser et tilsynelatende stort flertall for Arealutvalgets forslag. Av de 65 høringssvarene var 34 positive til opprettelsen av produksjonsområder, 14 negative, mens 17 ikke ga noen eksplisitt tilbakemelding på forslaget. Videre var 36 positive til innføringen av handlingsregler, to negative og 27 avga ikke noe klart svar.

Om vi ser nærmere på svarene blir resultatet likevel mer nyansert og vi kan forstå mer av hvorfor Arealutvalgets forslag i første omgang ikke ble noe av. I dette kapittelet skal jeg med andre ord analysere noen av reaksjonene på Arealutvalgets forslag til nytt reguleringssystem for oppdrettsnæringen med sikte på å kaste lys på hvordan Stoltenberg-regjeringen konkluderte med at det var mer enn 'bare' miljø som måtte styres politisk.

Oppdrettsnæringen

Det var i alt seks høringssvar fra oppdrettsnæringen. Ett svar hver fra næringens store landsforeninger, Sjømat Norge og Sjømatbedriftene³¹. To fra Salmon Group³² som representerer de små aktørene. Et fra Mowi (tidligere Marine Harvest, selskapet skiftet navn i 2018) som er Norges og verdens største lakseoppdrettsselskap og et fra Salmar som er en av Norges ti største oppdrettsselskap. Disse aktørene var kritiske til Arealutvalgets omfattende struktur- og reguleringsendringer. Særlig var de av den oppfatning av at Arealutvalget ikke hadde et godt nok *vitenskapelig* kunnskapsgrunnlag for endringene, og de var kritiske til at næringen ikke fikk en større rolle verken i utviklingen, innføringen eller 'bruken' av de foreslåtte endringene.

Sjømat Norge rammet inn «tiltaks pakken» med produksjonsområder/utsettsoner og handlingsregler som så å si en driftsovertakelse fra det offentliges side, noe som forvaltningen «neppe hadde verken den samlede kunnskap eller ressurser» for å klare (Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, 2011, s. 12). Sjømatbedriftene mente

³¹ Sjømat Norge og Sjømatbedriftene het i 2011 Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening og Norske Sjømatbedrifters Landsforening, de skiftet navn i henholdsvis 2015 og 2018.

³² Et av svarene var fra en medinvestor fra et konsulentselskapet Mentor AS

næringen ikke hadde «behov for omfattende struktureringer med store negative konsekvenser» (Norske Sjømatbedrifters Landsforening, 2011, s. 2). Salmon Group omtalte Arealutvalgets forslag som «det mest dramatiske forslaget til deregulering av ei viktig norsk næring i moderne tid» og som lammende for «dei lokale selskapa» (Salmon Group, 2011, s. 2). Å foreslå å «leggje om på driftsgrunnlaget til ei heil næring» uten at man kjente sammenhengene mellom oppdrettsnæring og miljø og villfisk var ikke holdbart, mer forskning måtte til. Det holdt ikke at «dominerende forskningsmiljø» ønsket å legge skylden på oppdrettsnæringen for negativ påvirkning av villaks (Salmon Group, 2011, s. 8).

Også Mowi og Salmar var kritiske. Salmar mente endringer i arealstruktur ikke var den beste strategien verken for å bedre tap- eller lusesituasjonen, i tillegg mente de det til og med ville øke risiko for rømming. Mowi trakk fram at det var en svakhet at Arealutvalgets forslag til løsninger på bærekraftsutfordringene i så stor grad var knyttet opp mot areal og at tiltakene først og fremst rettet seg mot umiddelbare problemer «uten en forutgående drøfting av bakenforliggende årsaker» (Marine Harvest Norway AS, 2011, s. 4).

Når det gjaldt de spesifikke forslagene så var oppdrettsnæringen i størst grad negative til å innføre POer med egne utsettsoner. Næringsaktørene mente blant annet forslaget ville føre til redusert fleksibilitet, dårligere MTB-utnyttelse og mindre effektiv arealutnyttelse. Forslaget ble ansett som dårlig faglig fundert og ikke egnet til å hindre negativ miljøpåvirkning eller smitte av sykdom og lakselus. De mente også Arealutvalget ikke hadde vurdert de mulige negative implikasjonene ved sine forslag. Kun Mowi var til en viss grad positive til POer, men ikke i samme form og omfang som Arealutvalget hadde forespeilet³³. De foreslo å dele kysten i fire områder adskilt av branngater med tilhørende *brakkleggingssoner* i de fire områdene. Fokuset for Mowi lå da på begrensing av transport av levende fisk mellom områdene og synkronisert brakklegging framfor egne utsettssoner.

Oppdrettsaktørene, unntatt Salmon Group, var mer positive til konseptet med handlingsregler. Forutsetningen var at indikatorer og handlingsregler måtte være objektive og kunnskapsbaserte. I oppdrettsnæringens innramming av handlingsregler ville de først og fremst være nyttige fordi det innebar at man fra politisk hold satte kunnskapsbaserte grenseverdier for hva som var akseptabel påvirkning på miljø. Man fikk dermed en felles forståelse av hva som utgjorde en 'bærekraftig oppdrettsnæring'. Handlingsreglene ble slik et middel for å redusere motstand, uenigheter og konfliktnivå i det næringsaktørene opplevde som en veldig polarisert debatt heller enn noe som skulle ivareta miljøet.

Tiltakene som handlingsreglene skulle utløse burde fokusere på anlegg som hadde miljøutfordringer heller enn større områder. Ifølge oppdrettsnæringen var det situasjonen hos enkeltaktører som hadde størst betydning for smittespredning og

³³ Mowi hadde selv litt over ett år før Arealutvalgets rapport ble sluppet foreslått å innføre en ny arealstruktur i kampen mot lakselus og annen smitte, «store produksjonssoner» var ifølge de «det mest effektive langsiktige tiltaket for lus og generell smittesikring» (Solberg & Michelet, 2009). Mowis arealstruktur hadde innebåret 30-40 store produksjonssoner hvor hver sone skulle ha samordnet brakklegging mellom hver produksjonssyklus, altså ikke veldig ulikt Arealutvalgets forslag.

rømmingsepisoder. Tiltak rettet mot større geografiske områder måtte uansett utvikles i samarbeid med næringen. Spesielt forslaget om områdevis reduksjon i produksjon var uaktuelt for næringen. Dette ble rammet inn som en 'kollektiv straff' som ville skape uforutsigbarhet. Av de spesifikke indikatorene Arealutvalget hadde foreslått, var det først og fremst lakselus oppdrettsnæringen mente ville være aktuell. Forslaget om 'tap i produksjonen' som miljøindikator hevdet alle oppdrettsaktørene ville slå feil. Tap skyldtes ifølge dem hovedsakelig kvaliteten på smolt og settefisk, ikke sykdom eller miljøforhold rundt anleggene. Det kunne ikke forsvares faglig, hevdet de, å innføre dødelighet som en områdebasert miljøindikator da både dødsårsak og tapsprosent varierte både mellom og i de enkelte oppdrettsanlegg.

Som vi ser rammet altså oppdrettsnæringen inn Arealutvalgets forslag som altfor inngripende, upresise, uvitenskapelige og urealistiske med tanke på hvor lite næringen selv skulle være involvert. Det var særlig punktet om å gjøre næringen kollektivt ansvarlig for miljøpåvirkninger næringsaktørene reagerte på, men samtidig ser vi at de tok til orde for en *kunnskapsbasert* tilnærming til grenseverdier og bærekraftsmål. Dette var ikke nødvendigvis bare fordi kunnskap var en forutsetning for god forvaltning, men også fordi kunnskap kunne bidra til å redusere det næringen så på som en 'polariserende' debatt. I denne innrammingen skulle altså kunnskap fungere som et konfliktreduserende middel. Deler av denne debatten blir tydelig i høringssvarene fra næringsaktørene. De var for eksempel ikke enige om hvilke bærekraftutfordringer næringen sto ovenfor eller hva som var den beste veien videre. Vi har så langt sett at det særlig var Mowi som skilte seg fra 'resten' på dette punktet. La oss derfor se nærmere på hvordan de ulike næringsaktørene rammet inn egne miljø- og bærekraftproblemer.

Sjømat Norge, Sjømatbedriftene og Salmon Group var enige med både regjering og Arealutvalget om at en forutsetning for framtidig vekst og utvikling skulle være miljømessig bærekraft. Samtidig hevdet de at næringens totale bærekraft burde bli tatt hensyn til, ikke bare miljø. Oppdrettsaktivitet hadde god innvirkning på den sosiale og økonomiske bærekraften i distriktene. I tillegg framhevet de næringens betydning for den globale matforsyningen og dens fordelaktige klimaavtrykk sammenlignet med kjøttproduksjon på land, en type innramming som vi kjenner igjen fra Osmundsen og Olsens (2017) medieanalyse. Veien videre for å fortsatt sikre framtidig bærekraft var derfor ikke å begynne 'helt på nytt', slik Arealutvalget forestilte seg, men heller satse videre på de samarbeidsprosjektene som næringen allerede hadde etablert med forvaltning og forskere. Med utgangspunkt i dette, hevdet Sjømat Norge at problemene med lakselus og rømming ville være «løst om få år» (Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, 2011, s. 24-25). Sjømat Norge, Sjømatbedriftene og Salmon Group påpekte også at Arealutvalgets forslag ville være ødeleggende for små aktører og at dette ville være i strid med regjeringens mål om en differensiert næringsstruktur. De små aktørenes rolle for videre vekst og miljømessig bærekraft ble i tillegg rammet inn som spesielt viktig av Sjømatbedriftene og Salmon Group da de fungerte som 'døråpnere for vekst' i kommunene og hadde nærkunnskap til egen fisk og lokalmiljø (Norske Sjømatbedrifters Landsforening, 2011, s. 2) (Salmon Group, 2011, s. 5, 6).

Mowi skilte seg ut både med tanke på situasjonsbeskrivelsen og veien videre til bærekraftig vekst. For dem var hovedutfordringen en fragmentert næring og en forvaltning med koordineringsproblemer. Frivillige samarbeidsprosjekt som innsats mot lus og sykdom var gode tiltak, men de kom i gang for sent. Det samme gjaldt forskningsmiljøene som ifølge Mowi var uenige seg imellom. Dette forstyrret debatten

om, og prosessen med å få på plass miljøtiltak. Mowi skrev videre at det var myndighetenes oppgave å legge til rette for å løse opp i uenighetene slik at man fikk en felles forståelse av bærekraftsutfordringene. I tillegg roste Mowi Arealutvalgets utsagn om at små aktører ikke måtte få spesialbehandling. De små holdt næringen tilbake både når det gjaldt bærekraft, FoU og teknologiutvikling (s. 6, 7, 11,). De foreslo derfor at man burde bruke handlingsregler til å fordele vekst til områdene etter grad av målloppnåelse i regjeringens bærekraftstrategi, og videre til enkeltaktører innad i områdene. Sammen med et strengere tilsyn og forvaltning argumenterte Mowi for at man da ville oppnå en form for «seleksjonsavl» der bare de næringsaktørene som drev godt overlevde.

Til tross for at det altså kunne se ut som om Arealutvalget hadde stor støtte (jf. dette kapitlets innledning), ser vi altså at de møtte stor motstand fra næringen som forslagene rettet seg mot. I tillegg var næringsaktørene langt fra var samstemte i sine reaksjoner på Arealutvalgets rapport når vi går nærmere inn i svarene. Hva med oppdrettskommunene?

Oppdrettskommunene

Det er kommunene som avsetter areal til oppdrett. For at næringen skal vokse er man altså avhengige av at de er villige til det. Som vi husker hadde Stoltenberg-regjeringen i sine strategidokumenter framhevet hvor viktig det var å holde på kommunenes interesse hvor de hadde satt dette i sammenheng med ivaretagelsen av små oppdrettere og lokal forankring. Som vi har sett var dette også et narrativ som særlig Sjømatbedriftene og Salmon Group støttet og brukte som argument mot innføringen av Arealutvalgets forslag. Hvordan reagerte så oppdrettskommunene selv på Arealutvalgets forslag? Støttet de regjeringens innramming av de mindre oppdrettsaktørene og var de enige med Sjømatbedriftene og Salmon Groups argumentasjon?

Oppdrettskommunene, her representert av NFKK (Nettverk for fjord- og kystkommuner), hevdet i likhet med næringen at Arealutvalgets forslag var for inngripende. Det var ikke aktuelt for kommunene å gi fra seg råderetten over egne naturressurser og «innordne seg områder for produksjon/ikke-produksjon fastsatt på overordnet nivå» (Nettverk for fjord- og kystkommuner, 2011, s. 3). De opplevde at forslaget ga ytterligere forrang til oppdrettsaktivitet uten at det var lagt opp til at kommunene skulle få kompensasjon for å la næringen bruke sjøarealene deres. Økt kompensasjon var noe kommunene ønsket uansett, slik det var nå hvor oppdrettsaktørene kun betalte eiendomsskatt, ga ikke dette noe videre «insitament» for å avsette «allmenningen» til oppdrettsaktivitet (s.7). NFKK var også negative til at forslaget la opp til «en sterkere sentralisering av selskapsstrukturen» (s. 3). Dette gikk imot regjeringens politikk, og erfaringsmessig førte en slik sentralisering til negative konsekvenser for distriktene, «mindre lokale aktører forsvinner, avstanden mellom selskap og lokalsamfunn øker og færre arbeidsplasser skapes lokalt» (s.3). Altså underbygget kommunene Stoltenberg-regjeringens innramming av de mindre og lokale aktørenes betydning for videre vekst. Samtidig gjorde de det også klart at 'lokal forankring' ikke var nok i seg selv, oppdrettsnæringen måtte i tillegg betale mer for å få kunne bruke kommunenes arealer.

Sektormyndighetene

Sektormyndighetene, her bestående av Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Klima- og forurensningsdepartementet (Klif) og Direktoratet for Naturforvaltning (DN) hadde alle vært representert i Arealutvalget. Denne gruppen høringsinstanser var også i all hovedsak positive til Arealutvalgets forslag til endringer i arealstruktur og regulering av oppdrettsnæringen. Ifølge sektormyndighetene var ikke det eksisterende forvaltning- og vekstsystemet godt nok for å sikre en bærekraftig utvikling videre. Veksten hadde til nå skjedd svært raskt. Regulering, forvaltning og arealplanlegging hadde dermed ikke klart å følge med.

Mattilsynet utalte at myndighetenes «kontinuerlig revidering av regelverk» i forsøk på å bedre bærekraften i beste fall hadde ført til «status quo» og det var «behov for å tenke og planlegge grunnleggende nytt» (Mattilsynet, 2011, s. 2). Arealutvalgets forslag representerte «viktige skritt i retning av en mer bærekraftig oppdrettsnæring» (s. 4) Fiskeridirektoratet på sin side påpekte at det i Arealutvalgets rapport syntes å være «en klar erkjennelse av næringens miljøutfordringer i offentligheten», men ikke nok forståelse for «de forvaltningsmessige utfordringer og konsekvenser». Tiltak måtte derfor innføres for å utløse oppdrettsnæringens fulle produksjonspotensial (Fiskeridirektoratet, 2011, s. 3). DN og Klif kritiserte Arealutvalgets forslag for å mangle tilstrekkelig kobling til naturmangfoldloven og vannforskriften. DN påpekte at forslagene Arealutvalget hadde lagt fram ikke var nok til «å løse miljøproblemene havbruksnæringen skaper i dag» (Direktoratet for naturforvaltning, 2011, s. 2).

Sektormyndighetene var spesielt positive til Arealutvalgets forslag om arealstrukturendringer og innføringer av POer. Særlig ble verdien av brakklegging av større områder, branngater og fokus på næringens samlede påvirkning på miljøet trukket fram. Sektormyndighetene anerkjente at innføringen av en slik arealstruktur ville bli utfordrende for mindre aktører, men foreslo at det fra politisk hold kunne etableres løsninger for disse. Omstrukturering til en optimal plassering av oppdrettsanleggene ville kreve kartlegging og et «sikrest mulig kunnskapsgrunnlag», særlig med tanke på kostnadene det ville innebære for oppdretterne og vurdering opp mot andre interesser. Samtidig kunne man ikke utsette tiltaket for lenge, da gevinstene i form av redusert sykdomsrisiko og miljøpåvirkninger ville være store nok til å rettferdiggjøre tiltak.

Når det gjaldt de foreslåtte handlingsreglene var sektormyndighetene mer kritiske. Å sette begrensninger til produksjon basert på områders tåleevne ble sett på som riktig vei å gå, men det var uklart hvordan handlingsreglene skulle fungere. Mens Mattilsynet understreket at flere enn en indikator måtte velges for å sikre bærekraft, så understreket DN at lakselus og rømming burde prioriteres og sidestilles med tap på grunn av den kritiske situasjonen for vill laksefisk. Fiskeridirektoratet ville prioritere lakselus. Klif og DN etterlyste ytterligere indikatorer som gikk på forurensing og utslipp og en bedring av kunnskapsgrunnlaget rundt disse problemstillingene. DN og Fiskeridirektoratet kritiserte også at forslaget til handlingsregel for rømming var utformet slik at handling ikke ble utløst før problemet allerede var oppstått. For at handlingsregler skulle fungere måtte de være risikobaserte, påpekte de.

Sektormyndighetene kommenterte også at å innføre tap i produksjonen som indikator kunne bli utfordrende fordi det *manglet tilstrekkelig kunnskap* om de bakenforliggende årsakene. Fiskeridirektoratet påpekte at dette kunne gjøre innføringen av denne

handlingsregelen vanskelig fordi det krevde både allmenn aksept og tilstrekkelig hjemmel i loven, særlig dersom de skulle utløse kollektive tiltak. I tillegg, påpekte Fiskeridirektoratet, ville kontroll og tilsyn av tapsituasjonen hos hver enkelt oppdretter kreve ressurser forvaltningen ikke hadde. Til tross for disse innvendingene mente de likevel at den burde innføres på grunn av at det samlede tapsnivået ga «klare indikasjoner på manglende bærekraft» (Fiskeridirektoratet, 2011, s. 6) Det krevde imidlertid en vesentlig forskningsinnsats for å «trenge inn i problemstillingene» knyttet til tapsårsak og sammenhengene til areal og produksjonsintensitet (s. 8).

Som vi husker fra oppdrettsnæringens hørings svar ble Arealutvalgets forslag kritisert for å mangle tilstrekkelig kunnskap og for å være for driftsinngripende. Sektormyndighetene var også av den oppfatning at *mer kunnskap* måtte til før endringene kunne gjennomføres, men dette talte ikke for å forkaste noen av forslagene. Sektormyndighetene antydte også at Arealutvalgets forslag ikke var nok til å sikre bærekraftig utvikling. Miljø- og bærekraftutfordringene krevde større investeringer både i forskning og forvaltning. Det kunne ikke være sånn at handlingsreglene skulle baseres på egenrapporteringer fra oppdretterne, forvaltningen behøvde derfor ressurser for å øke tilsyn og kontroll. I tillegg foreslo sektormyndighetene at man burde gå fra et produksjonssystem basert på *maksimalt tillat biomasse (MTB – tonn)* til *maksimalt tillat utsett (MTU – antall fisk)*, samt merke hver enkelt oppdrettsfisk slik at de ble enklere å skille fra villfisk dersom de rømte. Det store antallet oppdrettsfisk bidro til både miljøproblemer og fiskehelseutfordringer. Hvis man kunne kontrollere mer effektivt *hvor mange* fisk som var satt ut, og finne igjen de som rømte ville dette også bidra til bedre bærekraft.

Her ser vi med andre ord at også sektormyndighetene rammet inn en ny arealstruktur og nye reguleringsgrep i form av handlingsregler som nødvendig for å sikre bærekraft. Dette var imidlertid ikke nok i seg selv, i tillegg måtte sektormyndighetene få større kontroll og økt myndighet. Kontroll gjennom økt tilsyn, grenseverdier for påvirkning på miljø og helst økt kontroll gjennom individualisere oppdrettsfisken. Årsaken til miljøproblemene de anså oppdrettsnæringen hadde og forårsaket, koblet de til en for stor og rask vekst uten tilstrekkelig kontroll. Å fortsette i samme spor som før og stole på at mer eller mindre frivillige samarbeidsprosjekt mellom sektormyndigheter, næring og forskning, som store deler av oppdrettsnæringen tok til ordet for, var ikke tilstrekkelig og en mulighet sektormyndighetene la utenfor rammen.

Forskerne

Det var i alt tre forskningsinstitusjoner som svarte på høringen: Havforskningsinstituttet (HI), Nasjonale Institutt for Ernærings- og Sjømatforskning (NIFES)³⁴ og Veterinærinstituttet (VI). NIFES hevdet først og fremst at det var nødvendig med mer kunnskap om fôr, klimaendringer og mattrygghet og tok ikke stilling til Arealutvalgets forslag. HI brukte deler av sitt hørings svar til å presentere sin posisjon innenfor forskning og forvaltning for den norske oppdrettsnæringen. I løpet av 2004-2005 hadde det fra politisk hold blitt bestemt at HI skulle gå fra å ha en næringsrettet profil til å bli «nasjonens forvaltningsrådgivende forskningsinstitusjon» innenfor oppdrettsnæringen (Havforskningsinstituttet, 2011, s. 9). De ville derfor ha en sentral rolle i

³⁴HI og NIFES ble 1.januar 2018 fusjonert og er blitt hetende Havforskningsinstituttet.

videreutviklingen av Arealutvalgets forslag. VI konstaterte på sin side at de ville konsentrere sitt hørings svar rundt fiskehelse- og velferd som var deres primære fagområde.

Både VI og HI var enige i at innføringen av en ny arealstruktur og handlingsregler ville føre til økt bærekraft. Særlig framhevet HI og VI den positive betydningen av synkronisert produksjon, branngater og felles brakklegging i store områder for å hindre smitteoverføring. Samtidig understreket de at fastsettelsen av både områdene og indikatorene ville være faglig utfordrende. VI mente Arealutvalgets forslag måtte betraktes som skisser og ikke som gjennomarbeidede tiltak. Det var behov for å kartlegge topografiske og hydrografiske forhold for å finne hvordan smittestoffer spredte seg, og effekten oppdrettsvirksomhet hadde på økosystem og villfisk. Ifølge HI var det behov for «betydelig opptrapping av overvåkningsprogram knyttet til de ulike effektindikatorene» som skulle ligge til grunn for handlingsreglene, og for å kartlegge hva slags terskelverdier for miljøpåvirkninger samfunnet aksepterte fra oppdrettsnæringen (Havforskningsinstituttet, 2011, s. 2).

HI og VI var ikke like samstemte når det gjaldt handlingsreglene som var foreslått. HI hevdet at lakselus og rømming var hovedutfordringene for miljømessig bærekraft. Tap i produksjonen var også en «sentral problemstilling» (s. 1), men dette gjaldt først og fremst fiskevelferd. HI kunne også opplyse om at de i samarbeid med andre forskningsinstitusjoner, blant annet VI, hadde levert forslag til Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) om overvåkningsprogram og mulige indikatorer knyttet til rømt laks og lakselus. I tillegg hadde de startet et arbeide med å utvikle indikatorer for utslipp, smitte av andre sykdommer og velferd. HI hadde kommet et stykke på vei med lakselusindikatoren, men å knytte den opp mot en Arealutvalgets handlingsregel ville kreve ytterligere forskning. Enda hadde de ikke klar koblingen mellom hvor mye lus som ble produsert i oppdrettsanleggene og infeksjonsnivået på villfisken eller hvor høyt infeksjonsnivå villfisken tålte over tid. Dette var noe som trolig var mulig å finne ut av og knytte opp mot konkrete geografiske områder, men man måtte da sannsynligvis basere handlingsregelen på hvor mye lakselus det var på villfisken i lengre tid før man visste nok til å bare ta utgangspunkt i lakselus på oppdrettsfisk.

Ifølge HI var det ikke noe vitenskapelig grunnlag for å kunne koble tap til mengden produsert fisk i spesifikke geografiske områder. Dette talte derfor *mot* å innføre en handlingsregel basert på tap hvor den negative konsekvensen var å ta ned tillatt produksjonsmengde for et helt PO. Det var mer sannsynlig at tapsproblem og sykdomsutbrudd hadde med settefiskkvalitet å gjøre, plassering av oppdrettsanleggene, miljøet i og rundt merdene og driftsforhold, enn den totale mengden oppdrettsfisk. Snarere var det ifølge HI heller miljøet som påvirket oppdrettsfisken negativt, enn motsatt. Dersom en slik handlingsregel skulle kunne vurderes krevde det betydelige og grundige analyser av årsakssammenhenger. Handlingsregel basert på rømming, som HI også hadde definert som en av de største miljøtruslene fra oppdrettsnæringen, var en utfordring fordi det krevde en voldsom økning i overvåkning av elver innenfor hvert PO for å få et godt nok bilde av situasjonen. I tillegg var det svært vanskelig å effektivt kunne skille oppdrettsfisk fra villfisk i elvene og man kunne heller ikke vite sikkert hvilket PO den rømte fisken kom fra.

VI på sin side var veldig positive til å innføre en handlingsregel rettet mot tap da det var «en sentral indikator på økonomisk og biologisk ressursutnyttelse og således en god

styringsindikator for å optimalisere produksjonen ut fra de ressursmessige betingelsene oppdretteren har» (Veterinærinstituttet, 2011, s. 2). Akkurat detaljene i hvordan en slik handlingsregel skulle fungere måtte man diskutere seg fram til, men den var viktig å få på plass for å framheve den samfunnsetiske siden av høye produksjonstap. For oppdretterne skulle handlingsregelen gi økonomisk uttelling.

Forskerne støttet altså at etableringen av en ny areal- og driftsstruktur ville gi økt bærekraft, men hadde en ulik tilnærming til handlingsreglene Arealutvalget foreslo. HI var opptatte av hva konkret som ville fungere og ikke fra et vitenskapelig hold, eventuelt hva som måtte forskes mer på innenfor de spesifikke handlingsreglene Arealutvalget hadde foreslått. Hva samfunnet kunne tåle av påvirkninger var også noe som ble rammet inn som vesentlig, og det måtte undersøkes og kartlegges. VI på sin side var klare på at de store tapene av oppdrettsfisk var uetisk og ikke bærekraftig, altså over hva samfunnet skulle måtte tåle. De var derfor heller ikke så opptatte av om Arealutvalgets konkrete forslag til handlingsregel basert på tap ville fungere, men mente dette var et viktig element som burde tas med i den fremtidige styringen av næringen. Arealutvalgets forslag var skisser og ikke ferdig gjennomarbeidede forslag, detaljene måtte man uansett komme fram til gjennom videre planlegging, konsekvensutredninger og forskning.

Norske Lakseelver og WWF

Den siste aktørgruppen jeg vil se på i denne analysen er organisasjonene og interessegruppene for miljø og villfisk. Tilsammen hadde 10 ulike organisasjoner og grupper svart. Åtte³⁵ av disse mente oppdrettsnæringen aldri ville bli bærekraftig med mindre man innførte påbud om lukkede anlegg. Her vil jeg derfor kun konsentrere meg om svarene fra WWF og Norske Lakseelver som begge tok nærmere stilling til Arealutvalgets forslag. Foruten å mene at Arealutvalgets forslag kunne være en vei å gå for å gjøre næringen bærekraftig, skilte også disse to aktørene seg ut fra resten av 'gruppen' i kraft av type organisasjon og hvordan de forholdt seg til oppdrettsnæringen. Norske Lakseelver er for eksempel ikke en natur- eller miljøorganisasjon slik de fleste andre høringsinstansene innenfor denne aktørgruppen var, men en næringsorganisasjon for elveeiere og fiskerettighetshavere til fiske i elver. WWF var også utypisk selv om de er en miljøorganisasjon fordi de fra 2008 inngikk et samarbeid³⁶ med Mowi hvor fokus var økt bærekraft i oppdrett (WWF Norge, 2009).

Begge organisasjonene mente oppdrettsnæringen hadde fått vokse for raskt uten tilstrekkelig hensyn til de negative miljøpåvirkningene. Dette kunne ikke fortsette og mer vekst burde ikke tillates før miljøproblemene var løst. Norske Lakseelver trakk særlig fram problemene med rømming og lakselus, noe de omtalte som oppdrettsnæringens «livsstilssykdommer» (Norske Lakseelver, 2011, s. 3). WWF mente man måtte få på plass «tydelige og målbare indikatorer» for alle de fem bærekraftmålene Stoltenberg-regjeringen hadde definert i Bærekraftstrategien (2009) (WWF, 2011, s. 1). Organisasjonene kritiserte regjeringen for å overlate det til oppdretterne selv å løse

³⁵ Forum for natur og friluftsliv i Finnmark, Friluftslivets fellesorganisasjon, Lakseelvene i Finnmark, Norges jeger- og fiskerforbund, NJFF Finnmark, Norges Miljøvernforbund, Salmon Camera, Stiftelsen Nordatlantisk Villaksfond Norge.

³⁶ Samarbeidsavtalen ble avviklet i 2019 (Kilde: <https://www.intrafish.no/nyheter/wwf-norge-og-mowi-samarbeid-avsluttet/2-1-678887>)

problemene som dukket opp. Slik Norske Lakseelver la det fram var Arealutvalgets rapport en «erkjennelse av at [næringen] trenger detaljerte, politisk bestemte rammebetingelser for fortsatt å kunne være vår viktigste nasjonale matindustri» samtidig som den skulle «operere innenfor miljøets tålegrenser i et evighetsperspektiv (=bærekraft)» mens WWF pekte på at økonomisk og miljømessig bærekraft gikk «hånd-i-hånd» (Norske Lakseelver, 2011; WWF, 2011, s. 3, 1).

Organisasjonene rammet altså inn tiltakene som Arealutvalget hadde foreslått som nødvendige for miljøet, men også for næringen selv. Organisasjonene trakk fram hvordan rapporten hadde belyst den store kunnskapsmangelen som eksisterte rundt oppdrettsnæringens miljøpåvirkninger. WWF påpekte at vekst uten tilstrekkelig kunnskap, brøt med Naturmangfoldlovens føre-var-prinsipp. Norske Lakseelver påpekte at kunnskapsmangelen ga oppdrettsaktørene anledning til å så tvil om miljøproblemene faktisk eksisterte.

Når det gjaldt de konkrete løsningene Arealutvalget foreslo, hevdet både WWF og Norske Lakseelver at omstrukturering og innføring av POer med utsettssoner var veien å gå. Det var viktig at disse områdene ble utformet på et vitenskapelig grunnlag, uten for mange hensyn og forbehold for å ivareta oppdrettsaktørenes behov. I følge Norske Lakseelver risikerte man at «selve grunntanken bak inndeling i produksjonsområder og utsettssoner» kunne «torpederes om det blandes politikk inn i faglige avgjørelser om grensesettingen» (Norske Lakseelver, 2011, s. 6) og WWF påpekte at det ikke var «forvaltningens mandat å ivareta den økonomiske driften til oppdrettsselskap» (WWF, 2011, s. 3). Norske Lakseelver mente også at næringsutviklingen allerede gikk mot større oppdrettsselskap. Om trenden fortsatte etter tiltakene ble innført kunne derfor ikke disse beskyldes for å være skyld i det. I en forlengelse av dette rammet Norske Lakseelver inn betydningen av en større bestand villaks og økt mulighet til sportsfiske som en erstatning for den tapte verdiskapingen fra oppdrettsnæringen, en erstatning som «mer enn oppveier tapet av lokalt eierskap til et lite oppdrettsanlegg» (Norske Lakseelver, 2011, s. 6).

Organisasjonene støttet også innføringen av handlingsregler, men var mer enige med oppdrettsnæringen enn Arealutvalget når det gjaldt hvilke tiltak de skulle utløse. Både Norske Lakseelver og WWF satte spørsmålsteget ved om kollektiv reduksjon i MTB for hele POer var riktig vei å gå. I Norske Lakseelvers innramming av effektive straffetiltak ville en «trussel om personlig reduksjon» stimulere til større ansvar enn en «trussel om kollektiv avstraffelse» (Norske Lakseelver, 2011, s. s.10). WWF pekte også på risikoen for å også straffe oppdretterne som drev godt og bærekraftig.

Denne innrammingen av kollektivt versus personlig ansvar var i hovedsak knyttet opp mot utvalgets forslag om svinn som utløsende indikator, men de ønsket også at individuelle oppdrettere skulle stilles ansvarlig ved handlingsregler basert på lakselus og rømming. Istedenfor kollektivt ansvar, eller straff som oppdrettsnæringen hadde kalt det, hadde Norske Lakseelver og WWF forslag til hvordan næringen i større grad skulle ansvarliggjøres. Norske Lakseelver foreslo, som også sektormyndighetene hadde gjort, innføring av et tillatelsessystem basert på MTU framfor MTB. Dette mente de ville gi hver enkelt oppdretter større ansvar for hver enkelt smolt og fisk fordi det ikke ville være mulighet for å erstatte tapt fisk gjennom å sette ut ny fisk. Næringen skulle slik få insentiv til å redusere svinn. WWF mente det var viktig å fokusere på økt tilsyn, økt rapportering og offentliggjøring av «miljøsyndere». For å få til dette måtte myndighetene

bevilge mer penger til Mattilsynet for å skjerpe tilsyn og overvåking av oppdrettsanlegg og å få på plass bedre rapporteringssystem når det gjaldt dødelighet samt merking av oppdrettsfisk. På den måten kunne man finne både årsakssammenhenger for tap og hvilke oppdrettere og produsenter som ikke var bærekraftige. Disse listene burde også offentliggjøres, ifølge WWF, slik at også offentligheten fikk innblikk i hvem som var bærekraftige og ikke.

Sammenligner vi Norske Lakseelver og WWF med oppdrettsnæringen ser vi at begge 'gruppene' etterlyste klare svar fra politisk hold på hvilke grenser man skulle sette for negativ miljøpåvirkning. Begge gruppene rammet også inn enkeltoppdrettere som de ansvarlige (altså ikke kollektive tiltak). Norske Lakseelver og WWF hadde imidlertid en annen oppfatning av hvordan miljø- og bærekrafttilstanden for næringen var på det gitte tidspunktet, og hvordan myndighetene burde gå fram for å løse disse. I disse organisasjonenes innramming av veien videre la de vekt på at all vekst måtte stanses inntil man hadde funnet fram til løsninger på miljøproblemene man hadde på daværende tidspunkt, og inntil man hadde kommet fram til hvordan man skulle måle og regulere utfra operasjonalisering av bærekraftbegrepet framover. Hvordan de to gruppene rammet inn mangelen på kunnskap var også totalt ulikt. Begge mente riktignok det var behov for mer, men der næringen mente kunnskapsmangelen gjorde at man ikke kunne sette inn tiltak, mente disse organisasjonene at man nettopp derfor burde sette inn *strengere* tiltak.

Kunnskapsbehov og bærekraft

Jeg startet dette kapittelet med å vise til at Arealutvalget hadde et stort flertall for sine forslag blant høringsinstansene, det samme kan til en viss grad sies etter denne gjennomgangen, selv om vi nå har sett at nyansene var mange. Likevel: Både sektormyndighetene, forskerne, Norske Lakseelver og WWF var svært positive til å innføre en ny arealstruktur. Så og si alle aktørene mente en eller annen form for handlingsregler ville være en god idé. Arealutvalget hadde i sin innramming forsøkt å stenge ute eksternaliteter som hensyn til mindre oppdrettere og interessekonflikter både innad og utenfor oppdrettsnæringen gjennom å vise til at arealstruktur og regulering måtte være basert på vitenskap og kunnskap. Samtidig påpekte det at det var mange kunnskapshull som måtte 'tettes' for å få på plass en ideell struktur og reguleringssystem. Imidlertid hadde det også advart mot å vente for lenge med argumentasjon om at bærekraftsutfordringene nå var så store at det hastet å få på plass endringene. Altså kan vi si at Arealutvalget delvis også hadde prøvd å legge behovet for *sikker kunnskap* utenfor rammen, i hvert fall inntil videre. Som gulrot og pisk for å få gjennom forslagene og få fortgang i prosessen husker vi at utvalget rammet inn denne formen for regulering av vekst i næringen som mer forutsigbar for oppdretterne som vesentlig. Samtidig advarte det om å tillate mer vekst før den nye arealstrukturen var på plass. I høringssvarene så vi imidlertid at en rekke oversvømmelser truet utvalgets innramming. Blant annet hensynet til små aktører, kommunenes selvstyrerett, interessekonflikter, ulike tolkninger av næringens bærekraft, behovet for mer og en ulik oppfatning av hvem som satt på den beste og mest relevante kunnskapen. Særlig Arealutvalgets slutning om at næringen gjennom handlingsreglene måtte reguleres 'kollektivt' fordi det var den samlede belastningen på miljø som ville avgjøre bærekraft møtte motstand fra oppdrettsaktørene. De holdt fast ved at roten til problemene, og dermed også løsningen, satt hos enkeltaktører, noe miljø- og villaksorganisasjonene WWF og Norske Lakseelver også støttet.

På grunn av de mange eksternalitetene som er tilstede ved regulering av oppdrett har Osmundsen et. al. (2017) definerte regulering av oppdrett som et *wicked problem* der det lett oppstår konflikt og polarisering noe vi også har sett tendensen til gjennom disse høringsssvarene. Flere av aktørene ønsket å minske konfliktnivået og etterspurte en politisk avklaring for hvilke grenseverdier som skulle gjelde for akseptabel miljøpåvirkning. Arealutvalgets forslag til handlingsregler ble derfor av flere høringsinstanser sett på som et steg på veien til dette og en operasjonalisering av Stoltenberg-regjeringens bærekraftsmål. Imidlertid har vi sett at det ikke var konsensus om verken hvordan oppdrettsnæringen sto 'nå' i forhold til måloppnåelse eller hvordan man eventuelt skulle sikre at de ble nådd framover. Sektormyndighetene, interesseorganisasjonene og forskerne var alle enige med Arealutvalget i at bærekraftsutfordringene var så store at drastiske tiltak var nødvendige, men hvilke konsekvenser dette skulle ha rammet de inn ulikt. Oppdrettsnæringen derimot mente i stor grad at de allerede hadde kontroll på bærekraftutfordringene og oppfattet de samlede forslagene som overformynderi. Det samme gjorde også oppdrettskommunenene, de fryktet at arealomstruktureringen ville ta fra de retten til å bestemme over egen allmenning.

Arealutvalgets konklusjon om at siden næringens samlede påvirkning på miljø og bærekraft ga størst utslag (og var det man hadde mest kunnskap om) også betydde at man måtte regulere næringen samlet (i hvert fall områdevis) skapte dermed trøbbel for utvalgets handlingsregelforslag, også fra instansene som støttet denne tilnærmingen. Særlig så vi at det å regulere produksjonen i næringen basert på tap i produksjonen ble kritisert for å mangle den nødvendige koblingen mellom mengden oppdrettsfisk i bestemte geografiske områder, dødelighet og sannsynlig miljøpåvirkning. Rømming var vanskelig å måle rett og slett fordi det var vanskelig å finne igjen oppdrettsfisken i elvene, og fordi det ikke fantes noen måte å koble en rømt oppdrettsfisk til et spesifikt område. Lakselus framsto da som en mer håndterlig kandidat, tilbakemeldingen fra forskerne var imidlertid at det manglet en god del kunnskapsinnhenting før handlingsregelen kunne operasjonaliseres. 'Alle' aktørene var enige i at det var behov for *mer* kunnskap rundt disse temaene, men ikke i hvordan man burde agere ut fra den kunnskapen man allerede hadde eller den man manglet. Bjørkan & Hauge (2019) og Osmundsen et al. (2020) har sett på hvordan uenighetene omkring kunnskapsgrunnlaget for valget av handlingsregel basert på lakselus var grunnlaget for konflikt i den endelige versjonen av Trafikklyssystemet. Jeg her har avdekket hvordan disse uenighetene og usikkerhetene utspilte seg i en *tidligere* fase. Mens oppdrettsnæringen rammet inn kunnskapsmangelen som et argument for å *ikke* gjøre store endringer, var det for organisasjonene WWF og Norske Lakseelver og deler av sektormyndighetene snarere et poeng å ramme inn et føre-var-perspektiv som vesentlig i stedet: Mangel på sikker kunnskap burde heller tilsi at man burde gjøre *mer*. Forskerne på sin side anså Arealutvalgets forslag som en skisse man kunne bygge videre på, nettopp med mer forskning.

De ulike tolkningene og innrammingene av bærekraft, næringens daværende og framtidige miljøsituasjon og behovet for mer kunnskap sto i fare for å oversvømme rammen for regulering av oppdrettsnæringen Arealutvalget hadde forsøkt få etablert.

Stoltenberg-regjeringen svarer

Så hvordan skulle egentlig Stoltenberg-regjeringen behandle denne høringsrunden? Store endringer i forvaltningen av oppdrettsnæringen og sjøarealene var ønsket av mange, men de pekte samtidig på at *kunnskapsmangel* gjorde det vanskelig å iverksette Arealutvalgets forslag raskt. I tillegg hadde oppdrettsnæringen og oppdrettskommunene tydelig markert motstand mot utvalgets omfattende omstrukturingsforslag, særlig med hensynet til små aktører som motargument. Som vi husker var styrking av distrikts-Norge og mindre aktører en sentral del av Stoltenberg-regjeringen (der Senterpartiet var med) sin oppdrettspolitikk. Forslagene fra Arealutvalget skulle drøftes i regjeringens kommende Melding til Stortinget: *Meld. St. 22 Verdens fremste sjømatnasjon (2012-2013)*. I forbindelse med lanseringen av denne stortingsmeldingen fortalte Troms Folkeblad at nå var «Faren over for oppdretterne i nord». Irene Lange Nordahl, næringspolitisk talskvinne i Senterpartiet, utalte der at Senterpartiet var «svært tilfreds for at Sp i den nye Sjømatmeldinga har fått fullt gjennomslag for at 'Arealutvalgets' forslag om forvaltning av sjøarealene, nå legges dødt». For Lange Nordahl og Sp favoriserte altså Arealutvalgets forslag «de store landsdekkende selskapene i havbruksnæringa», dette var derfor en seier for Sp og «de mange små- og mellomstore bedriftene» langs hele kysten (Troms Folkeblad, 2013).

Det er i den forbindelse verdt å nevne at Stoltenberg-regjeringen fremdeles hadde tro på at både arealomstrukturering og bruk av bærekraftsindikatorer ville være nyttig for å sikre en framtidig bærekraftig oppdrettsnæring. Slik de hadde initiert i både bærekraftsstrategien og i oppdraget de hadde gitt til Arealutvalget. Ifølge Meld. St. 22 så ønsket regjeringen fremdeles å «å ta et aktivt veivalg for å innføre en sonebasert arealstruktur i forvaltningen av havbruksnæringen», men den skulle utvikles på en slik måte at hensynet til små og mellomstore aktører ble ivaretatt og bygges på erfaringer fra næring, lokalkunnskap og lokal og regional kystsoneplanlegging (Fiskeri- og kystdepartementet, 2013, s. 125) (Nordahl, 2013, s. 4032). Soneinndelingen ville ifølge meldingen kreve et omfattende arbeid med kunnskapsinnhenting, utredningsarbeid og politiske avklaringer. Arealutvalgets forsøk på å legge spesielle hensyn til mindre oppdrettere og andre interessenter utenfor rammen i utviklingen av en bærekraftig struktur ble dermed avvist av Stoltenberg-regjeringen.

Arealutvalget hadde også utfordret politikernes rolle i den videre utviklingen av oppdrettsnæringen gjennom forslaget om å la handlingsregler styre den framtidige produksjonen, både vekst og reduksjon samt andre tiltak. Utvalget begrunnet dette med å innlemme forutsigbarhet som en rammebetingelse for den videre styringen av oppdrettsnæringen, i tillegg til miljø og bærekraft. Dette ble imidlertid også avvist i stortingsmeldingen, istedenfor ønsket Stoltenberg-regjeringen å innføre et eget indikatorsystem basert på bærekraftsindikatorer³⁷ for lakselus og rømt oppdrettslaks. På sikt skulle disse indikatorene brukes til å utløse tiltak som for eksempel «organisert utfisking» og «reduksjon av lusenivå», (Fiskeri- og kystdepartementet, 2013, s. 122). 'Indikatorsystemet' som ble skissert innebar imidlertid ikke at grenseoverskriding nødvendigvis *automatisk* skulle føre til *fastsatte tiltak*, dette måtte først «vurderes opp mot de potensielle konsekvensene tiltakene får for de næringsaktørene som berøres av

³⁷ Regjeringen hadde gitt HI, VI og NINA i oppdrag å utvikle bærekraftsindikatorer og forslag til grenseverdier for rømt oppdrettslaks og lakselus for et framtidig 'indikatorsystem'

tiltakene» (s. 121). Dødelighet, eller 'tap i produksjonen' skulle ikke bli en del av dette systemet, altså ble dette lagt utenfor rammen for hvordan bærekraft i oppdrettsnæringen skulle bedømmes. Heller ikke innføringen av MTU framfor MTB, som flere av høringsinstansene hadde tatt til ordet for, ble kommentert i meldingen.

Som vi kunne lese ut fra de ulike høringssvarene, så var kritikken til hvordan oppdrett ble styrt og regulert stor, også sektormyndighetene viss oppgave var å sørge for reguleringen hadde gitt uttrykk for at de ikke syntes de ressursene og det handlingsrommet de hadde blitt gitt var gode nok for å sikre miljø og bærekraft. I tillegg hadde Riksrevisjonen hatt en gjennomgang av havbruksforvaltningen i 2012 hvor det hadde blitt konkludert med at i deres oppfatning hadde ikke oppdrettsnæringen hatt «tilstrekkelig miljøtilpasset vekst, slik Stortinget har forutsatt» (Kosmo, 2012, s. s. 12). Å få gjennomslag for videre vekst i dette tidsrommet var derfor ikke en selvfølge. Samtidig var det et stort ønske innen næringen om å få vokse videre. DKNVS og NTVA hadde i 2012 gitt ut rapporten *Verdiskapning basert på produktive hav 2050 (Olafsen et al., 2012)* hvor det ble skissert en visjon om femdobling i produksjonen innen 2050. En visjon som Stoltenberg-regjeringen også støttet seg til (Fiskeri- og kystdepartementet, 2013, s. 8). Arealutvalget hadde ment man burde vente med videre vekst til man hadde et system som i deres innramming ga bedre kontroll på sykdoms- og miljøutfordringer. Stoltenberg-regjeringen, derimot, holdt på sin innramming der det var rom for videre vekst og hvor man fra politisk hold skulle kunne styre etter politiske mål.

Istedenfor 'forutsigbare handlingsregler' lanserte derfor Stoltenberg-regjeringen utlysningen av 45 såkalte 'grønne' og 'supergrønne' tillatelser i den samme meldingen, der 20 av tillatelsene var øremerket Troms og Finnmark og hvor 10 av de igjen skulle deles ut til mindre aktører (eiere med mindre enn 19 tillatelser) (Mikkelsen et al., 2018). Det som gjorde tillatelsene grønne i dette tilfellet var at de hadde strengere krav med hensyn til særlig lakselus og rømming. Ifølge fiskeriminister Lisbeth Berg-Hansen skulle de strenge kravene stimulere næringen til å utvikle tekniske løsninger på miljøproblemene, målet var «å løfte mer miljøvennlige løsninger fra forskning og uttesting over til kommersiell bruk» (Berg-Hansen, 2013). Slik ser vi at Arealutvalgets og Stoltenberg-regjeringens innramming av både den eksisterende bærekraftstilstanden i næringen og tiltak for å sikre den framtidige var ulik.

Veien videre

Bjørn Hersoug omtaler i *The greening of Norwegian salmon production* (2015) nettopp denne tildelingsrunden med 'grønne tillatelser' som en måte for Stoltenberg-regjeringen å komme rundt den store motstanden mot vekst i oppdrett. Tenker vi tilbake til forskernes høringssvar og deres etterlysning etter å finne grenseverdier innen oppdrett som ikke bare var innenfor *naturens* tåleevner, men også *samfunnets*, kan vi si at de 'grønne tillatelsene' var Stoltenberg-regjeringens måte å få samfunnet til å tåle mer oppdrett på.

Det skulle imidlertid vise seg at arbeidet med å dele ut disse og ikke minst å følge opp at de ulike kravene ble³⁸ overholdt ikke var så enkelt. Kriteriene som hadde blitt lagt til

³⁸ Og fremdeles *blir* overholdt, kriteriene for de grønne tillatelsene er fremdeles gjeldende (kilde: Fiskeridirektoratet – Grønne tillatelser)

disse tillatelsene var så kompliserte å følge opp at Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet i månedsvis ble bundet opp i arbeid, først med å dele de ut og etterpå i rettsapparatet på grunn av rettslige klager fra oppdrettsaktører (Jensen, 2020).

Dette arbeidet falt imidlertid ikke på Stoltenberg-regjeringen. I 2013 var det Stortingsvalg og regjeringsskifte og den første Solberg-regjeringen ble dannet med Høyre og Fremskrittspartiet i regjering. Hersoug har i en senere artikkel, *Et grønt sidespor?* (2019), vist til hvordan kompleksiteten og det store ekstra-arbeidet som de grønne tillatelsene utløste bidro til å få institusjonalisert Trafikklyssystemet som skulle komme i 2017. Solberg-regjeringens prosess med å få innført Trafikklyssystemet skal vi se nærmere på i neste kapittel.

Kapittel 7. Solberg-regjeringen og Meld. St. 16: Trafikklyset vender tilbake

Allerede 1.april 2014, ett år etter Stoltenbergs Meld. St. 22 kunne Solberg melde at regjeringen hadde startet et arbeide med en ny stortingsmelding som spesifikt skulle ta for seg vekst i havbruk. I meldingen skulle det diskuteres hvordan man kunne bruke et indikatorsystem for miljøpåvirkning med tilhørende handlingsregler for styre den framtidige veksten. Rammene for meldingen var ifølge Solberg å sikre forutsigbar vekst som også tok hensyn til miljøutfordringer, styrke konkurransekraften og skape trygge arbeidsplasser langs kysten (Nærings- og fiskeridepartementet, 2014b).

Meldingen *Meld. St. 16 Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* ble lagt fram 20.mars 2015 og som vi allerede vet besto Solberg-regjeringens løsning for å oppnå disse formålene i hovedsak av innføringen av et nytt produksjonsreguleringssystem, det såkalte Trafikklyssystemet. Stortingsmeldingen ble hørt i to omganger. Først i en skriftlig høring hvor et utkast i til den kommende meldingen ble sendt på høring i form av et høringsnotat den 24.november 2014. Senere i en åpen høring i Stortinget 28.april 2015, en drøy måned etter at meldingen ble utgitt 20.mars 2015.

I dette kapittelet vil jeg se nærmere på hvordan Solbergregjeringen rammet inn den nye Stortingsmeldingen, hvilke alternativ den lanserte for fremtidig vekst i oppdrettsnæringen, samt hvordan forslagene ble mottatt da de ble sendt på høring. Hensikten med dette er å kaste lys på hvordan Solberg-regjeringen klarte å innføre det såkalte trafikklyssystemet, samt noen utfordringer som det nye systemet kan stå overfor.

Meldingens formål

Hovedmålet for den kommende meldingen var «å drøfte hvordan Norge kan øke verdiskapingen ved å fremme en forutsigbar politikk for kapasitetsvekst» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2014a, s. 4). Slik som Stoltenberg-regjeringen hadde gjort i *Meld. St. 22 (2012-2013) Verdens fremste sjømatnasjon* henviste også Solberg-regjeringen til framtidvisjonen om en femdobling i produksjonen av laks og ørret innen 2050 fra rapporten *Verdiskaping basert på produktive hav i 2050 (2012)*. Videre viste Solberg-regjeringen til at DKNVS og NTVA i denne rapporten hadde satt som forutsetning at «dagens miljø- og sykdomsutfordringer er løst» og at «en har et forutsigbart reguleringsregime» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2014a, s. 9).

Det var naturen som skulle sette premissene for drift og verdiskaping i oppdrettsnæringen og markedsregulering var ifølge Solberg-regjeringen ikke en statlig oppgave. Derfor var det *miljømessig bærekraft* staten måtte gå inn og regulere etter (s. 33). For å få til dette måtte det slås fast hvor stor miljøpåvirkning *samfunnet* ville akseptere og dette måtte avgjøres politisk. Spørsmålet fra Solberg-regjeringen var derfor hvordan man politisk skulle styre vekst i oppdrettsnæringen med rammebetingelsene *forutsigbarhet og miljømessig bærekraft*.

I høringsnotatet ble det presentert tre ulike alternativ (Nærings- og fiskeridepartementet, 2014a, s. 5):

1. Fortsatt tildelingsrunder som før

Myndighetene bestemmer om og når nye tildelinger skal foregå, miljøhensyn blir ivaretatt gjennom at myndighetene også bestemmer hvilke kriterier som skal gjelde for hver tildelingsrunde. Kriteriene skal være objektive, ikke skjønsmessige som tidligere.

2. Jevn årlig vekstrate

Oppdrettsnæringen blir tildelt en årlig fast prosentvis vekst. Miljøhensyn blir ivaretatt gjennom strengere driftsreguleringer.

3. Handlingsregler for justering av kapasitet knyttet opp mot produksjonsområder. Kysten deles inn i produksjonsområder og vekst tildeles med gitte tidsintervaller utfra handlingsregler utløst av «et sett miljøindikatorer» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2014a, s. 5) i de ulike produksjonsområdene. Dersom miljøpåvirkning i produksjonsområdet er stor eller uakseptabel skal MTB fryses eller bygges ned.

Uansett hvilket alternativ man endte opp med, gjorde Solberg-regjeringen det klart at framtidig utdeling av vekst skulle skje på grunnlag av *objektive* kriterier. Nye tillatelser skulle fortrinnsvis deles ut gjennom auksjon istedenfor fastpris som hadde vært normen tidligere. Dette innebar at det var betalingsviljen som avgjorde hvem som fikk den aktuelle tillatelsen. Regjeringen anerkjente at dette kunne skape situasjoner hvor det var vanskelig for små, mellomstore eller nye aktører å skaffe nye tillatelser, men konkluderte med at dette var den beste måten å sikre at den «mest effektive næringsutøveren» vant frem.

Til tross for at det var presentert tre ulike veivalg så kom det tydelig fram av høringsnotatet at det for Solberg-regjeringens kun var alternativ 3) som ville oppfylle de satte rammebetingelsene om både forutsigbarhet og miljømessig bærekraft. Alternativ 1 «Fortsette med tildelingsrunder» ble i høringsnotatet rammet inn som uforutsigbart for næringen fordi de verken ville vite sikkert *når* vekst ville deles ut eller *hvilke kriterier* som ville ligge til grunn for utdelingen. Alternativ 2 ble også framstilt som for uforutsigbart. Her ville næringen riktignok ha kontroll på *når* de ville få vokse, men regjeringen argumenterte for at man ville måtte kompensere med så strenge miljøkrav innenfor regulering av driften at mange oppdrettere i realiteten ville bli hindret i å få realisert den tilbudte veksten. Alternativ 3 «Handlingsregler for justering av kapasitet» ble på sin side rammet inn som både forutsigbart for næringen og miljømessig bærekraftig i og med at tildeling av vekst da ville skje ved gitte tidsintervaller og med forhåndsbestemte miljøbaserte kriterier. Solberg-regjeringen argumenterte for at siden kriteriene ville ligge fast over tid ville dette gi næringen både incentiv til å investere og drive miljømessig bærekraftig og mulighet til å selv ha innflytelse til hvordan den ville utvikle seg for å passe inn i det nye systemet.

Vi kan derfor si at Solberg-regjeringen allerede her la alternativ 1 og 2 utenfor rammen for valg av framtidig kapasitetsjusteringssystem i norsk oppdrettsnæring. Høringsnotatet var derfor også i hovedsak dedikert til alternativ 3) med diskusjon rundt hvordan Solberg-regjeringen så for seg at dette nye systemet skulle fungere, hvilke indikatorer som ville fungere for handlingsregelen og hvordan prosessen med å dele inn i produksjonsområder skulle foregå. Solberg-regjeringen oppga at dette alternativet var bygget på prinsippene fra Arealutvalgets rapport, men det var ikke en ren kopi av det gamle forslaget, noe vi nå skal se nærmere på.

Lakselus blir indikator

Som vi husker hadde Arealutvalgets forslag til arealomstrukturering skapt debatt. Sektormyndighetene, forskerne og interesseorganisasjonene for villaks og miljø var så og si udelt positive, mens oppdrettsnæringen og -kommunene oppfattet forslaget som overformynderi, uvitenskapelig og ødeleggende for små aktører. Når Solberg-regjeringen igjen brakte inndeling i POer på banen, så er det verdt å merke seg at de gjorde det klart at det å dele oppdrettsnæringen inn i soner/områder var noe de ville gjøre uavhengig av hvilket alternativ for styring av produksjonsvekst som ble valgt (Nærings- og fiskeridepartementet, 2014a, s. 40). Altså var det ikke lenger et spørsmål om oppdrettsnæringen skulle deles inn i ulike områder langs kysten, men *hvordan* utformingen av områdene skulle være. For at alternativ 3 skulle kunne innføres med et indikatorbasert system for kapasitetsjusteringer var det ifølge Solberg-regjering en *forutsetning* at produksjonsområder *måtte* opprettes (s.43).

Premissene Solberg-regjeringen satte for avgrensingen av produksjonsområdene var at de skulle «i hovedsak baseres på naturfaglige kriterier» for å sikre «best mulig arealmessig produktiv utnyttelse», samtidig skulle det tas hensyn til både sykdomsbekjempelse og operasjonell drift og «sannsynligvis» burde ikke områdene være større enn at oppdrettsaktørene opplevde en «tilhørighet til området» (s. 50). Disse kriteriene skilte seg ikke videre ut fra Arealutvalgets forslag fra 2011, men det Solberg-regjeringen ikke inkluderte i sitt nye forslag var videre inndeling av områdene i utsettssoner og begrensning av frakt av levende fisk mellom områdene. Begge disse virkemidlene var ifølge Solberg-regjeringen ønsket, men opprettelsen av utsettsområder ville bli for komplisert og EØS-regelverket hindret politisk bestemte begrensninger vedrørende frakt. Dette var derfor tiltak som næringen selv måtte organisere i samarbeid med sektormyndighetene og ikke komme som pålegg fra staten. I tillegg passet Solberg-regjeringen på å nevne at størrelsen på POene også skulle være av en slikt art at oppdretternes fleksibilitet ville bli ivaretatt.

Solberg-regjeringens arealforslag syntes altså å være mindre inngripende enn Arealutvalgets. Selve prosessen med inndeling i optimale produksjonsområder var i følge Solberg-regjeringen et prioritert område, faktisk var den allerede startet. Havforskningsinstituttet (HI) hadde på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet blitt bedt om å komme med forslag til produksjonsområder basert på spredningsmodeller for lakselus. HI hadde da i en preliminær studie foreløpig kommet fram til 11 områder, hvor det endelige resultatet skulle brukes til å «estimere egnede produksjonsområder og spesielt branngater» som kunne redusere spredningen av «f.eks lakselus» (s. 51).

I Solberg-regjeringens forslag til nytt reguleringsystem var det kun en handlingsregel. Denne skulle bare brukes til å regulere produksjonskapasitet, altså utløse enten vekst, frys eller nedjustering av MTB og forutsetningen for handlingsregelen var at den skulle være et mål på miljøtilstanden i et helt produksjonsområde. Dersom en oppdrettsaktør innen et produksjonsområde kunne dokumentere at hen ikke bidro til negativ miljøpåvirkning, skulle hen få muligheten til å øke produksjonen uavhengig av områdets tilstand. Solberg-regjeringen argumenterte for dette valget med at det ville gi oppdrettsnæringen incentiv til å selv finne løsninger på miljøproblemet og forhindret at myndighetene gikk inn å påla spesifikke tiltak. Også muligheten til miljøbegrunnet flytting av tillatelser, som hadde vært en del av Stoltenberg-regjeringens opprinnelige ønske og i Arealutvalgets forslag, ble ikke tatt videre av Solberg-regjeringen. Dette ville,

ifølge de, både redusere vekstmulighetene i det området det ble flyttet til og «incentivene og forutsigbarheten som ligger i handlingsregler» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2014a, s. 58). Forutsetningene Solberg-regjeringen hadde satt åpnet også for at regjeringen kunne sette klare rammebetingelser for indikatoren som kunne passe inn i dette systemet. Disse var da at indikatoren skulle være målbar, være tilpasset «dagens kjente [og mest alvorlige] miljøutfordringer og næringens struktur» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2014a, s. 40-41) og den måtte ha nær sammenheng med produksjonsvolumet i et gitt produksjonsområde.

Solberg-regjeringen definerte de viktigste miljøutfordringene for oppdrettsnæringen til å være rømming og spredning av lakselus, der lakselus og dens påvirkning på vill laksefisk var «den mest akutte» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2014a, s. 47). Andre viktige miljøpåvirkninger som ble nevnt var forurensing og utslipp, sykdom, andre parasitter enn lakselus og bruk av fôrressurser. Imidlertid oppfylte ikke alle disse viktige miljøpåvirkningene de gitte rammebetingelsene. Rømming ble avvist som mulig indikator fordi det ikke var en nær nok sammenheng mellom antall rømte fisk og produksjonsmengden i et gitt område, i tillegg var det ikke mulig å spore rømt oppdrettslaks funnet i elv tilbake til konkrete områder. Imens sykdom, andre parasitter og fôrressurser ble sett på som produksjonsproblemer heller enn miljøproblem. Svinn eller tap av oppdrettsfisk ble ikke av Solberg-regjeringen sett på som en trussel mot miljøet i det hele tatt, men et problem som først og fremst skyldtes dårlig kvalitet på settefisk og andre produksjonsproblemer. Solberg-regjeringen viste til at Havforskningsinstituttet også mente at det ikke var noe som kunne knytte nivået av tap til produksjonsmengden i gitte geografiske områder. Høyt svinn var et *etisk* problem, ikke en direkte trussel mot den miljømessige bærekraften (s.34). Indikatoren som Arealutvalget hadde framstilt som den primære ble derfor avvist fordi den ikke passet inn i rammebetingelsene Solberg-regjeringen hadde satt for sin versjon av reguleringsystemet.

De eneste aktuelle kandidatene Solberg-regjeringen da sto igjen med var lakselus og utslipp. Vedrørende utslipp kunne Solberg-regjeringen opplyse om at dette ikke var et problem med datidens produksjonsmengde. Dette var derfor først og fremst en indikator kandidat ment for fremtiden dersom man oppnådde mangedoblingen i produksjon, slik DKNVS og NTVA hadde 'spådd' i sin 2050-rapport. Lakselus derimot var høyaktuell, da det ifølge Solberg-regjeringen var «hevet over enhver tvil at den totale lakselusforekomsten i merdene bidrar til økt smittepress på utvandrende laksesmolt og sjørret med de skadevirkninger som dette kan medføre» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2014a, s. 27). Denne indikatoren var også nært ferdig utviklet, kunne Solberg-regjeringen opplyse. Havforskningsinstituttet hadde på oppdrag fra regjeringen jobbet med utviklingen av en bærekraftsindikator for lakselus i oppdrett som de baserte på lusetall rapportert fra oppdretterne og overvåking av lakselus på vill laksefisk. Det som manglet var utvikling av modeller som kunne måle denne sammenhengen, men skissen til indikatoren ble vist med den grønne, gule og rød trafikklysfargen:

	Lav risiko/påvirkning	Moderat risiko/påvirkning	Høy risiko/påvirkning
Varslingsindikator	Endelig grenseverdi ved modellering ikke satt	Endelig grenseverdi ved modellering ikke satt	Endelig grenseverdi ved modellering ikke satt
Tilstandsbekreftelse	< 10 pst. av populasjonen har økt sannsynlighet for dødelighet	10 – 30 pst. av populasjonen har økt sannsynlighet for dødelighet	> 30 pst. av populasjonen har økt sannsynlighet for dødelighet

Figur 1 Bærekraftsindikator for lakselus (Nærings- og fiskeridepartementet, 2014a, s. 48)

Ifølge regjeringen var påvirkningsfaktorene på villfisk («tilstandsbekreftelse») i henhold til villaksnormen og det var en omforent enighet mellom miljømyndighetene og fiskerimyndighetene vedrørende disse, de var derfor ikke oppe til diskusjon. Diskusjonen gjaldt snarere hvordan verdiene skulle legges til grunn for kapasitetsjustering i det nye systemet. I og med sammenhengen mellom lusenivå i hver enkelt merd og lusepress på vill laksefisk måtte indikatoren nødvendigvis baseres på modelleringer og målinger av det totale oppdrettsproduserte lusenivået i et PO og overvåking av lus på villfisken i samme område. Tilslutt sto altså Solberg-regjeringen i realiteten igjen med én handlingsregel og én indikator, i motsetning til tre slik Arealutvalget hadde foreslått. For å gardere seg understreket imidlertid Solberg-regjeringen at dette systemet skulle være modulbasert. Det vil si at dersom det i framtiden dukket opp miljørelaterte problemer som kunne knyttes til produksjonsmengden i gitte geografiske områder, så ville disse kunne bli tatt opp som indikatorer i handlingsregelen.

Forutsigbarhet og forenklinger

Tenker vi igjen tilbake til Stoltenberg-regjeringen så hadde de ønsket å endre arealstrukturen for å sikre oppdrettsnæringen tilstrekkelig areal for å kunne vokse videre og løse miljøproblemer relatert til næringen, i tillegg til å innføre en økosystembasert tilnærming til styring og lokalisering av nye oppdrettsanlegg. Arealutvalget omdefinerte imidlertid 'vekstproblemet' fra å være et spørsmål om mangel på areal til et spørsmål om ineffektiv bruk av eksisterende areal, og uakseptable konsekvenser for miljø. Jeg antydte da at regulering av oppdrett hadde gått fra å være en «vekst og arealsak» til å bli en «vekst og miljøsak». Arealutvalgets forslag om å 'begynne oppdrettsnæringen på nytt', der forslagene til tiltak grep inn i både lokalisering, produksjonsregulering og også drift av anlegg hadde imidlertid vært for potensielt omveltende og for motstridende til den rødgrønne regjeringens politikk til at de hadde blitt innført.

I Solberg-regjeringens versjon av Arealutvalgets forslag var ikke fokuset på at arealomstrukturering i seg selv skulle sikre bærekraft og det var heller ikke snakk om at man *måtte* gjøre store endringer på grunn av oppdrettsnæringens daværende bærekraftssituasjon. Produksjonsområder skulle innføres, men i Solberg-regjeringens innramming av oppdrettsnæringens videre utvikling framsto disse like mye som nye forvaltningsområder som en reell omstrukturering. Gjennom forslaget skulle også politikernes framtidige handlingsrom til å legge foranderlige føringer for hver nye tildelingsrunde bli tatt bort. Det var heller ikke lagt noen føringer for *hvordan* oppdrettsnæringen skulle drifte anleggene sine, istedenfor var det *forutsigbarhet* og *incentivfremmende* handlingsregler som skulle drive næringen til å løse sine egne

problemer. Fra å være en 'vekst- og arealsak' til å bli en 'vekst- og miljøsak' gjorde altså Solberg-regjeringen reguleringen om til en sak som handlet om forutsigbarhet. Vekstvilkårene måtte være forutsigbare for at oppdretterne skulle vite hva de skulle forholde seg til, noe som for Solberg-regjeringen innebar at også miljøet og naturen måtte gjøres forutsigbart. Det vanskelig operasjonaliserbare begrepet bærekraft ble dermed snevret inn til å handle om *miljømessig* bærekraft i vekstreguleringssammenheng og direkte koblet opp mot det som var målbart, lakselus og mengden oppdrettsfisk produsert. Oversvømmelser fra sosiale og økonomiske bærekraftshensyn som vi har sett hadde skapt trøbbel tidligere, skulle legges utenfor rammen.

Men før en endelig avgjørelse kunne tas, skulle altså meldingen bli sendt på høring: Selv om Solberg-regjeringen hadde modifisert Arealutvalgets forslag så var det fremdeles flere potensielt omstridte forslag i høringsnotatet. Blant annet områdevis reduksjon i produksjon, som oppdrettsnæringen hadde omtalt som 'kollektiv avstraffelse', inndeling i produksjonsområder og bruk av auksjon ved utdeling av nye tillatelser. Og hva med sektormyndighetene, de ulike forskerne og interesseorganisasjonene som hadde vært svært positive til Arealutvalgets forslag, hvordan ville de motta modifikasjonene? Regjeringen hadde etterspurt både hvilket alternativ for reguleringssystem man skulle gå videre med, størrelse og utforming av produksjonsområder og alternativer til mulige miljøindikatorer. Hvordan de ulike høringsinstansene tolket regjeringens forslag skal vi nå se nærmere på. Var de enige i innrammingen Solberg-regjeringen hadde gjort eller mente de det fantes andre løsninger?

Meld. St. 16 på høring

Hvis vi igjen starter nå med en enkel opptelling fra høringsrunden som fulgte Meld. St. 16 så hadde 58 høringsinstanser svart på Solberg-regjeringens høringsnotat. Av disse var det 36 instanser som ønsket å innføre alternativ 3 med handlingsregler (heretter Trafikklyssystemet), tre instanser ønsket alternativ 2 med faste økning hvert år, to instanser ønsket å fortsette tildelingsprosessene som før, mens sju instanser ønsket en annen type system enn de tre forslagene regjeringen hadde lagt fram. I tillegg var det 10 instanser som enten ikke hadde noen konkrete svar på hvilket system de ønsket eller mente alle alternativene var for dårlige uten å komme med konkrete forslag til andre alternativ. Vi ser altså at også her, som ved høringen av Arealutvalgsrapporten, at et forslag med handlingsregler og produksjonsområder mottok stor støtte. La oss nå se nærmere på høringsinstansenes svar denne gangen.

Oppdrettsnæringen og kommunene

Responser fra næringen varierte, men alle var enige om at det fremdeles var fullstendig uaktuelt med såkalt 'kollektiv straff', noe som igjen ble rammet inn som rettstridig. Samtidig ønsket ingen å fortsette som før med alternativ 1.

Solberg-regjeringens mindre omfattende forslag til inndeling i produksjonsområder ble av næringen rammet inn som unødvendige og ikke et fungerende verktøy for å bedre den miljømessige bærekraften. Områdene som Solberg-regjeringen hadde vist til at HI opererte med ville bli for store for sitt formål, enten det var for å ivareta miljø eller

regulere vekst. Mowi og Sjømat Norge³⁹, hevdet den eneste gyldige grunnen for å dele kysten inn i produksjonsområder ville være av smitte- og fiskehelsehensyn noe man enda ikke hadde et godt nok kunnskapsgrunnlag om. Ifølge de var den beste måten å sikre miljømessig bærekraft på å rette innsatsen mot negativ miljøpåvirkning i den enkelte lokalitet, ikke områdevis. Dermed burde også vekst bli delt ut individuelt akkurat som pålegg om reduksjon. Disse høringsinstansene foreslo derfor å bygge videre på arbeidet oppdrettsnæringen selv var i gang med når det gjaldt inndeling av kysten heller enn HIs arbeid. Også Sjømatbedriftene stilte seg bak dette.

Flere av oppdrettsaktørene var positive til innføring av handlingsregler. Sjømat Norge med sine støttespillere, Mowi og Sjømatbedriftene var enige i at dette ville gi økt forutsigbarhet. De var også enige i at lus var en god indikator sammen med en framtidig indikator for utslipp. Mowi og Sjømat Norge hevdet imidlertid det ville være problematisk å bruke påvirkning av lakselus på villfisk for å avgjøre vekst eller nedtrekk i hele områder da kunnskapsgrunnlaget for dette ikke var så klar som Solberg-regjeringen framstilte det. Luseindikatoren måtte derfor kun baseres på lus på oppdrettsfisk, ikke villfisk slik Solberg-regjeringen ønsket. Lakselus fra oppdrett var bare en av flere trusler villaksen var utsatt for, andre bevaringstiltak burde derfor heller gjennomføres (Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, 2015, s. 17). Da oppdrettsaktørene likevel ønsket en handlingsregel basert på lakselus var det først og fremst på bakgrunn av økonomiske- og fiskehelsehensyn da lakselus og smitte mellom anlegg var et problem for oppdrettsfiskeriet (Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, 2015, s. 17; Marine Harvest Norway AS, 2015, s. 7).

Sjømatbedriftene var den oppdrettsaktøren som framsto som mest positive til Solberg-regjeringens trafikklyssforslag. De hadde til gjengjeld tolket høringsnotatet som at det var lus på oppdrettsfisk som skulle være gjeldende beslutningsgrunnlag og at reduksjon skulle pålegges de enkeltaktørene innenfor et rødt område som hadde for høye lusenivå, ikke hele området automatisk (Norske Sjømatbedrifters Landsforening, 2015, s. 2, 6, 7). Salmon Group var på sin side fullstendig imot innføringen av handlingsregler og mente at for å få både forutsigbarhet og miljømessig bærekraft, så måtte man legge fokuset på den daglige driften og ikke koble vekst til miljø. De ønsket derfor alternativ 2 med en fast årlig vekst framfor Trafikklyssystemet. Det ville da være opp til forvaltningen å kontrollere at alle aktørene drev innenfor regelverket og sanksjonere aktørene som drev dårlig, dermed ville kun de som drev godt få en reell mulighet til å vokse videre.

Som vi har sett var altså ikke oppdrettsnæringens innramming av en forutsigbar og miljømessig utvikling samsvarende med Solberg-regjeringens, verken for de aktørene som hadde sagt de ga sin støtte til alternativ 3 eller for de som eksplisitt var imot. Det var tydelig at næringen ønsket seg vekk fra det gamle systemet, men Solberg-regjeringens innramming av miljømessig bærekraft som noe som måtte måles og reguleres områdevis ble avvist. For oppdrettsnæringen var det fremdeles viktig at regulering foregikk på et vis som hver enkeltaktør kunne ha kontroll på, kollektiv vurdering ville være for uforutsigbart. Miljømessig bærekraft ble best ivaretatt gjennom å ha kontroll på tilstanden på hver enkelt lokalitet, både pålegg om reduksjon i produksjonen så vel som vekst burde derfor gjennomføres individuelt framfor kollektivt.

³⁹ Med støtte av Salmar ASA, Grieg Group og Cermaq som også hadde sendt inn egne høringsvar.

Sjømat Norge med sine støttespillere framla dette som et eget alternativ til regulering av produksjonen der handlingsreglene skulle brukes til å vurdere hver lokalitet.

I forbindelse med Arealutvalgshøringen husker vi at forslag om ny arealstruktur ble kritisert for å være ødeleggende for små aktører og for å være preget av overformynderi. Dette var ikke en kritikk Solberg-regjeringens produksjonsområder møtte i like stor grad. Kun Salmon Group, som var en organisasjon for små oppdrettsaktører, holdt fast på denne kritikken. I tillegg mente Sjømatbedriftene at det burde gjøres rom for egne tilpasninger og ekstra goder for små aktører også med det nye Trafikklyssystemet. Diskusjonen var flyttet fra å handle om negative implikasjoner som følge arealomstrukturering til rettigheter som de ulike aktørene hadde. Mange av de større aktørene hadde mulighet til å utnytte sine tillatelser over større områder langs kysten som følge av politiske ordninger for å sikre at videreføring av oppdrettsfisken skjedde i Norge⁴⁰ (de større aktørene eier slakterier, foredlingsfabrikker osv. noe som gir de ekstra rettigheter).

I tillegg ble forslaget om å selge tillatelser på auksjon et kritisert av de små aktørene og støttet av de store. De mindre aktørene mente det ville bli urettferdig på grunn av at de ikke hadde like stor kjøpekraft, imens de større aktørene støttet dette. Innrammingen av de mindre aktørene som 'døråpnere' for vekst hos kommunene var også borte, istedenfor tok oppdrettsaktørene til orde for at deler av eller hele vederlaget ved kjøp av nye tillatelser skulle gå direkte til kommunene. Dette var en innramming som også gikk igjen hos kystkommunenes hørings svar. Det var ikke lenger et fokus på de mindre aktørenes betydning for lokalsamfunnet, istedenfor overlot de til næringen selv å ta stilling til hvilket system de ville støtte så lenge det stiltes «strenge miljøkrav» og en større del av oppdrettsnæringens verdiskaping gikk direkte til oppdrettskommunene (Nettverk for fjord- og kystkommuner, 2015, s. 1)

Sektormyndighetene

Sektormyndighetene bestående av Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Miljødirektoratet støttet alle Trafikklyssystemet. De støttet både produksjonsområder og en handlingsregel for områdevis kapasitetsendringer. Produksjonsområdene måtte opprettes basert på naturvitenskapelige kriterier og samtidig være av en slik størrelse at det var mulig å ha en drift med koordinert utsett og brakklegging innad i områdene. De var enige med regjeringens argumentasjon om at miljømessig bærekraft og forutsigbarhet for næringen var de hensynene som måtte balanseres opp mot hverandre i framtidig styring av næringen og at Trafikklyssystemet da var det beste valget for å kunne oppnå dette.

Den samlede kritikken fra sektormyndighetene var at dette i seg selv ikke ville være nok for å kunne sikre, og kalle, næringen bærekraftig. Fiskeridirektoratet påpekte også at regjeringen ikke kun kunne se miljømessig bærekraft som et hinder for videre vekst, men som en ressurs i seg selv, mens Miljødirektoratet påpekte at man i beregningen av

⁴⁰ Inter Regionalt Biomassetak (IRBMT) – Dersom aktøren viderefører en gitt mengde fisk på selv eller gjennom avtale med annen aktør i Norge kan får aktøren utnytte tillatelsen sin i to av Fiskeridirektoratets regioner som grenser til hverandre (kilde: Lovdata. Forskrift om drift av akvakulturanlegg. § 48a. Felles biomassetak mellom produksjonsområder

verdiskapning fra oppdrettsnæringen også måtte ta høyde for næringsvirksomhet knyttet til villfisk som oppdrett potensielt kunne fortrenge. Det skisserte Trafikklyssystemet var derfor et viktig steg på veien, men i seg selv ikke nok. I den forbindelse var det viktig for sektormyndighetene å få fram at med de rammebetingelsene regjeringen hadde satt for systemet og den kunnskapen man på det tidspunktet hadde så var lakselus den miljøindikatoren som egnet seg best til å starte med. Imidlertid mente alle sektormyndighetene at det var viktig at systemet var modulbasert slik at nye indikatorer kunne inkluderes etterhvert som man tilegnet seg mer kunnskap eller situasjonen endret seg. Enda var det kunnskapsmangel relatert til bærekraftutfordringer knyttet til sykdom, dødelighet, utslipp av medikamenter og andre miljøpåvirkninger, å utelukke noen av disse fra å kunne tas inn i systemet på senere tidspunkt ble derfor ikke riktig.

Forskerne

Fra forskningshold var det Havforskningsinstituttet (HI), Nofima AS, Norsk institutt for naturforskning (NINA) og Veterinærinstituttet (VI) som avga et høringssvar. HI og VI husker vi er forskningsinstitusjoner underlagt henholdsvis Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Landbruks- og matdepartementet. NINA er en privat forskningsinstitusjon som driver anvendt naturforskning blant annet for offentlig natur- og miljøforvaltningen. Nofima er et næringsrettet matforskningsinstitutt delvis eid av NFD og driver forskning og utvikling blant annet for oppdrettsnæringen.

Av disse fire forskningsinstitusjonene så støttet HI, VI og Nofima Trafikklyssystemet mens NINA kom med et eget forslag til videre styringssystem som besto av en kombinasjon av alternativ 1 og Trafikklyssystemet. Poenget til NINA var at de ønsket at det først skulle vurderes om man skulle ha vekst i det hele tatt på «en nasjonal eller regional skala» (Norsk institutt for naturforskning, 2015, s. 4) , dette for å også få inkludert de miljøpåvirkningene som ikke lot seg knytte opp mot mengden oppdrettsfisk i et PO. I neste steg kunne man da vurdere hvert enkelt PO etter handlingsregler. Både Nofima, NINA og VI ønsket at flere miljøindikatorer skulle inkluderes direkte i handlingsreglene, som for eksempel tap og rømming. Det ble feil å tillate vekst uten å få «reflektert total miljøpåvirkning» (Norsk institutt for naturforskning, 2015, s. 7), eller uten å vurdere fiskehelse og fiskevelferd for både oppdrettsfisk og villfisk (Veterinærinstituttet, 2015, s. 1). HI på sin side holdt på sitt syn om at det kun var lakselusindikator som var aktuelt etter den kunnskapen man hadde på daværende tidspunkt. Imidlertid mente også de at «andre forhold som fiskehelse, fiskevelferd og produksjonstap» burde vektlegges på «lokalitetsnivå samt i et vekstperspektiv» (Havforskningsinstituttet, 2015, s. 4).

Alle forskningsinstitusjonene støttet opprettelsen av produksjonsområder og muligheten til å regulere vekst utfra områdevis påvirkning på vill laksefisk fra lakselus. HI og NINA kommenterte også spesielt at produksjonsområdene burde skilles med klart definerte branngater. HI kunne også opplyse om at de var kommet langt med å utvikle både førstegenerasjons forslag til produksjonsområder og modell og system for å vurdere påvirkning av vill laksefisk fra lakselus. En del arbeid gjensto enda for å kvalitetssikre metodene, men Trafikklyssystemet kunne operasjonaliseres og brukes etter relativt kort tid, selv om det enda gjensto en «større prosess» for å komme fram til et omforent valg i en kombinasjon av «faglige, forvaltningsmessige og samfunnsmessige helhetsvurderinger» ifølge HI (Havforskningsinstituttet, 2015, s. 7).

Der oppdrettsnæringen hovedsakelig var opptatt av å ivareta rettighetene til hver oppdrettsaktør, var altså de relevante forskningsmiljøene mest opptatt av hva som kunne fungere innenfor de rammebetingelsene som var satt og innenfor den kunnskapen man hadde på daværende tidspunkt. Vi ser også at der oppdrettsaktørene mente kunnskapsgrunnet enten var feil eller for mangelfullt, så var forskerne av den oppfatning av at det var tilstrekkelig. Det som eventuelt manglet ville man kunne tilegne seg med tiden. I likhet med sektormyndighetene ser vi at også forskerne mente rammene politikerne hadde satt for et nytt vekstsystem basert på miljøpåvirkningen var for stramme. De var så og si utelukkende positive til å innføre Trafikklyssystemet, men ønsket at bærekraftsyn som ikke passet inn i en handlingsregel fremdeles skulle vurderes i forkant av utdeling av ny vekst. Det var altså ikke et spørsmål om enten individuell eller kollektiv vurdering, men et reguleringsystem som kunne romme begge deler.

Miljø- og villaksinteressenter

Fra Arealutvalgshøringen husker vi at majoriteten av miljø- og villaksinteressentene kun ville akseptere lukkede eller oppdrettsanlegg på land som et alternativ for en bærekraftig oppdrettsnæring. Av de 10 miljø- og villaksinteressentene⁴¹ som svarte på Solberg-regjeringens høring så støttet alle Trafikklyssystemet bortsett fra Vest-Finnmarks lokallag i Naturvernforbundet som mente det måtte komme et bedre forslag før de kunne gi sin støtte. Felles for miljø- og villaksinteressentene var at de alle ønsket at produksjonsområdene skulle adskilles av branngater og at flere indikatorer skulle inkluderes i vekstreguleringsystemet og da helst indikatorer knyttet til alle de fem bærekraftmålene som vi husker fra Stoltenbergs bærekraftstrategi.

Som vi husker hadde Solberg-regjeringen satt som rammebetingelse at miljøindikatoren måtte være i direkte samsvar med produksjonsmengden i et gitt område. Miljø- og villaksinteressentene mente imidlertid det burde være mulig å ha et todelt system i vurderingen av vekst, der noen indikatorer var relatert til enkeltanlegg og -aktører mens andre, som lakselus, fungerte områdevis. Miljø- og villaksinteressentene framhevet også betydningen av å også bedømme oppdrettsaktørene individuelt gjennom å åpne for unntak i handlingsreglene, der de som beviselig drev miljømessig bærekraftig innenfor et rødt PO skulle slippe reduksjon. Dette for å gi *incentiv* til å fortsette med den gode driften. Imidlertid var de også tydelige på at man burde vente med noe som helst vekst før man hadde bedre kontroll på miljøpåvirkningene. Det ble av flere aktører vist til at ved de siste tildelingsrundene hadde både sektormyndighetene og forskerne vært skeptiske til at ny vekst skulle innvilges. Et sett med miljø- og bærekraftindikatorer måtte først komme på plass og være styrende for både forvaltning og produksjonsregulering. Altså var også Miljø- og villaksinteressentene i likhet med både sektormyndighetene og forskerne opptatte av at flere negative faktorer enn kun lakselus måtte bli ivaretatt i det nye reguleringsystemet.

⁴¹ WWF, Alta laksefiskeri interessentskap, Bellona, Naturvernforbundet Hitra-Frøya, Naturvernforbundet og Natur og ungdom, Naturvernforbundet Vest-finnmark, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Norske Lakseelver, SalmonCamera, Sogn Villaksråd.

Det ble også påpekt av flere aktører (blant andre Mattilsynet, Miljødirektoratet, HI, Naturvernforbundet og Norske Lakseelver) at grenseverdiene Solberg-regjeringen hadde antydnet for lakselusindikatoren ikke var i henhold til Kvalitetsnormen for villaks⁴² og at tiltak burde pålegges før produksjonsområde ble kategorisert som rødt. Hvis ikke fryktet de at man ville ende opp med en situasjon som var verre enn den daværende tilstanden for den ville laksefisken hvor hele kysten var farget gul. Det ble også satt spørsmålsteget til om en reduksjon på 6% hvert andre år ville være nok til å bedre situasjonen for villaksen.

Vekk med det gamle, inn med Trafikklyssystemet?

Som vi har sett fikk Solberg-regjeringens forenklete versjon av Arealutvalgets originale forslag en variert mottakelse. Igjen så var det oppdrettsnæringen selv som i størst grad var negative, men også aktørene som oppga at de støttet det nye Trafikklyssystemet var ikke nødvendigvis enige i begrensingene Solberg-regjeringen mente de gitte rammebetingelsene ga (forutsigbarhet, miljømessig bærekraft og direkte korrelasjon mellom miljøindikator og produksjonsmengde). Det som blir stående igjen som mest bemerkelsesverdig blir derfor at stort sett alle var enige med Solberg-regjeringens innramming av det gamle systemet som for uforutsigbart og for uegnet til å ivareta både miljø- og veksthensyn. 'Alle'⁴³ ønsket et nytt system for å regulere vekst.

Der Solberg-regjeringens innramming av forutsigbarhet og miljømessig bærekraft som noe som var direkte avhengig (og begrenset) av områdevis regulering og handlingsregler relatert til produksjonsmengden og miljøtilstanden i et slikt område (lakselus) har vi imidlertid sett at høringsinstansene ikke var enige i disse begrensingene i et vekstreguleringsperspektiv. Oppdrettsnæringene motsatte seg denne innrammingen på bakgrunn av hva de mente var et for dårlig kunnskapsgrunnlag, og en underlegen metode for å sikre miljømessig bærekraftighet sammenlignet med kontroll på merdivå. De andre aktørene som i utgangspunktet støttet innføring av Trafikklyssystemet mente man *i tillegg* måtte ha flere handlingsregler som ikke var avhengig av områdebedømming. Slik sett kan det se ut som at høringsinstansene var av den oppfatning at en miljømessig bærekraftig vekst var avhengig av klare og forutsigbare grenseverdier på et generelt plan, ikke kun i sammenheng med soneinndeling. Både kritikk mot den eneste indikatoren (lakselus) Solberg-regjeringen mente kunne benyttes i Trafikklyssystemet og ønsket om flere indikatorer var derfor potensielle oversvømmelser som truet.

Vi har også sett at forslaget om å innføre en ny arealstruktur nå ble kritisert for å være for *lite* omfattende til å kunne ivareta smitte- og fiskehelsehensyn av noen av de samme aktørene. I stedet for å innføre nye forvaltningsområder i form av POer burde man derfor heller la oppdrettsnæringen gjennomføre omstruktureringer de hadde satt i gang på eget initiativ. De små aktørenes rolle i utviklingen av oppdrettsnæringen som hadde fått så stor kraft og rolle i forbindelse med Stoltenberg-regjeringens behandling av Arealutvalgsrapporten var nå stort sett redusert til argumenter i forbindelse med detaljer

⁴² FOR-2013-12-19-1757 Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks (kilde: Lovdata)

⁴³ Kun to fiskeriorganisasjoner ønsket å fortsette som før, Norges Kystfiskarlag og Norges Fiskarlag.

for Trafikklyssystemet som for eksempel bruken av auksjon i framtidig utdeling av nye tillatelser. Fra sektormyndighetene, forskerene og miljø- og villaksinteressentene ble det gjort et poeng av at POene måtte skilles av branngater for å hindre smitte mellom hvert område.

Solberg-regjeringens endelige innramming av Trafikklyssystemet

Kunnskapsgrunnlaget for valg av handlingsregel basert på lakselus har vært grunnlaget for konflikt i den endelige versjonen av Trafikklyssystemet (Bjørkan & Hauge, 2019; Osmundsen et al., 2020), men i gjennomgangen høringsrunden ser vi altså at det også var flere potensielle oversvømmelser som truet den endelige versjonen av Trafikklyssystemet. Hvordan ble så disse ivaretatt i Solberg-regjeringens endelige innramming av Trafikklyssystemet?

Meld. St. 16 Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett ble lagt frem 20.mars 2015. Det ble der slått fast at Trafikklyssystemet var den vekstpolitikken Solberg-regjeringen ville føre videre. Til tross for kritikken Solberg-regjeringen hadde mottatt hovedsakelig fra oppdrettsnæringen, men også fra de andre høringsinstansene, var ikke rammebetingelsene fra høringsnotatet endret. Man skulle vekk fra de tidligere tildelingsrundenes «skjønnhetskonkurranse»-preg der «den som klarer å sminke seg best til den enhver tid sittende ministers smak har fått tillatelse» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2015, s. Forord av professor Atle Guttormsen) og over til å styre vekst gjennom forutsigbarhet, miljømessig bærekraft og objektivitet. Som i høringsnotatet holdt Solberg-regjeringen i Meld. St. 16 på at disse kriteriene var det kun Trafikklyssystemet som kunne oppfylle. Etter meldingen ble innstilt i Stortinget 8.juni 2015 startet det praktiske arbeidet med å innføre systemet før det tilslutt ble innført i oktober 2017.

Produksjonsområder skulle innføres og størrelsen og utformingen av disse ville være avhengig av hvilken miljøindikator som skulle knyttes til handlingsregelen. Dette fordi produksjonsområdene ikke bare skulle være nye forvaltningsområder, men også ha den funksjonen at de skulle være bidragsytende til å minske problemet den gitte miljøutfordringen indikatoren representerte. Oppdraget med å foreslå hvordan kysten skulle deles inn ble derfor gitt til havforskerne i HI. Forslaget fra HI ble sendt på høring 18.desember 2015 og endte med en endelig inndeling i 13 POer. Oppdrettsnæringens ønske om at man heller enn POer skulle satse på næringens eget igangsatte initiativ med å dele kysten inn i 3 regioner som hver var selvforsynt på smolt og slaktekapasitet ble dermed avvist. Dette var riktignok en utvikling som var ønsket også av Solberg-regjeringen, men slik det også var påpekt i høringsnotatet kunne ikke regjeringen forskriftsføre dette i henhold til EØS-lovgivningen (Nærings- og fiskeridepartementet, 2015, s. 51). At oppdrettsnæringen fortsatte med dette arbeidet var uansett ikke noe som sto til hinder for innføringen av POer og Trafikklyssystemet. Oppdrettsfrie branngater mellom hvert område som hadde blitt forespeilet i høringsnotatet og som flere av høringsinstansene hadde framhevet som viktig ble imidlertid ikke tatt med i denne inndelingen. Oppdraget Solberg-regjeringen hadde gitt HI innebefattet nemlig ikke å legge til rette for også dette, en 'mangel' som også ble også kommentert av HI i produksjonsområderapporten da branngater ble vurdert som å ha «stor betydning for utveksling av lakselus mellom områdene» (Ådlandsvik, 2015, s. 2). Hvorfor dette ikke

ble inkludert i oppdraget eller den endelige inndelingen ble det imidlertid ikke gitt noen forklaring på verken av HI eller Solberg-regjeringen.

Regelverket for det nye systemet ble sendt på høring i to omganger, 24.juni og 15.desember 2016, og ble tilslutt klart i juli 2017. Regjeringen holdt fast på at den eneste aktuelle indikorkandidaten var lakselusindusert død på villaks (og utslipp på lengre sikt) på grunn av de gitte forutsetningene om at handlingsregelen skulle være koblet direkte opp mot produksjonsmengden i et PO. Kapasitetsendringene skulle gjennomføres hvert andre år ved tilbud om 6 prosent vekst, frys i produksjon, eller pålegg om 6 prosent reduksjon ettersom hvilken klassifisering et gitt PO oppnådde, grønt, gult eller rødt. Grenseverdiene for de ulike fargekodene ble holdt på samme nivå som skissert i høringsnotatet til tross for flere aktørers innvendinger om at disse ikke var i henhold til Kvalitetsnormen for villaks. Vissheten om *når* kapasitetsendringer ville foregå, *hvilke* miljøkriterer hvert PO skulle vurderes etter og *hvor mye* man skulle få mulighet til å vokse eller måtte reduseres skulle det gi tilstrekkelig forutsigbarhet. Oppdrettsnæringens innramming av kunnskapsgrunnlaget for en slik miljøindikator som for svakt ble avvist, det samme ble næringens påstand om at miljømessig bærekraft best ble ivaretatt ved regulering på individuelt på lokalitetsnivå. Framstillingen av reduksjon for hele POer som 'kollektiv straff' mente Solberg-regjeringen var en feiltolkning i og med at den samlede belastningen på vill laksefisk fra lakselus innen et PO kunne fremdeles være større enn hva villfisken tålte selv om hver enkelt aktør holdt seg innenfor det gjeldende luseregelverket. Eventuell nedtrekk i produksjon var dermed ikke en straff, men «et nødvendig virkemiddel» for miljøet (s. 46).

For å unngå at oppdrettere som drev miljømessig godt ble straffet og samtidig gi initiativ til å drive godt innførte regjeringen derfor unntaksregler som ga fritak fra reduksjon i 'røde' områder for de aktører som holder seg under en gitt lusegrense. I tillegg ble det avgjort at alle oppdrettsaktørene skulle få knytte hver tillatelse til to tilstøtende PO uavhengig av krav om videreføring⁴⁴. Som vi husker hadde flere av høringsinstansene ment det var nødvendig å regulere vekst etter flere bærekraftutfordringer, *i tillegg* til lakselus. Solberg-regjeringen holdt imidlertid også her på rammebetingelsene og tolkningen av de fra høringsnotatet. Forslaget om å innføre flere indikatorer for vurdering av vekst ble dermed avvist fordi det enten ikke var nær nok sammenheng med produksjonsmengden fisk i et område (rømming) eller de ble definert som først og fremst produksjonsproblemer, ikke miljøproblem (andre sykdommer og tap i produksjonen) (Nærings- og fiskeridepartementet, 2015, s. 10-11). Dette måtte dermed reguleres ved hjelp av annet regelverk og Solberg-regjeringen understreket at for «den enkelte lokalitet vil kapasiteten reguleres på tilsvarende måte som i dag» (s. 54). Det at det kunne «fremstå som etisk problematisk» å tillate vekst i tilfeller hvor det samtidig var stort svinn var derfor ikke et problem som sto til hinder for Trafikklyssystemet fordi denne problemstillingen skulle følges opp av sektormyndighetene gjennom andre reguleringer, ikke direkte knyttet opp mot tildeling av *ny* vekst (s. 35). Dessuten skulle

⁴⁴ Dette var viktig å få avklart i og med at kapasitetsjusteringene gjøres på tillatelsesnivå. En aktør som har tillatelser kun knyttet opp mot et PO risikerer dermed å komme ekstra dårlig ut i forhold til de som har mulighet til å spre produksjonen over flere PO dersom et man tilhører blir kategorisert som rødt. I og med at det er de større aktørene som tradisjonelt sett har opparbeidet seg slike rettigheter gjennom å oppfylle krav til videreføring (IRBT – Interregionalt biomassetak) var dette en viktig sak for de mindre oppdrettsaktørene.

handlingsregelen være modulbasert og indikatorer kunne både legges til og fjernes så lenge man kunne vise at de var i henhold til de gitte rammebetingelsene.

På den måten kan vi kanskje si at Solberg-regjeringen forsøkte både å ekskludere og inkludere de potensielle oversvømmelsene fra andre miljøutfordringene på samme tid. Det var ikke det at de var ubetydelige for næringens bærekraft, men de passet ikke inn i Trafikklyssystemet på daværende tidspunkt.

Ansvar for å fargelegge hvert PO ble gitt til den enhver tid sittende fiskeriminister. Fiskeriministeren baserer sin avgjørelse på råd fra en styringsgruppe nedsatt i 2016 av Nærings- og fiskeridepartementet bestående av medlemmer fra Havforskningsinstituttet, Veterinærinstituttet og Norsk Institutt for Naturforskning. Styringsgruppens oppdrag er å sette sammen en «ekspertgruppe for lusepåvirkning» bestående av forskere på lakselus og laksefisk som skal vurdere risiko for lakselusindusert død på villaks i de ulike POene over en toårs-periode gjennom en analyse av «all tilgjengelig kunnskap» (Boxaspen, Hjeltnes & Næsje, 2017, s. 10). Dette innebærer en kombinasjon av modelleringer, lusedata rapportert fra oppdrettsnæringen, overvåking av lus på vill laksefisk samt relevant forskningslitteratur. Ekspertgruppen rapporterer om sine funn jevnlig over de to årene som går mellom hver gang kysten blir fargelagt. Styringsgruppen sammenstiller tilslutt en egen rapport basert på ekspertgruppens vurderinger med endelige anbefalinger om fargelegging til fiskeriministeren. Både ekspertgruppen og styringsgruppen rapporterer også om usikkerhetene i metodene som ligger bak anbefalingene. Det er da opp til fiskeriministeren om hen velger å følge rådene, bruken av eksperter og jevnlig rapporteringer skal bidra til både forutsigbarhet, objektivitet og at avgjørelsene er kunnskapsbaserte.

Truende oversvømmelser

Som blant andre Bjørkan og Hauge (2019) og Osmundsen et al. (2020) har vist, har kunnskapsgrunnlaget og metodene bak denne vurderingen vært opphav til kontrovers. Det ble spesielt pekt på at forskernes rapportering av usikkerhet med hensyn til metodebruk og vurderinger skapte konflikt. Fra oppdrettsnæringen har det vært beskyldninger om at Trafikklyssystemet var av for dårlig kvalitet til å kunne brukes imens det fra tilhengerne ble argumentert med at kunnskapen som fantes var god nok til tross for usikkerhetene i metodebruken og at innføringen av systemet i seg selv ville føre til økt kunnskap (Osmundsen et al., 2020, s. 126). Som Bjørkan og Hauge (2019) påpeker er rapportering om usikkerheter noe som kreves av forskere når de legger fram forskningsresultat, i tillegg var det en del av regjeringens mandat at dette skulle tas med i styrings- og ekspertgruppens vurderingsrapporter (Boxaspen et al., 2017, s. 10). Den første gangen fargeleggingen av kysten ble gjennomført var det uten pålegg om reduksjon for de røde områdene da det ble vurdert som for tidlig i innføringsfasen. Andre og foreløpig siste gang kysten ble fargelagt, 4.februar 2020, var det med krav om nedtrekk for de røde områdene. Flere av oppdretterne som tilhører de røde områdene har nå varslet at de vil saksøke staten for pålegget om reduksjon nettopp på bakgrunn av at de mener kunnskapsgrunnlaget for handlingsregelen ikke er god nok. Et søksmål, som ifølge de saksøkende oppdrettsselskapenes talsperson Even Søfteland, har vært jobbet med siden 2017 (Støren, 2020).

Fra flere av aktørene som støttet handlingsregelen og kvaliteten på kunnskapsgrunnlaget bak den har det fortsatt å komme kritikk mot den kun omfatter lakselus. I tillegg til rømming, sykdom og dødelighet som var tema i høringen har det i etterkant av innføringen jevnlig kommet forslag andre indikatorer som 'bør' tas med i Trafikklyssystemet. Blant annet lakselus på sjørret og dødelighet på rensefisk som brukes som et ikke-medikamentelt middel for å fjerne lakselus i oppdrettsmerdene⁴⁵. Ingen andre indikatorer har imidlertid blitt inkludert enda.

Et annet aspekt ved denne vurderingsprosessen basert på lakselus som også skaper rom for oversvømmelser er de politiske avgjørelsene som må tas. Som vi husker var et av formålene og rammebetingelsene Solberg-regjeringen hadde satt for Trafikklyssystemet at man skulle gå vekk fra skjønsmessige vurderinger i forbindelse med vekstregulering og over til objektive og forutsigbare kriterier. Imidlertid så er det politikere som bestemmer hvilke grenseverdier som skal gjelde for de ulike fargekategoriene og tar den endelige avgjørelsen på hvilken farge hvert PO skal få. Som vi så i høringssvarene var flere av aktørene kritiske til om grenseverdiene for miljøindikatoren faktisk ville gjøre situasjonen for villaksen bedre, noen mente til og med den ville bli verre. En innramming blant andre Miljødirektoratet fremdeles holder fast på. Ifølge de samsvarer ikke grenseverdiene for Trafikklyssystemet og Kvalitetsnormen for villaks noe som gjør det umulig å nå kvalitetsnormens formål (Steen, 2019). I tillegg oppsto det beskyldninger om forfordeling av eget hjemfylke mot daværende fiskeriminister Per Sandberg første gangen den norske kysten ble 'fargelagt' 30.oktober 2017. Sandberg gikk da i mot styringsgruppens anbefaling om å gi PO 7 (Trøndelag) gul farge og satte grønn⁴⁶. Andre og foreløpig siste gang fargene ble bestemt ble avgjørelsen utsatt fra oktober 2019 til februar 2020, med nettopp den begrunnelsen at det var en vanskelig politisk avgjørelse å ta (Nærings og fiskeridepartementet, 2019b).

Bruken av auksjon i utdelingen av ny vekst som hadde seilt opp som et av forslagene hvor konfliktområdet stor-versus-liten aktør hadde blitt tatt opp av oppdrettsnæringen. Som vi husker fra Stoltenberg-regjeringens behandling av Arealutvalgets rapport var dette et område som hadde fått stor betydning for hvordan vekst- og miljøpolitikk de hadde valgt å føre videre for oppdrettsnæringen. Men dette ble ikke et tema som fikk gjennomslag hos den blå-blå Solberg-regjeringen, ny vekst skulle først og fremst deles ut gjennom auksjon. Det var fullt mulig for de mindre aktørene å selge tillatelser videre til større selskaper for en høyere pris etter de var oppnådd også i det gamle systemet. Å forfordle små aktører var derfor ingen garanti for å opprettholde en variert næringsstruktur (Nærings- og fiskeridepartementet, 2015, s. 71). Gjennom auksjon fikk man både sikret at tillatelsene ble solgt til riktig markedspris og at det var de mest effektive oppdretterne, og med det de mest betalingsvillige, som fikk tilgang på økt vekst. Auksjon sikret dessuten at det var objektive kriterier som lå til grunn for tildeling av ny vekst framfor skjønsmessige vurderinger slik som praksisen hadde vært tidligere (Nærings- og fiskeridepartementet, 2015, s. 11). Første gangen Trafikklyssystemet trådte i kraft i 2017 ble fire prosent av veksten tildelt via auksjon imens de vedrørende to prosentene ble solgt til fastpris. I forbindelse med fordelingen av inntjeningen fra det

⁴⁵ Se for eksempel Dagens Næringsliv 9.februar 2020: *Mener laksenæringen ikke er bærekraftig: -Må si klarere i fra (H Berglihn, 2020)* og Regjeringen.no 21.mai 2019 *Sjørret og trafikklys (Nærings og fiskeridepartementet, 2019a)*

⁴⁶ Se for eksempel Dagens Næringsliv 31.oktober 2017: *Miljøbevegelsen slakter Sandbergs trafikklys for oppdrettsnæringen (Harald Berglihn, 2017)*

oppdrettsnæringen betalte for veksten hadde Solberg-regjeringen også innført et havbruksfond der 80% av vederlaget ble fordelt til kommuner og fylkeskommuner. Fordelingen ble basert på hvor mye oppdrett de hadde tillatt innenfor sine kommunegrenser. Altså ble 'døråpneren' for vekst i kommunene re-innrammet fra å være de små aktørene til økonomisk kompensasjon. Denne re-innrammingen har imidlertid også vært gjenstand for mulige oversvømmelser i etterkant av innføring av Trafikklyssystemet. I 2019 ble *NOU 2019: 18 Skattlegging av havbruksvirksomhet* lagt fram av et havbruksskatteutvalg hvor det ble foreslått å erstatte denne ordningen med havbruksfond med en statlig grunnrenteskatt sammen med en produksjonsavgift på oppdrettsnæringen istedenfor. Grunnrenteskatten skulle da gå til staten imens produksjonsavgiften skulle gå direkte til kommunene. Dette forslaget møtte imidlertid stor motstand både blant oppdrettsnæring, kystkommuner og politikere og ble tilslutt avvist i mai 2020⁴⁷.

Hva blir veien videre? Fremdeles et åpent spørsmål.

Solberg-regjeringen fikk altså gjennom sine forenklinger og klare rammebetingelser gjennomslag for sin reguleringspolitikk i oppdrettsnæringen. Samsillet mellom miljømessig bærekraft og vekst måtte gjøres forutsigbart. Dette krevde, ifølge den, at næringen måtte reguleres områdevis der handlingsregelen og dens indikator da nødvendigvis måtte være direkte koblet til produksjonsmengden i et gitt område.

Imidlertid så vi fra høringen til Meld. St. 16, hvor denne politikken ble presentert, at regjeringens innramming og tolkning av denne møtte kritikk fra både motstandere og tilhengere av Trafikklyssystemet. Kritikk som har vokst fram som mulige oversvømmelser etter systemet ble implementert.

Hvilken strategi Solberg-regjeringen vil ta, om de vil tviholde på sine rammebetingelser eller om de vil foreta en re-innramming og forsøke å kalkulere inn oversvømmelsene, gjenstår å se. Det samme gjør resultatet av valgte strategi, om det vil være nok til å holde vekst- og miljøpolitikken innen oppdrettsnæringen stabilt.

⁴⁷ Se for eksempel Dagens Næringsliv: *Regjeringen dropper omstridt skatt – foreslår avgift på 500 millioner i stedet* (Giæver & Christensen, 2020) og nfkk.no: *Klart flertall mot statlig grunnrente (Norske fjord- og kystkommuner, 2020)*

Kapittel 8. Innføringen av et nytt reguleringsystem – en langvarig politisk prosess

Denne oppgaven har handlet om innføringen av Trafikklyssystemet – en ny måte å regulere vekst i lakseoppdrettsnæringen i Norge. Den politiske prosessen har vært langvarig. Jeg har fulgt denne fra Stoltenberg-regjeringens strategidokumenter fra 2007 og 2009 som sammen med det gitte mandatet danner rammene for Arealutvalgets første versjon av Trafikklyssystemet, via Stoltenberg-regjeringens avvisning av forslaget, til Solberg-regjeringens rekonstruksjon og senere innføring av systemet i 2017.

Hovedfokuset mitt har ligget på en analyse av disse politiske dokumentene og høringsrundene som fulgte Arealutvalgsrapporten og Meld. St. 16. hvor Solberg-regjeringen konkluderte med at de ville innføre Trafikklyssystemet som en ny måte å regulere vekst i oppdrettsnæringen på. Forskningsspørsmålene jeg da stilte meg var:

- Hvordan oppsto ideen om Trafikklyssystemet?
- Hva var det som gjorde at forslaget om en ny måte å regulere kapasitetsjusteringer i oppdrett først ble avvist?
- Hvorfor ble et lignende forslag plutselig tatt opp igjen kort tid etterpå?
- Hva var annerledes når Solberg-regjeringen la fram sitt forslag og hvordan fikk de det igjennom?

Opgavens hovedproblemstilling har vært: I forbindelse med innføringen av et nytt reguleringsystem for kapasitetsendringer - hvordan forhandlet de ulike aktørene om samspillet mellom vekst og miljøpåvirkning i oppdrettsnæringen? Dette spørsmålet har jeg søkt å finne svar på gjennom å analysere empirien ved bruk av Callons (1998) innrammingsperspektiv. I den forbindelse stilte jeg også spørsmål om hvilke og hvem sine meninger, verdier og kunnskap som spilte inn de to gangene forslaget om et nytt reguleringsystem var i spill. La oss derfor se litt nærmere på analysen jeg har gjort og funnene denne har generert.

En forenklingens kunst?

I kapittel 4 ga jeg et kort tilbakeblikk på den historiske utviklingen av oppdrettsnæringen. Hensikten med kapittelet var å gi leseren et innblikk i næringen som denne oppgaven handler om, men også å kontekstualisere diskusjonene som har foregått vedrørende regulering av vekst og miljø under arbeidet med å innføre Trafikklyssystemet. Der beskrev jeg hvordan oppdrettsnæringen har gått fra å være en liten distriktsnæring til å bli storindustri og en av Norges største eksportnæringer. Utviklingen regnes derfor som en suksesshistorie. Samtidig så vi at næringen har støtt på en rekke utfordringer og problemer underveis. Disse har særlig vært knyttet til marked og økonomi, men også til miljøutfordringer. En tråd gjennom næringens historie er hvordan næringen har møtt sine utfordringer og således vokst. Samtidig så vi at næringens utvikling har skjedd i samspill med reguleringstiltak og politikk. Oppdrettsnæringens utvikling må altså forstås som et samspill mellom næringens interne aktivitet og politikk/politiske ambisjoner og forvaltning.

I kapittel 5 viste jeg bakgrunnen for at Stoltenberg-regjeringen satte ned Arealutvalget. Her fant jeg at Stoltenberg-regjeringen hevdet at videre vekst i næringen var truet av mangel på areal delvis drevet av kystkommunenes uvillighet til å avsette mer til

oppdrettsformål. Løsningen på dette skulle da være en mer miljøvennlig, arealeffektiv produksjon og en satsing på mindre oppdrettsaktører som hadde lokal tilhørighet. Samtidig så vi at miljøproblemene økte i omfang utover 2000-tallet. Endringer i arealstrukturen ble rammet inn av regjeringen som en løsning der tildeling av vekst og driftsregulering basert på prinsipper om økosystemtenking og 'naturens tålegrenser' skulle stå sentralt. Da Arealutvalget fikk i oppgave å finne ut hvordan dette praktisk kunne gjennomføres, hevdet det at man måtte 'begynne på nytt' og bruke den kunnskapen man hadde 'i dag' til å foreta en fullstendig omstrukturering av næringen og dens regulering. Et middel for å gjøre dette, var såkalte handlingsregler. For å få til dette måtte både næring, oppdrettspolitikk og regulering bli mer forutsigbar og strømlinjeformet.

I dette kapitlet så vi altså hvordan Stoltenberg-regjeringen og Arealutvalget forsøkte å lansere en ny måte å regulere oppdrettsnæringen på. Samtidig så vi at andre politiske kampsaker som ivaretagelse av mindre aktører, kystkommuners og øvrige relevante aktørers egeninteresser, som historisk sett hadde vært sentrale i formingen av så vel næringen som dens regulering, ble lagt utenfor rammen. Det jeg imidlertid også fant var at det enda var mange kunnskapshull som måtte 'tettes' for å få på plass det Arealutvalget anså som en ideell struktur og et reguleringssystem basert på POer og handlingsregler. Arealutvalgets motargument var at bærekraftsutfordringene var av et så alvorlig omfang at man ikke kunne vente *for lenge* med å få på plass endringer. Altså så jeg at Arealutvalget delvis prøvde å legge behovet for *sikker kunnskap* utenfor rammen, i hvert fall inntil videre.

I kapittel 6 så jeg nærmere på reaksjonene på Arealutvalgets rapport. Blant høringsssvarene fant jeg at en rekke ulike tolkninger og innramminger som truet med å oversvømme Arealutvalgets forslag. Både sektormyndighetene, forskere, Norske Lakseelver og WWF støttet ideen om en ny arealstruktur og synkronisert produksjon. Oppdrettsnæringen og kystkommunene derimot var fullstendig uenige i omstruktureringsforslagene. Disse ble sett på som overformynderi, kunnskapsløse og direkte ødeleggende for de mindre aktørene og næringens tilknytning til lokalsamfunnene. Det jeg imidlertid også fant var en felles enighet om at den politiske styringen måtte bli mer forutsigbar. Likevel var det fortsatt uenighet om hvorvidt man skulle styre næringen områdevis eller individuelt etter gitte grenseverdier, samt uenighet om kunnskapsgrunnlaget som skulle ligge bak grenseverdiene.

Da Stoltenberg-regjeringen valgte å avvise forslagene fra Arealutvalget var det særlig hensynet til de små og mellomstore oppdretterne som ble trukket fram som årsak. Et viktig poeng her er at akkurat dette var noe som også var en del av den rød-grønne regjeringsplattformen der Senterpartiet var med i koalisjonen sammen Ap og SV. I tillegg ble det vist til at kunnskapsmanglene var for store til å kunne forsvare endringer av et så stort omfang som Arealutvalget hadde foreslått. Forskningen på hensiktsmessige arealstrukturer, soneinndeling og bærekraftindikatorer fortsatte derfor. De framtidige bærekraftindikatorer skulle heller ikke brukes til å styre vekst, men virke som veiledere i øvrig regulering – andre hensyn enn kun miljø måtte også få plass innenfor rammene her. Stoltenberg-regjeringen forkastet også Arealutvalgets primære forslag til miljøindikator; tap i produksjonen. Regulering av vekst ble fortsatt gjort gjennom tradisjonelle tildelingsrunder der politikerne kunne tilpasse kriteriene etter hvilke miljøproblemer de ønsket å finne en løsning på, og andre utviklingstrekk de ønsket for næringen. Stoltenberg-regjeringen utlyste derfor såkalte grønne tillatelser istedenfor å

gå for utviklingen av et helt nytt system. Kanskje den viktigste endringen i Arealutvalgets forslag var derfor, på dette tidspunktet, at det nå ble forsket på POer og bærekraftindikatorer for rømming og lakselus.

Ikke lenge etter Stoltenberg-regjeringen lyste ut de første grønne tillatelsene var det imidlertid regjeringsskifte. Som vi har sett i kapittel 7 var det derfor Solberg-regjeringen som fullførte tildelingen. Hersoug (2015, 2019) har pekt på at kriteriene for de grønne tillatelsene var svært komplekse og førte til en vanskelig tildelingsprosess. Solberg-regjeringen hentet derfor opp igjen Arealutvalgets forslag om å regulere næringen ved bruk av produksjonsområder og handlingsregler. Jeg fant at Solberg-regjeringen spesielt fokuserte på at dette ville skape forutsigbarhet. Vekst skulle nå kun reguleres utfra mål på miljømessig bærekraft, mens andre hensyn eller politiske mål skulle legges utenfor rammen. Fra høringen av Meld. St. 16. fant jeg at de aller fleste også var enige i at et Trafikklyssystem i en eller annen form var det beste alternativet. Til tross for dette så vi at det også her var flere konkurrerende syn blant høringsinstansene om hvordan miljøproblemer burde løses og hvilke indikatorer som burde være gjeldende. Igjen var det oppdrettsnæringen som var mest kritisk, de holdt på sin innramming fra Arealutvalgshøringen: miljømessig bærekraft ble best ivaretatt gjennom å ha kontroll på tilstanden på hver enkelt lokalitet.

For å likevel lykkes med å innføre Trafikklyssystemet insisterte Solberg-regjeringen på at dette var det eneste som kunne oppfylle rammebetingelsene 'forutsigbarhet og miljømessig bærekraft'. Vi så også at når Solberg-regjeringen la fram sine alternativer til vekstregulering i høringsnotatet, så var systemet mer ferdig enn det hadde vært hos Stoltenberg-regjeringen. Havforskningsinstituttet hadde i mellomtiden gjort klart førsteutkast både til POer og en handlingsregel basert på lakselus. I tillegg hadde Solberg-regjeringen satt opp et mye tydeligere rammeverk rundt hvordan det nye reguleringsystemet skulle fungere og forenklet Arealutvalgets opprinnelige forslag. Til tross for de markante tendensene til oversvømmelsene som kom opp under høringen holdt Solberg-regjeringen fast på sin innramming. Vekst skulle reguleres kun utfra kriterier for miljømessig bærekraft, og næringens miljømessige bærekraft skulle måles i tråd med økosystem-tankegang og dens totale belastning. Med noen justeringer - som fleksibilitetsordninger og unntaksregler for oppdrettsnæringen og forsikringer om at andre miljø- og bærekraftsutfordringer enn lakselus skulle ivaretas av andre reguleringer, eventuelt tas opp i Trafikklyssystemet ved en senere anledning - ble Trafikklyssystemet innført oktober 2017.

Som nevnt i kapittel 4 viste Reinertsen og Asdal (2019b) hvordan rapporter som «Verdiskaping basert på produktive hav i 2050» er med på å gjøre havet beregnelig og regjerlig og blir sentrale i politikernes valg av forvaltningsretning. Det denne oppgaven imidlertid har vist så krever innføringen av en ønsket politikk at man samtidig får med seg næring, forvaltning og øvrige interesse- og samfunnsaktører som oftere enn ikke har framstått som alt annet enn regjerlige og samstemte. Forstår vi dette gjennom Callons (1998) innramningsperspektiv, så kreves det at involverte aktører kommer til enighet om hvordan situasjonen skal forstås, defineres og avgrenses. Som en konsekvens av dette må noe eksternaliseres. De fleste aktørene møttes i en enighet om at reguleringsspørsmål var altfor konfliktfylte og at det var behov for politiske avklaringer for hva miljø og samfunn skulle tåle av påvirkninger fra oppdrett. Hva dette burde innebære og hvilke konsekvenser en slik avklaring burde få var det imidlertid et mangfold ulike meninger om og versjoner av. En rød tråd, helt siden Akvakulturloven fra

2005, har vært at det har vært et gjennomgående politisk mål å kunne bruke 'naturens grenser' til å forvalte oppdrett. Samtidig har et like klart politisk mål vært fortsatt vekst. I arbeidet med å stabilisere vekstreguleringen startet derfor Stoltenberg-regjeringen i 2009 med å stadfeste fem bærekraftsmål som næringen skulle styres etter, med ønske om å definere grenseverdier for disse basert på næringens bidrag til den samlede belastningen på økosystemene. Da Arealutvalget foreslo å sette målene i direkte sammenheng med kapasitetsjusteringer ble de redusert til tre. Etter at Arealutvalgets forslag ble funnet for omveltende og omfattende for næring, kommuner og politikere til å kunne godtas, og for komplekst til at forskerne hadde noen umiddelbar løsning på det, reduserte Solberg-regjeringen ytterligere til ett pluss et delmål (arealbruk og lakselus). Resultatet av forhandlingsprosessene om samspillet mellom vekst og miljøpåvirkning synes derfor å ha vært et gradvis forenklingarbeid hvor Solberg-regjeringens endelige løsning har vært å legge de elementene som har vært for komplekse utenfor rammen.

Forenklingens farer

At noe eksternaliseres betyr imidlertid som kjent ikke at det forsvinner, man må fremdeles relatere det som er innenfor rammen til det som er utenfor, og det er hele tiden et potensiale for at de kan skape destabiliserende oversvømmelser. En kan da enten velge å tviholde på den innrammingen som er etablert eller gjøre en re-innramming og kalkulere inn oversvømmelsene.

Om vi ser på systemet for regulering av vekst i oppdrettsnæringen, ser vi at i det gamle systemet foregikk slike re-innramminger for hver gang vekst/tillatelser skulle deles ut. Fraværet av faste rammer bidro imidlertid til at vilkårene for både vekst og for miljø ble oppfattet som ustabile og kontroversfylte. Gjennom å innføre et vekstsystem med *faste* rammer for kapasitetsjusteringer har Solberg-regjeringen forsøkt å gjøre situasjonen stabil. Som Callon (1998) imidlertid også påpeker kan det å tviholde på en innramming være svært kostbart og arbeidsomt. For Solberg-regjeringens innramming av vekstregulering som kun avhengig av miljømessig bærekraft innebærer en rekke potensielle oversvømmelser som kan få betydning for systemets stabilitet. Nedenfor beskriver jeg dette nærmere.

Innenfor Solberg-regjeringens rammebetingelse om at kapasitetsregulering skal være forutsigbart ligger ikke bare at det skal avgjøres etter faste, objektive kriterier, men også at det skal skje med faste tidsintervall og faste vekst- og reduksjonsprosent. Allerede her er det imidlertid flere aspekter som truer med oversvømmelse. Som vi så i kapittel 7 ble pålegg om 6% reduksjon kritisert for å være for lite til å kunne bedre situasjonen for villaksen, allerede andre gang fargeleggingen av POene skulle gjennomføres ble det utsatt nesten et halvt år på bakgrunn av at det var en såpass vanskelig politisk avgjørelse å ta og oppdrettere i røde områder har saksøkt staten for å unngå reduksjon.

Avgjørelsen om at regulering av vekst kun skal besluttes på grunnlag av miljømessig bærekraft innebærer at økonomisk og sosiale bærekraft blir holdt utenfor. Som vi har sett har økonomiske og sosiale bærekraftselementer hatt stor betydning for utviklingen av oppdrettsnæringen og har fått stor plass i reguleringen av den. Om dette er elementer som vil komme tilbake og oversvømme Trafikklyssystemet gjenstår å se.

Solberg-regjeringens innramming av at vekstregulering må skje områdevis - og kun baseres på miljøindikatorer som har en direkte sammenheng med mengden oppdrettslaks - fordi det er den samlede belastningen som gir størst påvirkning på miljø og økosystem har, som vi har sett krevd en rekke forenklinger. Dette på grunn av at en slik tilnærming setter store krav til kunnskapsgrunnlaget som ligger bak beslutningene. Validiteten for dette kunnskapsgrunnlaget har vært opphavet til mye konflikt og er også hva de saksøkende oppdretterne nå baserer sin sak på. Dersom oppdretterne vinner fram er det ikke vanskelig å se for seg at hele Trafikklyssystemet vil bli destabilisert.

Et annet aspekt ved denne innrammingen er at andre miljø- og fiskevelferdshensyn enn lakselusas påvirkning på villaks foreløpig har blitt eksternalisert, noe som også har blitt kritisert. Solberg-regjeringen forsvarer forenklingene med at andre hensyn vil bli ivaretatt gjennom andre reguleringer og at handlingsregelen dessuten er modulbasert. Med de bestrebelsene man har hatt og har med lakselusindikatoren kan det imidlertid se ut som at å få lagt til flere kriterier for vekst/reduksjon kan bli vanskelig. Dessuten er POene, som vi så i kapittel 7, utviklet med tanke på å få bukt med lakselus. Innrammingen krever altså at det er tillitt til at annen regulering og næringen selv er i stand til å holde alle andre problemområder under kontroll. Om denne tilliten eksisterer eller ikke, og om den eventuelt vedvarer, ligger utenfor rammene til denne oppgaven. Kapittel 4 i denne oppgaven har imidlertid vist oss at dette er en næring hvis reguleringsregimer sjelden har holdt særlig lenge. Det er derfor ingen grunn til å forskuttere noen 'endelige løsning' denne gangen.

Litteraturliste

- Andreassen, O. & Robertsen, R. (2014). *Eierendringer for havbrukskonsesjoner tildelt i 2009*. nofima.no: Nofima. Hentet fra <https://www.nofima.no/filearchive/rapport-4-2014-eierendringer-for-havbrukskonsesjoner-tildelt-i-2009-runden.pdf>
- Berg-Hansen, L. (2013, 13.mars 2013). 13.mars - Muntlig spørretime - Spørsmål 5. I. stortinget.no: Stortinget. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2012-2013/130313/ordinarsporretime/5/>
- Berglihn, H. (2017, 31.oktober 2017). Miljøbevegelsen slakter Sandbergs trafikklys for oppdrettsnæringen. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/havbruk/per-sandberg/veterinarinstituttet/oppdrettsnaring/miljobevegelsen-slakter-sandbergs-trafikklys-for-oppdrettsnaringen/2-1-199870>
- Berglihn, H. (2020). Mener laksenæringen ikke er bærekraftig: – Må si klarere ifra. Hentet 1.mars 2020
- Bjørgum, H. & Jensen, R. (2005, 20.desember 2005). Russland stanser all norsk laks. Hentet fra <https://www.nrk.no/okonomi/russland-stanser-all-norsk-laks-1.562137>
- Bjørkan, M. & Hauge, K. H. (2019). Kunnskapsbasert forvaltning og dilemmaer knyttet til usikkerhet. I I H. Ingierd, I. Bay-Larsen & K. H. Hauge (Red.), *Interessekonflikter i forskning* (s. 107-129). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Boxaspen, K. K., Hjeltnes, B. & Næsje, T. F. (2017). *Råd fra styringsgruppen for vurdering av lusepåvirkning - September 2017*. Regjeringen.no. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b352699b485d471fa50b9efdffb28dce/rad-fra-styringsgruppe-til-nfd-september-1509.docx.pdf>
- Brundtland, G. H. & Dahl, O. (1987). *Vår felles framtid*. [Oslo]: Tiden norsk forlag.
- Callon, M. (1998). *An essay of framing and overflowing i The Laws of the Markets* s.244-270. Oxford: Blackwell.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2011). Rapport fra et ekspertutvalg om effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen. Oversendelse av DN's høringsuttalelse.
- e24. (2009, 2.desember 2009). LAKSELUS: Forlanger laksereduksjon før våren. Hentet 2.september 2018 fra <https://e24.no/naeringsliv/i/8mXPkQ/lakselus-forlanger-laksereduksjon-foer-vaaren>
- FAO. (2019, 10.april 2019). Chile leads growth as Norway and Scotland grapple with fish health issues. Hentet 12.august 2019 fra <http://www.fao.org/in-action/globefish/market-reports/resource-detail/en/c/1189947/>
- Finstad, T. (2015). Om folk og fisk. Antibiotikaresistens som idémessig utfordring i mat- og helsefeltet. *Arr. Idéhistorisk tidsskrift*, 27(2-3), 121-133. Hentet fra https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2450351/08.08_3.201712-51-34.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening. (2011). Høringssvar til "Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen" - rapport fra et ekspertutvalg oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet (FKD).
- Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening. (2015). Høringssvar - Vekstkriterier havbruk.
- Fiskeri- og kystdepartementet. (2005). *Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakultur (akvakulturloven)*. regjeringen.no. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-61-2004-2005-/id398345/>
- Fiskeri- og kystdepartementet. (2007). *Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring*. regjeringen.no: Fiskeri- og kystdepartementet. Hentet fra

- <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fkd/vedlegg/diverse/2007/1-0531-b.pdf>
- Fiskeri- og kystdepartementet. (2009). *Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring*. regjeringen.no. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fkd/vedlegg/brosjyrer/2009/brosjyre_sstrategi_baerekraftig_havbruk.pdf
- Fiskeri- og kystdepartementet. (2013). *Verdens fremste sjømatnasjon Meld. St. 22 (2012-2013)*. regjeringen.no: Fiskeri- og kystdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-22-20122013/id718631/>
- Fiskeridirektoratet. (2011). Høring - ekspertutvalg om effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen. Fiskeridirektoratets høringsuttalelse.
- Fiskeridirektoratet. (2017, 24.april 2017). Tildelingsprosessen. Hentet 22.februar 2019 fra <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Tildelingsprosessen>
- Giæver, H. & Christensen, J. (2020, 12.mai 2020). Regjeringen dropper omstridt skatt – foreslår avgift på 500 millioner i stedet. Hentet 15.mai 2020 fra <https://www.dn.no/politikk/oppdrett/skatt/grunnrenteskatt/regjeringen-dropper-omstridt-skatt-foreslar-avgift-pa-500-millioner-i-stedet/2-1-806910>
- Goffman, E. (1971). *The presentation of self in everyday life*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Grimstæth, A. (2009, 15.november 2009). Lakselus kan føre til katastrofe for villaksen. Hentet 9.januar 2019 fra <https://www.nrk.no/natur/mye-lakselus-truer-villaksen-1.6856896>
- Gullestad, P., Bjørge, S., Eithun, I., Ervik, A., Gudding, R., Hansen, H., ... Bakke, G. (2011). *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen - areal til begjær*. Oslo.
- Hallenstvedt, A. (2014, 13.november). Havbruk. Hentet 2.november 2019 fra <https://snl.no/havbruk>
- Havforskningsinstituttet. (2009, 3.november 2009). Alvorlig lakselussituasjon. I. imr.no: Havforskningsinstituttet. Hentet fra http://www.imr.no/nyhetsarkiv/2009/november/alvorlig_lakselus-situasjon/nb-no
- Havforskningsinstituttet. (2011). Hørings svar vedrørende rapport "Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen".
- Havforskningsinstituttet. (2015). Høringsuttalelse - notat om melding til Stortinget om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett - vedlegg.
- Hersoug, B. (2015). The greening of Norwegian salmon production. *Maritime Studies - a SpringerOpen Journal*, 14(1). <https://doi.org/10.1186/s40152-015-0034-9>
- Hersoug, B. (2019). Et grønt sidespor? *Plan*, 51(3), 19-23
- ER. Hentet fra http://www.idunn.no/plan/2019/03/et_groent_sidespor
- Hovland, E. & Møller, D. (2010). *Åkeren kan òg være blå* (bd. 6). kystnorge.no: Museum Vest.
- Hovland, E., Møller, D., Haaland, A., Kolle, N., Hersoug, B. & Nævdal, G. (2014). *Over den leiken ville han rå. Norsk havbruksnærings historie* (bd. V). Bergen: Fagbokforlaget.
- Jasanoff, S. (2004). *States of knowledge, the co-production of science and social order*. New York: Routledge.
- Jensen, P. M. (2020, 15.januar 2020). Grønne tillatelser: Økonomisk suksess, men miljømessig fiasko. Hentet 15.mars 2020 fra <https://www.kyst.no/article/de-groenne-tillatelsene-oekonomisk-suksess-men-miljoemessig-fiasko/>
- Kosmo, J. (2012). *Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen*. stortinget.no: Riksrevisjonen.
- Lien, M. E. (2015). *Becoming Salmon - Aquaculture and the Domestication of a Fish* (1. utg.)University of California Press.
- Lysø, N., Amundsen, F., Grøntvedt, S., Møller, D., Gladhaug, O., Skjervold, H., ... Aamlid, T. (1977). *NOU 1977: 39 Fiskeoppdrett*. Oslo - Bergen - Tromsø: Universitetsforlaget.

- Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2011100706087?page=1
- Marine Harvest Norway AS. (2011). Høringssvar - Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen.
- Marine Harvest Norway AS. (2015). Høringssvar Stortingsmelding om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett.
- Mattilsynet. (2011). Svar på høring - Rapport fra et ekspertutvalg om effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen.
- Mikkelsen, E., Karlsen, K. M., Robertsen, R. & Hersoug, B. (2018). *Skiftende vindretning - Særlige hensyn for tildeling av tillatelser i lakseoppdrett* (26/2018). nofima.no: Nofima.
- Mueller, M. L. (2017). *Being salmon being human : encountering the wild in us and us in the wild*. White River Junction, Vt: Chelsea Green Pub.
- Nelkin, D. (1995). Science Controversies the Dynamics of Public Disputes in the United States. I S. Jasanoff, G. E. Markle, J. C. Petersen & T. Pinch (Red.), *Handbook of Science and Technology Studies*. SAGE Publications, Inc.
- Nettverk for fjord- og kystkommuner. (2011). Nettverk for fjord- og kystkommuners høringssvar til «Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen» - rapport fra et ekspertutvalg oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet.
- Nettverk for fjord- og kystkommuner. (2015). Høringssvar: om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett.
- Nordahl, I. L. (2013). Stortinget - Møte mandag den 19.juni 2013 kl. 10
- Sak nr. 20 Innstilling fra næringskomiteen om verdens fremste sjømatnasjon (Innst. 418 S (2012–2013), jf. Meld. St. 22 (2012–2013)), Sak nr 21. Innstilling fra næringskomiteen om endringer i akvakulturloven (Innst. 406 L (2012–2013), jf. Prop. 103 L (2012–2013)). I(s. 4022-4044). stortinget.no. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2012-2013/130610/20>
- Nordlys. (2012, 21.november 2012). Det strides om hva som er grått og hva som er grønt i havbruksnæringen. *Nordlys*. Hentet fra <https://www.nordlys.no/naringsliv/strid-om-gront-oppdrett/s/1-79-6354780>
- Norsk institutt for naturforskning. (2015). Høringsuttalelse til «Høringsnotat - melding til Stortinget om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett». *Norsk institutt for naturforskning (NINA)*.
- Norske fjord- og kystkommuner. (2020, 7.februar 2020). Klart flertall mot statlig grunnrente. Hentet 10.mars 2020 fra <https://www.nfkk.no/klart-flertall-mot-statlig-grunnrente/>
- Norske Lakseelver. (2011). Høringssvar til "Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen - areal til begjær. Rapport fra et ekspertutvalg oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet.
- Norske Sjømatbedrifters Landsforening. (2011). Høringssvar - "Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen".
- Norske Sjømatbedrifters Landsforening. (2015). Høringssvar på melding til stortinget om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett.
- NTNU Brohode Havbruk. (2018). NTNU Brohode Havbruk. Hentet 9.juni 2018 fra <https://www.ntnu.no/brohode-havbruk>
- Nærings og fiskeridepartementet. (2019a, 21.mai 2019). Sjøørret og trafikklys. Hentet 25.mai 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sjoorret-og-trafikklys/id2645839/>
- Nærings og fiskeridepartementet. (2019b, 19.desember 2019). Trafikklyset kommer etter nyttår. I T. Viken (Red.). regjeringen.no: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Nærings og fiskeridepartementet & Olje- og energidepartementet. (2017). *Ny vekst, stolt historie. Regjeringens havstrategi*. regjeringen.no. Hentet fra

- https://www.regjeringen.no/contentassets/097c5ec1238d4c0ba32ef46965144467/nfd_havstrategi_uu.pdf
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2014a). *Høringsnotat - melding til Stortinget om vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*. regjeringen.no: Nærings- og fiskeridepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--melding-til-stortinget-om-vekst-i-norsk-lakse--og-orretoppdrett/id2076332/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2014b, 1.april 2014). Regjeringen vil sikre vekst og konkurransekraft i havbruk. I T. Viken (Red.). regjeringen.no: NFD. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Regjeringen-vil-sikre-vekst-og-konkurransekraft-i-havbruk/id754291/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2015). *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. Meld.St. 16 (2014-2015)* regjeringen.no. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-2014-2015/id2401865/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). Regjeringen skrur på trafikklyset. Hentet 13.januar 2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-skrur-pa-trafikklyset/id2577032/>
- Olafsen, T., Winther, U., Olsen, Y. & Skjermo, J. (2012). *Verdiskaping basert på produktive hav i 2050*. Hentet fra https://www.sintef.no/globalassets/upload/fiskeri_og_havbruk/publikasjoner/verdiskaping-basert-pa-produktive-hav-i-2050.pdf
- Olsen, M. S. & Osmundsen, T. C. (2017). Media framing of aquaculture. *Marine Policy*, 76, 19-27. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.11.013>
- Osmundsen, T. C., Almklov, P. & Tveterås, R. (2017). Fish farmers and regulators coping with the wickedness of aquaculture. *Aquaculture Economics & Management*. <https://doi.org/10.1080/13657305.2017.1262476>
- Osmundsen, T. C. & Olsen, M. S. (2017). The imperishable controversy over aquaculture. *Marine Policy*, (76), 136-142. Hentet fra <https://samforsk.no/Publikasjoner/2016/Osmundsen%20and%20Olsen%202017%20The%20imperishable%20controversy%20over%20aquaculture.pdf>
- Osmundsen, T. C., Olsen, M. S. & Thorvaldsen, T. (2020). The making of a louse - Constructing governmental technology for sustainable aquaculture. *Environmental Science & Policy*, 104, 121-128. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.12.002>
- Reinertsen, H. & Asdal, K. (2019a). Calculating the blue economy: producing trust in numbers with business tools and reflexive objectivity. *Journal of Cultural Economy*, 12(6), 552-570. <https://doi.org/10.1080/17530350.2019.1639066>
- Reinertsen, H. & Asdal, K. (2019b). Ikke lenger uberegnelig og uregjerlig?
- Visjoner om et kalkulerbart, produktivt og bærekraftig hav i politiske tekster. *Arr. Idéhistorisk tidsskrift*, 2018(3-4).
- Rieber-Mohn, G. F., Eggereide, A., Henriksen, M. B., Pettersen, B., Anfinsen, A. R., Kristiansen, B., ... Lenæs, J. (1999). *NOU 1999:9 Til laks åt alle kan ingen gjera? Om årsaker til nedgangen i de norske villaksbestandene og forslag til strategier og tiltak for å bedre situasjonen*. Oslo: Statens trykning. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/5ee11a55cf5c4f7bb79016dc25f6e8bd/no/pd_fa/nou199919990009000dddpdfa.pdf
- Salmon Group. (2011). Høyringsuttale til rapporten "Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen - areal til begjær".
- Skjølvold, T. M. (2015). *Vitenskap, teknologi og samfunn. En introduksjon til STS* (1. utg.). Oslo: Cappelen Damm AS.

- Solberg, M. & Michelet, Å. A. (2009, 10.mai 2016). En robust og bærekraftig oppdrettsnæring. Hentet 02.jan 2020 fra <https://www.intrafish.no/nyheter/marine-harvest-foreslar-ny-produksjonsstruktur/1-1-709827>
- Solås, A.-M., Hersoug, B., Andreassen, O., Tveterås, R., Osmundsen, T. C., Sørgård, B., ... Robertsen, R. (2015, 12.juni 2015). Rettslig rammeverk for norsk havbruksnæring - Kartlegging av dagens status. I: Nofima.
- Statistisk sentralbyrå. (2019, 25. oktober 2018). 07326: Akvakultur. Salg av slaktet matfisk, etter fiskeslag, statistikkvariabel og år. Hentet 23. januar 2019 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/07326>
- Steen, L. K. (2019, 25.november 2019). Ny plan for villaks: Miljødirektoratet peker på lukkede oppdrettsanlegg og merking av oppdrettslaks. Hentet 01.desember 2019 fra <https://www.nationen.no/politikk/to-lakseoppdrettsomrader-ma-kutte-i-produksjonen/>
- Steinset, T. A. (2017). Frå attåtnering til milliardindustri. *Samfunnsspeilet*, 1/2017. Hentet fra <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/fra-attatnaering-til-milliardindustri>
- Stoltenberg, J., Halvorsen, K., Haga, Å., Solberg, H.-M., Djupedal, Ø., Arnstad, M., ... Meltveit Kleppa, M. (2005). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*. Soria Moria. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2005/regjeringsplattform_soriamoria.pdf
- Støren, B. (2020, 28.juli 2020). Oppdrettere må fjerne fire millioner fisk. Nå vil de utfordre systemet i retten. Hentet 28.juli 2020 fra <https://e24.no/hav-og-sjoemat/i/rABPVR/oppdrettere-maa-fjerne-fire-millioner-fisk-naa-vil-de-utfordre-systemet-i-retten>
- Sætre, S. & Østli, K. (2017, 15.desember 2017). Den fantastiske visjonen i norsk havbruk. Historien om et dokument. *Morgenbladet*. Hentet fra <https://morgenbladet.no/aktuelt/2017/12/den-fantastiske-visjonen-i-norsk-havbruk-historien-om-et-dokument>
- Sætre, S., Østli, K. & Belgaux, C. (2017, 22.desember 2017). Professor anklager Sintef for egen agenda. *Morgenbladet*. Hentet fra <https://morgenbladet.no/aktuelt/2017/12/professor-anklager-sintef-egen-agenda>
- Thagaard, T. (2016). *Systematikk og innlevelse - En innføring i kvalitativ metode* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Troms Folkeblad. (2013, 21.mars 2013). Faren over for oppdretterne i nord. *Troms Folkeblad*.
- Ulltveit-Moe, K., Andvord, G., Fossli, G., Noss, A., Armstrong, C., Haugen, O., ... Winsnes, J. (2019). *NOU 2019:18 Skattlegging av havbruksvirksomhet*. Oslo 2019: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon - Teknisk redaksjon. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/207ae51e0f6a44b6b65a2cec192105ed/no/pdfs/nou201920190018000dddpdfs.pdf>
- Veterinærinstituttet. (2011). Høringssvar - Rapport fra et ekspertutvalg om effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen.
- Veterinærinstituttet. (2015). Høringssvar - Melding til Stortinget om vekst i norsk lakse- og ørretproduksjon.
- Ween, H. (2013, 15.mars 2013). Tung bør av gode dager. *Rogalands Avis*.
- WWF. (2011). Høringssvar til rapporten "Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen - areal til begjær".
- WWF Norge. (2009). *Årsmelding 2008*. wwf.no. Hentet fra https://www.wwf.no/assets/article_images/61-wwf_arsrapport_08_org1_lav_2.pdf

- Wynne, B. (1992). Misunderstood misunderstanding: social identities and public uptake of science. *Public Understanding of Science*, 1(3), 281-304. <https://doi.org/10.1088/0963-6625/1/3/004>
- Øyehaug, O. (2006, 10.mars 2006). Heile oppdrettsnæringa går til sak mot EU. *Bergens Tidene*. Hentet fra <https://www.bt.no/nyheter/okonomi/i/mKoav/heile-oppdrettsnaeringa-gaar-til-sak-mot-eu>
- Øyehaug, O. (2007, 28.august 2007). Kjø av uløyste spørsmål. *Bergens Tidene*.
- Ådlandsvik, B. (2015). *Forslag til produksjonsområder - Rapport til Nærings- og fiskeridepartementet*. regjeringen.no. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e391c7b59ddc4791a4e4d4aa37018185/omra-derapport-hi.pdf>
- Aamodt, T. (2009, 8.desember 2009). Utsetter økt oppdrett. Hentet 25.januar 2018 fra <https://www.nrk.no/trondelag/utsetter-okt-oppdrett-1.6902193>

Vedlegg 1: Komplette liste over høringsvar til høringsen for *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær*

Alta kommune
Austevoll kommune
Bergen kommune
Bodø kommune
Direktoratet for naturforvaltning
Fellesforbundet
Finansdepartementet
Finnmark fylkeskommune
Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening
Fiskeridirektoratet
Fjell kommune
Fornyings,- administrasjons- og kirkedepartementet
Forum for natur og friluftsliv Finnmark
Friluftslivets fellesorganisasjon
Frøya kommune
Fylkesmannen i Finnmark
Fylkesmannen i Hordaland
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fylkesmannen i Troms
Gullen kommune
Havforskningsinstituttet
Hordaland fylkeskommune
Justis- og politidsepartementet (uten merknader)
Klima- og forurensningsdirektoratet
Kristiansund kommune
Kystverkets hovedkontor
Lakseeelvene i Finnmark
Landsorganisasjonen
Lebseby kommune
Legemiddelindustriforeningen
Loppa kommune
Marine Harvest Norway
Mattilsynet
Mentor AS
Miljøverndepartementet
Møre og Romsdal fylkeskommune
Møre og Romsdal Venstre

Nasjonalt institutt for ernæring og sjømatforskning
Nettverk for fjord- og kystkommuner
Nord-Trøndelag fylkeskommune
Nordland fylkeskommune
Norges Fiskarlag
Norges geologiske undersøkelse
Norges jeger- og fiskerforbund
Norges jeger- og fiskerforbund, Finnmark
Norges miljøvernforbund
Norges vassdrags- og energidirektorat
Norske lakseelver
Norske sjømatbedrifters landsforening
Nærings- og Handelsdepartementet
Preline Fishfarming System AS
Rennesøy kommune
Salmar ASA
Salmon Group AS
SalmonCamera
Steigen kommune
Stiftelsen Nordatlantisk Villaksfond Norge
Sør-Trøndelag fylkeskommune
Tromsø fylkeskommune
Veterinærinstituttet
WWW - verdens naturfond

Vedlegg 2: Komplette liste over høringsvar til høringsen for *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett (2014-2015)*

AkvaDesign AS
Alsaker fjordbruk AS
Alta kommune
Alta laksefiskeri interessentskap
Bellona
Bremnes Seashore AS
Bygg uten grenser
Cermaq
Coast seafood AS
Den norske veterinærforening
Fagforbundet
Finnmark fylkeskommune
Fishfarming Innovation as
Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening
Fiskeridirektoratet
Folketrygdfondet
Fylkesmannen i Hordaland
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Grieg Seafood ASA
Hammerfest kommune
Hardangerfjordlauget
Havforskningsinstituttet
Justis- og beredskapsdepartement (uten merknader)
Landsorganisasjonen i Norge
Legemiddelindustrien
Marine Harvest
Mattilsynet
Miljødirektoratet
Møre og Romsdal fylkeskommune
Naturvernforbundet Hitra-Frøya
Naturvernforbundet, Natur og Ungdom
Naturvernforbundet, Vest-Finnmark lokallag
Nettverk fjord- og kystkommuner
Nofima AS
Norcem
Nordland Fylkes Fiskarlag
Nordland fylkeskommune
Norges fiskarlag

Norges Jeger- og Fiskerforbund
Norges Kystfiskarlag
Norsk Industri
Norsk institutt for naturforskning
Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
Norske Lakseelver
Norske sjømatbedrifters landsforening
Næringslivets hovedorganisasjon (Nord-Norge)
SalMar ASA
Salmon Group
SalmonCamera
Sametinget
Sogn og Fjordane fylkeskommune
Sogn Villaksråd
Tekna
Troms fylkeskommune
Veterinærinstituttet
WWF-Norge

Vedlegg 3: Oversikt over tillatelsessystemet og forvaltning

Tillatelsene deles ut via forskrift, er ikke tidsavgrenset og deles ut i mengde MTB (Maksimal Tillatt Biomasse). MTB er videre delt i to, selskaps-MTB og MTB knyttet til hver lokalitet. Selskaps-MTB er hvor mange tonn biomasse et selskap totalt kan ha i sjø til enhver tid. Lokalitets-MTB er hvor mange tonn biomasse en lokalitet er godkjent for. Ved tildeling vurderer Fiskeridirektoratet først hvilke søkere som skal få tilsagn til tillatelsen etter overordnede vilkår og krav som er satt i forskriften. For å få innvilget drift og godkjenning av ønsket lokalitet sendes søknaden til de aktørene som har fått tilsagn videre til fylkeskommunen hvor kommunen som aktørene ønsker å etablere drift er lokalisert. Fylkeskommunen sender søknaden videre til aktuell kommune og regionale/distriktets sektormyndigheter: Kommunen avholder en offentlig høring, vurderer lokalitet etter arealplan og avgir uttalelse/fatter vedtak; Fiskeridirektoratet avgir uttalelse i forhold til fiskeriinteresser; Mattilsynet avgjør etter matloven og dyrevernloven (spesielt hensyn til smittefare); Fylkesmannen⁴⁸ avgjør etter forurensingsloven (spesielt utslipp på lokalitet); Kystverket avgjør etter havne- og farvannsloven; Norges vassdrags- og energidirektorat involveres dersom det er snakk om uttak av vann⁴⁹. Dersom kommunen avsetter areal til ønsket lokalitet, sektormyndighetene godkjenner etter sine respektive lovområder og Fylkeskommunen godkjenner etter akvakulturloven innvilges aktøren tillatelse og rett til drift.

Tilsyn gjøres av Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Fylkesmann/Miljødirektoratet. Fiskeridirektoratet forvalter etter Akvakulturloven og følger opp at det er teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig drift, spesielt prioriteres å hindre rømming, men også utslipp av miljøgifter fra anlegg. Mattilsynet forvalter etter matloven, dyrevelferdsloven og dyrehelsepersonelloven og har spesielt ansvar for å hindre sykdom, oppfølging av lakselustelling, dyrevelferd og så videre. Fylkesmann/Miljødirektoratet forvalter etter forurensingsloven og har tilsyn med utslipp fra oppdrettsnæringen. I tillegg forvalter Fylkesmann/Miljødirektoratet etter Naturmangfoldloven og Laksefiskloven og har med det også spesielt ansvar for den ville laksefisken.

I arbeidet med forvaltning av oppdrettsnæringen støtter både politikerne og sektormyndighetene seg på ulike forskningsinstitusjoner og det er da spesielt tre som er aktuelle. Havforskningsinstituttet er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet og er forvaltningens sentrale rådgiver innen oppdrett for å oppnå bærekraftig produksjon. Årlig siden 2010 leverer HI en risikovurderingsrapport over oppdrettsnæringens miljøvirkninger på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet. Veterinærinstituttet (VI) er underlagt Landbruks- og matdepartementet og gir forvaltningsstøtte spesielt knyttet til fiskehelse- og velferd. VI leverer årlig siden 2005 en fiskehelse rapport hvor de gjør opp status og viser til utfordringer innen fiskehelse og -velferd for norsk oppdrettsfisk. Norsk Institutt for Naturforvaltning (NINA) er underlagt Klima- og miljødepartementet og gir forvaltningsstøtte spesielt knyttet til forholdet mellom oppdrett og vill laksefisk med spesiell fokus på miljøeffekter og fiskevelferd. NINA gir ikke ut en egen rapport, men finansierer sammen med Miljødirektoratet Vitenskapelig råd for

⁴⁸ Miljødirektoratet samordner miljøforvaltningens styringssignaler til fylkesmennene (Kosmo, 2012, s. 112).

⁴⁹ Mest aktuelt i forbindelse med produksjon av settefisk i settefiskanlegg som foregår i store kar på land.

lakseforvaltning (VRL) og har sekretariatsfunksjon for deres årlige rapport for status, utvikling og trusselbilde for de norske villaksstammene.

