

SNF-RAPPORT NR. 03/05

Lovverk, teknologi og etableringsbetingelser i norsk havbruk

Fase II

av

**Bernt Aarset
Stig Erik Jakobsen
Audun Iversen
Geir Grundvåg Ottesen**

SNF-prosjekt nr. 5296: ”Regelverk og etableringsbetingelser i havbruksnæringen”

Prosjektet er finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond

**SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, FEBRUAR 2005**

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0343-2

ISSN 0803-4036

FORORD

Det grunnleggende temaet i dette prosjektet er spenningen mellom havbruksnæringas behov for frihet til innovasjon og egen utvikling, og samfunnets behov for regulering av næringa. I den første rapporten drøftet vi sentrale problemområder for norsk havbruksnæring. I denne rapporten har vi analysert i større detalj endringer i reguleringen av norsk havbruksnæring og hvilke konsekvenser dette har fått og kan få. Det pågår brede samfunnsmessige endringsprosesser hvor nasjonale system veves inn i overnasjonale system. Slike prosesser får ikke bare konsekvenser for havbruksnæringen, men det er altså de spesifikke følgene for denne næringen som er fokuset for vår rapport.

Da dette reguleringsprosjektet ble startet bestemte vi oss tidlig for å skrive to rapporter, en Fase I og en Fase II rapport. En viktig årsak til dette valget var at vi som forskningsgruppe var lokalisert til Bergen (SNF) og Tromsø (Fiskeriforskning). Dette ga oss anledning til å forfølge egne valg som vi kunne diskutere og samle i en Fase II rapporten. Videre var det tidlig opplagt at temaet åpnet nye spørsmål som vi ønsket å trekke inn, selv om vi også gjorde valg som avgrenset oss.

Vi vil takke alle som har satt av tid til oss i forbindelse med innsamling av informasjon til dette prosjektet.

Fiskeri- og havbruksnæringas forskningsfond er oppdragsgiver for prosjektet.

INNHOLD

1	Sentrale utviklingstrekk i reguleringen av norsk havbruk.....	1
1.1	Innledning.....	1
1.2	Material og metode.....	4
1.3	De to maktutredningene og oppdrettsnæringa.....	5
1.4	Reguleringspolitikk og EU-klemma.....	11
1.5	Nye trekk i norsk havbrukspolitikk.....	13
2	Endringer i reguleringen av norsk fiskeoppdrett	17
2.1	Introduksjon og problemstillinger.....	17
2.2	Tilnærming og teori.....	19
2.3	Faser i reguleringen av norsk fiskeoppdrett.....	23
2.3.1	1973-1991: Det ”gamle” (styrings- og fordelings) regimet	23
2.3.2	1991-2001: Overgang fra et gammelt til et nytt regime	24
2.3.3	Fra ca. 2001: Nye tendenser i reguleringen (overvåkings- og kontrollregimet).....	28
2.4	Regulering av oppdrettsnæringa og forskriftssystemet	30
2.4.1	Viktige driftsrelaterte forskrifter.....	32
2.5	Mot et nytt reguleringsregime?	37
3	Analyse av Maksimal Tillatt Biomasse som nytt prinsipp for regulering av havbruksvirksomheten.....	43
3.1	Innledning.....	43
3.2	Målsetninger for norsk havbrukspolitikk.....	44
3.3	MTB som ny konsesjonsavgrensning	47
3.4	Konsekvenser av MTB.....	52
3.4.1	Måloppnåelse	52
3.4.2	Effektivitetsvirkninger	53
3.4.3	Fordelingsvirkninger	56
3.4.4	Effektiv markedstilpasning og muligheter for markedsorientering?	59
3.4.5	Hvilke reguleringer trenger man på konsesjonsnivå?	60
3.5	Avgrensning av konsesjonene?.....	62
3.6	Konklusjoner	63
4	Miljø og reguleringspolitikk.....	65
4.1	Lus i oppdrettsanlegg og i miljøet omkring.....	66
4.2	Rømming fra oppdrettsanlegg, omfang, regulering og konsekvenser....	69
4.3	Regulering og løsningsmuligheter	72
5	Innovasjon og reguleringspolitikk.....	75
5.1	Regulering og innovasjon	75
5.2	Innovasjon og nye konsesjoner	76

6 Videre oppfølging og forskning.....	81
6.1 Kommunens rolle og arealbruk i havbruksforvaltningen	81
6.1.1 Norsk sjømatproduksjon som en stasjonær produksjonsform.....	81
6.1.2 Norsk havbruksnæring, arealknapphet og kommunens rolle	82
6.2 Endringer i nasjonal havbrukspolitikk.....	83
6.2.1 Norges muligheter for å føre en nasjonal havbrukspolitikk.....	83
6.2.2 Ekspansjon i offentlig/semi-offentlig sektor	83
6.3 Internasjonal politikk som betingelser for norsk havbruksnæring	83
6.3.1 EUs vannrammedirektiv og effekter for næringa	83
6.3.2 Konkurranseskraft, produktivitetsutvikling, og forholdet til Chile ...	84
6.4 Innovasjon og utvikling i norsk havbruk	85
6.4.1 Innovasjon, produktivitetsutvikling og forskning	85
6.4.2 Informasjon og innovasjon.....	85
6.4.3 Agenter eller struktur som drivere for radikale innovasjoner i norsk akvakultur.....	85
6.4.4 MTB og styring av innovasjonsimpulser.....	86
7 Litteratur.....	87
Lovverk som kan komme til anvendelse overfor oppdrettsnæringa.....	91
Liste over intervjuobjekter	92
Noen forskrifter med sentral eller perifer betydning.	93

Figurer

<i>Figur 1: Produksjon i forhold til biomasse</i>	57
---	----

Tabeller

<i>Tabell 1: To forskjellige reguleringsregimer</i>	37
<i>Tabell 2: Kjønnsmoden hunnlus pr laks i Norge, i snitt.</i>	69
<i>Tabell 3: Kjøp/selv fiske av leppefisk, i 1000 stk.</i>	69
<i>Tabell 4: Antall rømte fisk sett i forhold til utslaktet mengde de siste 4 årene</i>	72

SAMMENDRAG

Dette sammendraget beskriver de viktigste funn og konklusjoner i rapporten. Se kapittel 6 for forslag til videre forskning.

Funn og konklusjoner:

Større regional ulikhet med større autonomi på tilsynsnivå

Regelverket i havbruksnæringen forvaltes av en rekke offentlige tilsyn og etater. De siste årene har det vært en endring i måten det offentlige organiserer sine oppgaver på, og det har funnet sted en økt fristilling av slike tilsynsetater. Deres praksis blir også i økende grad basert på effektivitetsprinsipper. Samlet gir dette nye (og tildels mer voluminøse) metoder for oppgaveformulering og – løsning.

Videre innebærer disse endringene en nedprioritering av det som tidligere var viktige politiske tema, og en nedprioritering av politiske tema overhodet. Politiske beslutningsorganer får redusert betydning og myndigheten overføres blant annet til tilsyn.

I tråd med mål- og resultatstyring er det en tendens til desentralisering av autoritet, både funksjonell og geografisk, og etableringen av forskjellige former for partnerskap mellom privat og offentlig sektor. Slike nettverk er antatt å øke i antall og betydning. Hensikten med denne reformen var å gjøre styringsmålene mindre diffuse, fokusere på resultater, introdusere overvåkingssystemer, og i større grad benytte insentivsystemer for å få utført oppgaver. Samtidig er det altså tendenser i retning av at reguleringssystemet blir mer komplekst og fragmentert.

Forholdet til EU og introduksjonen av NPM

Vestlige land har de siste årene fått en økende tiltro til markedet som allokeringmekanisme. Den rådende styringsideologien er altså under endring. Myndighetene skal bidra til vekstprosesser gjennom å stimulere tilbudssiden. Politiske endringer forklares ofte ved henvisning til overordnede idealer om en friere flyt av varer og tjenester, penger og personell.

”New Public Management”-retningen har fått økende betydning for reguleringspolitikken og organiseringen av offentlig virkemidler. Endringer i styringsideologi og introduksjon av nye ideer i det politiske reguleringsregimet vil både kunne påvirke målformuleringer og hvilke virkemidler som anvendes, eksempelvis innenfor havbrukspolitikken.

Endringer av betydning for norsk havbruksnæringa kan spres ved direkte maktpolitiske virkemidler. I den direkte påvirkningen har Norge gjennom EØS-avtalen pålagt seg selv å føre en linje der vi innlemmer EUs politikk i våre egen nasjonale politikk.

Det er en tendens, og en komponent av NPM, at stadig flere områder i samfunnslivet blir regulert via lover og forskrifter. Under EØS-avtalen har Norge implementert reguleringen for fri bevegelse av varer og tjenester, kapital og arbeidskraft. Etersom EFTA-landene ikke deltar i EUs beslutninger, gir EØS-avtalen en ensidig tilpassning for EFTA-landene til EU lovgivningen.

Myndighetenes muligheter til å gjennomføre politiske grep er også blitt svekket av det faktum at EU har mulighet til å overprøve rettslig de reguleringstiltakene som Norge introduserer. Norske myndighetene har fått færre frihetsgrader. Blant annet kan en for sterk vektlegging av fordelingsaspektet i retningslinjene for tildeling av nye konsesjoner resultere i at større næringsaktører som føler

seg diskriminert kan true med å bringe norske myndighetene inn for EU-domstolen.

Et forhold som også har sammenheng med den europeiske integrasjonsprosessen, der den nasjonale økonomien i økende grad innveves i internasjonale økonomiske strukturer, er at de nasjonale politikerne i økende grad har fått et internasjonalt perspektiv i sine vurderinger av reguleringsprinsipper.

Nye trekk i havbrukspolitikken

Mens oppdrettsproduksjonen nærmest er tredoblet de siste 10 årene, har antall ansatte vært relativt stabilt. Større produksjon per ansatt har blant annet vært mulig gjennom økt automatisering og rasjonalisering. Istedenfor sysselsettingsvekst innen matfiskproduksjon har det vært en vekst i leverandørindustrien. I oppdrettsnæringen har det vært en forskyvning fra manuelle operasjoner mot automatiserte operasjoner basert på høyteknologi og formalisert kunnskap.

Selv om endringsfasen på 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet har involvert varierende og delvis motsetningsfylte tendenser, så er det trekk ved utviklingen som peker på at vi beveger oss mot et overvåkings- og kontrollregime. Mens myndighetene tidligere la stor vekt på å omsette fordelingspolitiske mål til oppdrettspolitikker ved å detaljformulere anleggsspesifikasjoner, eierskap og lokalisering, trekker myndighetene seg nå tilbake fra dette og legger større vekt på rammer som styrker innsyn, overvåking, og kontroll.

I den hittil siste tildelingsrunden for matfiskkonsesjoner for laks og ørret (2003/2004) ble det ikke lagt inn prioritering av lokalt eierskap eller marginale

distrikter med svak økonomi. Derimot er administrasjonen pålagt å evaluere lønnsomheten og prosjektets innovative potensial ved tildeling av konsesjon.

En ny flytteforskrift som regulerer lokaliseringen og relokaliseringen av produksjonsanlegg ble nylig vedtatt (2004). Et oppdrettsanlegg kan fortsatt kun ha lokaliteter i den fiskeriregionen der konsesjonen er registrert, men nytt nå er at eier bare har meldeplikt ved flytting til ny lokalitet i regionen.

Fôrkvoteordningen opphører fra og med 1. januar 2005, og den norske fiskeriministeren slo fast at *”industrien selv må være ansvarlig for å tilpasse produksjonen til etterspørselen i markedet”*. Maksimal Tillatt Biomasse (MTB) er vedtatt som nytt prinsipp for produksjonsavgrensning. MTB gir grunnlag for mindre presis regulering enn andre systemer en kunne ha valgt.

Kontrollregimet involverer en tilpassing til internasjonale standarder, utvikling av sertifiseringsordninger kodifisert gjennom et formelt kunnskapssystem og med sterkere trykk på teknologiske aspekter. Utviklingen er også karakterisert ved økt institusjonell kompleksitet ved at institusjoner på regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå alle spiller en rolle i utviklingen av reguleringsregimet. Institusjonene som kontrollerer ekspertkunnskap, som Fiskeridirektoratet og Mattilsynet, har her en instrumentell rolle. De fyller reguleringene med faglig innhold, og de kommuniserer med sine internasjonale partnere. I utformingen av nye nasjonale forskrifter ”oversetter” de de internasjonale kravene, og trekker med seg regionale og nasjonale aktører og organisasjoner i de prosjektgruppene og komiteene som nedsettes for å detaljutforme de nye forskriftene

Gass og brems: styring og frislipp

MTB er innført som ny konsesjonsavgrensningsform. Årsakene til at departementet ønsket seg dette er konkurrerende interesser ved bruk av

arealene i kystsonen, en bærekraftig forvaltning av miljøet, lokalitetens bæreevne, fiskehelse og velferd.

Effektivitetsvirkninger: MTB vil representere en viktig, men lite nøyaktig, styring av produksjonsvolumet, ettersom mulig produksjon vil være avhengig av maksimal biomasse korrigert for forskjeller i temperatur, daglengde og fiskestørrelse/slaktevekt. Fiskeridirektoratet har regnet ut at 65 kg/m^3 innebærer et teoretisk potensial for å øke produksjonen med 27-29 %.

I første omgang vil en MTB på 780 tonn bety at produksjonen kan økes mye. For å utnytte vekstpotensialet som ligger i denne biomassen må man tilpasse driften til noe andre driftsformer. Dette kan føre til stor innsats for produksjonsoptimering, og en voldsom innsatsøkning for å få til inkrementelle, prosessrelaterte innovasjoner.

Produksjonen av norsk laksefisk har vokst nokså jevnt med 10-15 % årlig. Hvis man legger Fiskeridirektoratets beregninger til grunn (potensial for 27-29 % produksjonsøkning), vil man kunne nå produksjonstaket med en fast MTB i løpet av 2-4 år.

Oppdrettere i Nord-Norge vil kunne produsere til dels vesentlig mindre enn oppdrettere på Vestlandet. Tilveksten er lavere ved lav temperatur. MTB gir begrensede muligheter for å kompensere for lav tilvekst med høyere stående biomasse.

Paradoks 1: På tross av at myndighetene sier at styringen skal overlates til næringen, foreslås ordninger som styrer produksjonen. Man beholder ikke bare konsesjoner, men også avgrensning av konsesjonene. MTB, sammen med miljø- eller fiskehelse relaterte reguleringer, vil bety en indirekte regulering av produksjonen.

Paradoks 2: Man velger en fast MTB som i første omgang gir rom for en viss vekst, men som i løpet av få år vil representere en reell begrensning for vekst. Dette betyr at myndighetene, når det eksisterende produksjonspotensialet er utnyttet, styrer utviklingen i næringen, både hvor veksten skal komme og hvem som skal få vokse.

Vi kan peke på en del fordeler med å beholde konsesjoner. For det første er det mulig å styre næringsutviklingen og den regionale fordelingen av veksten i næringen. Om man ønsker å styre den regionale fordelingen av veksten i oppdrettsnæringen, er konsesjoner et viktig verktøy. Videre er det mulig, dersom det er politisk vilje til det, å styre veksten mot mindre selskaper, ettersom vekst må komme gjennom nye konsesjoner. For det tredje er det mulig å skaffe statskassen store inntekter. Et siste argument er at med konsesjoner i næringen beholder man en enhet som er velegnet for markedsbegrunnede ad-hoc reguleringer, som for eksempel fôrkvoter.

Miljøproblematikk

Miljøproblemene i norsk havbruk er knyttet til to problemområder: lus og rømming. Begge problemområdene berører oppdrettsnæringa på flere måter, for det første ved at de påvirker produksjonsmessige sider ved den enkelte oppdrettsbedrift direkte, for det andre ved at de påvirker oppdrettsnæringas omkringliggende miljø, i første rekke ville bestander av laksefisk, for det tredje at det påvirker opinionens forhold til næringa i den grad slike problemer blir koblet til næringa, og for det fjerde at disse områdene er en åpning for dem som av andre årsaker ønsker å tegne et negativt bilde av norsk oppdrettsnæring i en global sammenheng.

Når det gjelder lus i oppdrettsanlegg og i miljøet omkring, har avrapportering til Fiskeridirektoratet og Mattilsynet inntil nå foregått på samme skjema som data knyttet til krav i Fôrkvoteforskriften blir innrapportert på.

Det mest alvorlige problemet med lus er knyttet til tilstanden i de ville fiskebestandene. Forurensingsloven setter bestemmelser for utslipp fra virksomheter, og forvaltes av Miljøverndepartementet, med Fylkesmannen som regional myndighet.

Det tverrinstitusjonelle samarbeidet knyttet til lusproblemet synes bra. Likevel, lovverket styrer hvem som har makt over sanksjonsmidler, og de er ulikt fordelt. Fylkesmannen er stort sett på sidelinja i forhold til tiltak, videre er det relativt lite (om noen) interregional kommunikasjon om og koordinering av tiltak knyttet til avlusing og andre tiltak mot lus.

En annen viktig miljøutfordring er rømming fra oppdrettsanleggene. Rømmingsproblemet er et internt driftsmessig problem i tillegg til å kunne være et problem for det omkringliggende miljø.

NFF's utvalg for å utrede en nasjonal tiltaksplan mot rømming skisserer 7 årsaker til rømming: Skader forårsaket av uvær, svikt i driftsrutiner, skader forårsaket av propell, teknisk svikt i settefiskanlegg, skader forårsaket av påkjørsel, predatorskader, og skader forårsaket av drivgods.

For å få bedre kontroll med anleggshavari for dermed også å få kontroll med en viktig årsak til rømming har myndighetene introdusert teknologistandardforskriften NYTEK . Det er rimelig at en slik regulering også vil være en spore for teknologileverandører til å gå i kompaniskap med næringa for å utvikle gode løsninger for framtidens anlegg, så kravene i reguleringen uten videre kan bli oppfylt, og at reguleringen på den måten kan stimulere til innovasjon.

Hovedmotivet bak NYTEK er å redusere havari, og dermed rømmingsproblemet. Forskriften forutsetter at anleggene fyller kravene som er satt i en Norsk Standard (NS).

Innovasjon og havbruksnæringa

Innovasjonsbegrepet innen havbruk har i først og fremst vært benyttet i to sammenhenger: utviklingen innenfor oppdrett av nye arter, og den såkalte produktivitetsutviklingen innen lakseoppdrett.

Forholdet mellom regulering og innovasjon er sentral i norsk fiskeoppdrett. Ettersom oppdrettsprodukter konkurrerer i et internasjonalt marked, må aktørene få betingelser som setter dem i stand til å løse de situasjonene de kommer opp i. På den annen side har det offentlige nasjonale behov som må ivaretas gjennom reguleringssystemer (som arbeidsmiljø, naturmiljø, etc.).

For å utdype forholdet mellom regulering og innovasjon kan det være interessant å se nærmere på hvordan innovasjonselementet vektlegges ved tildeling av nye konsesjoner. Det å vektlegge søkerens innovasjonsevne ble lagt inn som et kriterium i forskriftene for tildelingsrunden for nye matfiskkonsesjoner for laks og ørret i 2003. De 60 konsesjonene som skulle tildeles i denne runden ble fordelt på de ulike regionene, og region Vest, dvs. Sogn og Fjordane og Hordaland fikk 13 konsesjoner. De kom inn til sammen 38 søknader på disse 13 konsesjonene.

De 13 nye konsesjonene ble fordelt på 12 søkere, dvs., at en av søkerne fikk 2 konsesjoner. Ser vi på selskapsstruktur gikk 6 av konsesjonene til små selskaper, dvs. virksomheter/grupperinger som hadde mindre enn 3 matfiskkonsesjoner for laks og ørret fra før, mens de resterende 7 gikk til større selskaper eller konsern. Det gikk ingen konsesjoner til nykommere, dvs. virksomheter/grupperinger uten matfiskkonsesjoner for laks og ørret.

På bakgrunn av gjennomgangen av søknadene kan det oppsummert hevdes at det er vanskelig å identifisere en direkte kobling mellom en ny konsesjon og et pågående eller planlagt innovasjonsprosjekt i virksomheten. Det forventes imidlertid at konsesjoner vil bidra til å støtte oppunder pågående og planlagte innovasjonsaktiviteter i selskapet, og da i første rekke prosessinnovasjoner. For de store selskapene er forskningsinnhold i den forventede/planlagte innovasjonsaktiviteten mer omfattende enn hva som er tilfelle for de små virksomhetene.

1 SENTRALE UTVIKLINGSTREKK I REGULERINGEN AV NORSK HAVBRUK

1.1 Innledning

Vi startet dette prosjektet med en ambisjon om å følge forskjellige lov- og reguleringsprosesser for å avdekke hvordan samfunnsmessige hensyn håndteres og hvordan dette påvirker oppdretternes situasjon. Denne ambisjonen har vi beholdt gjennom prosjektet, men vi har erkjent at det pågår mer dyptgående prosesser i forholdet mellom stat og aktør som det er viktig å få klarlagt, for så å drøfte hvilken betydning dette har for forskjellige oppdrettsrelevante problemområder. Det er i langt større grad en arkitektur bak de endringene som skjer enn det første møte med endringsprosessene kan gi inntrykk av. Dessuten, selv om en viktig drivkraft i disse endringene har vært en avideologisering av den rådende oppdrettspolitikken og en styrking av fordelingsnøytrale styringsmål som effektivitet og lønnsomhet, så er det nokså åpenbart at også den nye arkitekturen er godt ideologisk forankret.

I analysen av reguleringen av norsk havbruksnæring er det en rekke motsetninger vi kan ta tak i. Forholdet til EU er en slik motsetning, med EU som det dominerende markedet der EU har en ikke ubetydelig egenproduksjon av laksefisk, men også med EU som leverandør av rammedirektiv for reguleringer som vi er pålagt å implementere i vår lovgivning. En annen motsetning er oppdrettsreguleringen som et næringspolitisk instrument med egne mål for industriutvikling på kysten, sett i forhold til en generell politisk liberaliseringsbølge som for oppdrettsnæringa sin del materialiserer seg i at bedriftene skal gis større spillerom til egen innovativ virksomhet, og gjerne anledning til å akkumulere overskudd for å ta hånd om disse oppgavene. Nok en motsetning kan det synes å være mellom tradisjonell ressursforvaltning som forvaltningen av mobile marine ressurser, i forhold til kommunens posisjon

som forvaltere av sitt kystareal. I den grad det skjer en integrasjon av havbeite og havbruk vil kommunenes rolle styrkes. Vi vil berøre disse temaene både direkte og indirekte i vår drøfting. Hovedfokuset er imidlertid rettet mot endringsprosesser i havbruksnæringens reguleringsregime, og hvordan disse materialiserer seg i praktiske reguleringer.

Formålet med offentlig regulering og hvordan offentlig regulering utformes har gjennomgått omfattende endringer i løpet av relativt kort tid. Disse endringene omhandler ikke bare hvilke metoder myndighetene har tatt i bruk for å omforme politiske beslutninger til handling, det omhandler også i høyeste grad hvilke reguleringer de regulerte, som privatpersoner eller økonomiske aktører, finner legitime. Norsk havbruksnæring er nå langt mer eksponert i et marked enn før, noe som fører til at reguleringer oppfattes på en annen måte (før ”price takers” som fikk en ”gitt” pris fra salgslaget, nå ”price seekers” som konkurrerer om salg i et marked, følgelig oppfattes reguleringene annerledes). Liberaliseringsprosessen er likevel ikke utelukkende en abdisering av politikk fra det politisk-administrative nivået. Legitime felt for regulering nå er tema som miljøspørsmål, matsikkerhet og fiskehelse, og arealbruk. Et spørsmål som gjenstår er hvilket forhold det er mellom denne næringsnøytrale reguleringen og innovasjonsevne i næringa.

Tema som innovasjonsevne og om denne ”lider” under regulering, er et tilbakevendende tema i forbindelse med diskusjon omkring reguleringsformer. Innovasjonsforsker dr. Knut Blind ble intervjuet i det EU-interne informasjonsmagasinet Euroabstracts om dette temaet. Han mente at en positiv stimulans fra en regulering kunne oppleves dersom reguleringen var forståelig, fleksibel og ikke-diskriminerende. På den måten ville den innebære en juridisk sikkerhet for bedriftene når nye produkter skulle introduseres. Reguleringer kunne også være en positiv motor i forbindelse med produktkvalitet. Hvis

reguleringene spesifiserte en minimumsterskel kunne den stimulere til innovasjoner for å øke kvaliteten (Anon. 2004). Den såkalte ”Cluster-skolen” legger vekt på såkalt ”dynamisk oppgradering” der offentlig politikk bør være fokusert på å fjerne reguleringsmessige (dvs. diskriminerende) hindre for slik oppgradering. Men forholdet mellom regulering og innovasjon kan være mer komplekst (se kapittel 5).

Det foregår en revisjon av lovverket der to delvis motstridende hensyn veier tungt. Det ene er et ønske om å styrke miljøprofilen i næringen, der den generelle belastningen på fjordområdene, samt betingelsene for oppdrettsorganismene i anleggene ligger til grunn. Samtidig ønsker myndighetene å hindre ordninger som kan lede noen på tanken om at det er subsidier og andre skjulte støtteordninger innebygget i reguleringene. Med andre ord, man ønsker ansvar for eventuell overproduksjon over på næringsaktørene. Kontroll- og overvåkingsoppgaver ligger fortsatt naturlig til myndighetene.

Lover og forskrifter er de instrumenter offentlige myndigheter benytter for å sørge for at visse samfunnsmessige oppgaver blir ivaretatt i forbindelse med utøvelsen av den økonomiske aktiviteten. Oppdrettsloven har vært det sentrale styringsinstrumentet for norsk havbrukspolitikk. Forurensningsloven og Matloven utgjør i tillegg til en rekke andre mer eller mindre perifere lover og forskrifter de øvrige styringsverktøyene (se for øvrig vedlegg ”Noen forskrifter med sentral eller perifer betydning.”).

I denne rapporten drøftes hvordan reguleringsbegrepet har endret seg, og hva dette har betydd for næringa. Dette temaet er ikke grunnleggende næringsspesifikt, men vi bruker eksempler fra næringa for å vise hvordan denne endringen har gått fra å være et instrument i den sektororienterte næringspolitikken til å være et instrument til å løse en rekke

samhandlingssituasjoner med omverdenen. Intensjonen her er ikke å gå inn i en detaljert beskrivelse av den totale oppdrettsreguleringen, men å vise trekk ved endringene i reguleringene, der blant annet utformingen av forskriftene og hva slags offentlig handling de gir mandat til, er illustrerende for disse endringene.

1.2 Material og metode

I den første rapporten fra dette prosjektet foretok vi en drøfting av aktuell reguleringsteori (Aarset et al. 2004). Her vil vi repetere enkelte grunnleggende poeng fra denne drøftingen. Det er i alminnelighet to begrunnelser for å regulere økonomisk aktivitet.

- 1) I en velferdsøkonomisk begrunnelse benyttes offentlige reguleringer for å korrigere for ulike former for markedssvikt som gjør at en ikke oppnår en optimal bruk av tilgjengelige ressurser (Sandmo 1992; Bjørndal and Salvanes 1995).
- 2) I en politisk-institusjonell begrunnelse (se for eksempel Olsen (1988)) legger man vekt på det verdi og normbaserte grunnlaget for politiske systemer, og hvordan det i slike systemer vil vokse fram ønsker om politiske mål som det ikke er mulig å oppfylle med markedsmekanismene (Seip 1981).

De politiske målsetningene med oppdrettsreguleringen kan deles i tre (Bjørndal and Salvanes 1995). Næringspolitiske begrunnelser legger vekt på tilpassing av produksjonskapasiteten til etterspørselen, mens regionalpolitiske begrunnelser viser til at næringen skulle lokaliseres i distrikter med lite alternativ næringsvirksomhet, sikre ønsket bosetning, og styrke lokal fiskeindustri.¹

¹ De distriktpolitiske målsetningene ble presisert i forskriftene av 21. juni 1985, for å utfylle konsesjonsloven av 14. juni 1985.

Miljøpolitiske målsetninger kan være reduksjon av forurensning, kontroll med sykdommer, og sikre fornuftig bruk av kystsonen.

Utgangspunktet for vår analyse er at både begrunnelsene og målsetningene for reguleringene er under endring. For å analysere disse prosessene har vi anvendt en eksplorativ tilnærming, ettersom endringsprosessene både har vært omfattende og hatt mangeartede utslag hos forskjellige ansvarlige myndigheter. Vi har gjennomført dybdeintervjuer med sentrale fagpersoner i etater som er viktige i forbindelse med behandling av oppdrettssaker, som Fiskeridirektoratet sentralt, Fiskeridirektoratets regionkontor, Mattilsynet, Fylkesmannen, og FHL havbruk. Planleggingen og gjennomføringen av intervjuarbeidet ble foretatt i et koordinert samarbeid der vi diskuterte hvilke tema vi skulle ta opp og hvem vi ønsket å intervju.

Videre har dokumentstudier vært viktige. Av disse kan nevnes lover og forskrifter, offentlige utredninger, meldinger, proposisjoner, og andre offentlige dokumenter, statistikker og analyser, brukermanualer og beskrivelser av standardiserings- og akkrediteringssystemer, utkast til lover og forskrifter, samt høringsuttalelser. Internet har vært en god kilde til mye av dette stoffet. I tillegg har vi benyttet konsesjonssøknadsdokumenter fra siste tildelingsrunde.

1.3 De to maktutredningene og oppdrettsnæringa

Som et innledende og overordnet grep på en studie av endringer i reguleringen av norsk oppdrettsnæring, vises det til at næringens etablering, vekst og modning omkranses av de to store maktstudiene av det norske samfunn. Den første analysen produserte innsikt av betydning også for fiskerinæringa og de andre primærnæringene. Den siste har i liten grad berørt denne typen spørsmål. Mens den første maktstudien framhevet de korporative trekkene i det norske organisasjonssamfunnet, der staten konsulterer de berørte (organiserte)

interessene i forbindelse med utforming og implementeringen av ny politikk (se Maktutredningen (NOU 1982:3)), la den siste mer vekt på hvordan liberale/liberalistiske krav som effektivitet, mål/middel rasjonalitet, og lønnsomhet har ført til politikkenes abdisering fra mange samfunnsområder og fragmentering av forvaltningsmyndighetenes forhold til samfunnets borgere (se Makt og demokratiutredningen (NOU 2003:19)).

Den forsiktige starten til den moderne norske oppdrettsnæringa vel 30 år tilbake foregikk i en tid da keynesiansk blandingsøkonomi samt dette norske blandingsadministrative systemet sto sterkt (Hernes 1978). Den norske blandingsadministrative (korporative) styreformen innebærer en segmentering av samfunnet der makt ble fordelt etter andre prinsipper enn etter den formelle og konstitusjonelle definisjonen. Felt (eller segment) av samfunnslivet kunne enes om sannheter og forvalte samfunnets ressurser i tråd med disse, på tvers av samfunnets formelle skillelinjer. For eksempel kunne fiskeriforvaltningen og fiskerierorganisasjonene (spesielt Norges Fiskarlag), godt hjulpet av blant annet fiskeripressa, fiskeriforskningen og Fiskarbanken, utvikle egne mål, løsninger, og utviklingsforløp, basert på en egen forståelse av hva som var nødvendig politikk. Staten knyttet organisasjonene tett til seg i arbeidet med å fordele samfunnets ressurser effektivt. Fiskarlaget hadde sågar i mange år en omfattende overføring av penger fra staten (i henhold til Hovedavtalen) for å ivareta forskjellige ordninger på vegne av staten. Også staten så dette som rasjonelt, Fiskarlaget var tross alt nærmere "klientene". Kollektive løsninger var viktig, og nye tiltak ble utviklet i samråd med berørte organisasjoner (Egeberg et al. 1978). Men nettopp Egeberg et al. (1978) trekker frem tendenser fra 1970-tallet som i ettertid kan tolkes som forvarsler til det som skulle komme: strukturrasjonalisering innen organisasjonene med større enheter og flere ansatte, grasrotaksjoner som ikke kanaliseres gjennom etablerte

organisasjoner, og at den konsulterende stat ikke lenger konsulterer, men tar beslutninger uten å kommunisere med ”berørte parter”.

Liberale strømninger fikk bedre fotfeste utover på 1980 og -90 tallet. NPM er en samlebetegnelse på en viss type endringer som har pågått i den offentlige forvaltningen i Norge og en rekke andre vestlige stater de siste 20 årene. Denne utviklingen kjennetegnes blant annet av en avvikling av politisk styring, en styrking av byråkratiet, en privatisering av en rekke offentlige oppgaver, og et sterkere fokus på kontroll og overvåking, og vektlegging av nye saksområder. Mer eller mindre autonome organisasjoner står for implementering og gjennomføring av handling basert på politiske signaler, mens politikerne (fortsett) sitter med ansvaret (NOU 2003:19) (helsepolitikk og flyktning- og asylpolitikk er eksempler som ofte nevnes her). Denne frikoblingen (eller ”decoupling”, jfr. Meyer and Rowan (1977)) styrker statens fleksibilitet ved at mer autonome enheter står friere til å foreta en selvstendig tilpasning til de problemene og den situasjonen de står overfor, på de arenaene de befinner seg på. Styringsmålene endres, det legges i alminnelighet større vekt på lønnsomhet. For å understreke statens nye rolle som leverandør av tjenester til bevisste, individuelle, og informerte konsumenter i et marked, benyttes i noen grad betegnelsene ”supermarkedsstaten” og ”tilbudssidestaten” om statens form etter NPM reformer.

Fiskeoppdrettsnæringas barndom falt som nevnt sammen med en periode da norsk samfunnsliv i sterk grad var preget av korporative løsninger der organiseringen i større og mindre grad gikk på tvers av konvensjonell (formell) oppgavefordeling. Analyser av fiskeoppdrettets tidlige fase viser hvordan oppdrettsnæringa var et politisk-administrativt prosjekt av en helt annen dimensjon enn det nokså beskjedne oppdrettsvolumet skulle tilsi. Mens volumet oppdrettet fisk på denne tiden lå omkring 2000 til 3000 tonn,

mobiliserte det offentlige for å bygge et rammeverk rundt denne nye virksomheten, inkludert planer for hvordan forskjellige typer offentlige ressurser skulle kunne utnyttes for å sikre den gode vekstvilkår (NOU 1977:39). Her foregikk også en dragkamp mellom sektorer, kamper initiert av at man oppfattet at dette dreide seg om fordeling av fremtidige ressurser. På tross av dette inngikk aldri norsk fiskeoppdrett i noen korporative maktstrukturer på samme måte som fiskeri- og landbruksnæringene. Selv om oppdrettslovgivningen ble underordnet fiskeriforvaltningen falt aldri fiskeoppdrett forvaltningsteknisk til ro i et segment. Andre store oppgavefelt som angikk oppdrett lå til andre fagdepartementet. Fordelingsmålet som sto sterkt i det korporative systemet slo likevel inn i oppdrettspolitikken gjennom oppbyggingen av næringa med prioritering av visse grupper aktører. Systemet var blant annet institusjonalisert ved at fiskeristyrene innstilte til fordeling av konsesjonene, fiskerisjefen tok beslutningen, med Fiskeridirektoratet som ankeinstans.

Fiskeriforvaltningen gikk tilsynelatende seirende ut av sektorkampen, da forvaltningsansvaret for Oppdrettsloven ble lagt til Fiskeridepartementet. Oppdrettsloven ble utviklet etter samme lest som Deltagerloven i fisket, og omsetningen ble regulert av samme redskap som i fiskerinæringa: et salgsselskap eid av råvareprodusentene og regulert med hjemmel i Råfiskloven. Men andre interesser, i første rekke landbruksinteressene, spesielt anført av profilerte landbruskforskere og kommersielle og akademiske aktører innen teknisk-industriell sektor slapp aldri taket i næringa. Fortsatt påvirker disse interessene utviklingen og strukturen i oppdrettsnæringa. Det oppdrettspolitiske hovedansvaret ligger fortsatt i Fiskeridepartementet. Likevel viser den sentrale plass begrep som "produktivitetsutvikling" har fått for å legitimere så vel lovendringer som forskningsprosjekter at den industriorienterte tekningen nå er sentral. For et par tiår siden var

distriktsutvikling og utvikling av småbedriftsmiljø mer sentrale tema. Også begrepet ”matproduksjon” står langt sterkere i dag enn tidligere i næringas historie, mens man tidligere la større vekt på å utnytte kysten til fordel for dem som bor der. Dette kan tilskrives landbrukskreftenes kontinuerlige påvirkning på utformingen av næringa. Industri- og landbruksinteressenes involvering i moderne oppdrett er også lett synlige i oversikter over aktørene i næringa. Oppdrett er storindustri og har for lengst tatt i bruk moderne teknologi for å rasjonalisere produksjonen. Også tradisjonelle landbrukskonsern er nå aktive på eiersiden i næringa.

Oppdrettsnæringa har endret seg betydelig de siste 25 år. Her vil vi kort vise forskjeller ”den gang” og ”nå” relatert til reguleringer.

I 1980 besto næringa av mange små enheter på matfiskeleddet. En viss vertikal integrasjon i settefiskanlegg ettersom etableringen der var åpen, men også den sektoren var underlagt kapasitetsregulering. Ulike samarbeidsordninger ble utprøvd (ringer, samvirkelag, osv). I dag består deler av næringa av store vertikalt og horisontal integrerte foretak, der settefisk og slakte-, pakke-, og eksportfunksjoner er inkludert i konsern eller andre former for samarbeid av tett og forpliktende karakter. Oppdrettskapasiteten er også gradvis oppmyket, først med mer m³ per konsesjon, deretter endrete regler for måling av oppdrettsvolum, flere lokaliteter per konsesjon, anledning til samlokalisering, med videre.

Den gang var omsetningen på første hånd regulert og pliktig omsatt gjennom Fiskeoppdretternes salgslag. Nå er det i utgangspunktet fri omsetning, men næringa har de siste årene vært underlagt felles begrensninger i omsetningen til EU-markedet.

For 25 år siden var bestemmelsene om lokalisering og eierskap restriktive, noe som bidro til en homogen struktur med liten geografisk variasjon. I dag er det ingen krav til eierskap og lokalisering, og man anser de biologiske og teknologiske kravene til oppdrettsproduksjon som tilstrekkelige bindinger av næringa til distriktene. Myndighetene har riktignok en (teoretisk) mulighet til å påvirke eierskapet gjennom en mulighet til å hindre eierskapsdominans i næringa (maksimalt 20 % på en hånd) gjennom regulering.

Den gang var forholdet til utlandet styrt av salget av laks og ørret. Markedet var nokså ukomplisert ettersom det var gode priser og liten turbulens rundt norske oppdrettsprodukter. Allerede på 1970-tallet var det riktignok relativt omfattende forsøksvirksomhet i andre land av norske entreprenører, men dette forstyrret uansett i liten grad norsk oppdrettsvirksomhet. Målt i forhold til næringas størrelse var det dessuten tidlig en betydelig eksport av norsk teknologi og kompetanse. Nå er hovedmotoren i næringa fortsatt salg av laks og ørret, men dette er nå en langt mer kompleks øvelse, som inkluderer innsats innen handelspolitiske oppgaver for å åpne nye markeder og hindre restriksjoner i eksisterende markeder. Salget av fisk er nå fritt, men tariffere så vel som ikke-tariffere hindringer dukker opp i en rekke markeder.

Den gang var sysselsettingen betydelig målt i forhold til produsert mengde fisk. Den såkalte produktivitetsutviklingen i oppdrettsnæringen har handlet mye om å rasjonalisere virksomheten, og antall tonn per årsverk er nå langt høyere enn for 25 år siden.

Den gang var forskningen offentlig finansiert og åpen. Økt innslag av store kommersielle aktører har bidratt til at en større del av forskningen nå er finansiert av privat kapital, noe som igjen resulterer i utviklingen av mer lukkede kunnskapssystemer.

1.4 Reguleringspolitikk og EU-klemma

Vestlige land har de siste årene fått en økende tiltro til markedet som allokeringmekanisme. Den rådende styringsideologien er altså under endring. Myndighetene skal bidra til vekstprosesser gjennom å stimulere tilbudssiden. Målsetningen er at en på sikt bidrar til utviklingen av et selvregulerende marked, hvor ressursene automatisk kanaliseres til områder hvor de gir størst avkastning. Videre har også "New Public Management"-retningen fått økende betydning for reguleringspolitikken og organiseringen av offentlig virkemidler. Kort fortalt dreier det seg om økt fokus på effektivitet og målstyring i bruk og organisering av offentlige virkemidler (Johnstad et al. 2003). Endringer i styringsideologi og introduksjon av nye ideer i det politiske reguleringsregimet vil både kunne påvirke målformuleringer og hvilke virkemidler som anvendes, eksempelvis innenfor havbrukspolitikken. Spredning av slike nye ideer og prinsipper er noe det fokuseres på innenfor ny-institusjonell organisasjonsteori (DiMaggio and Powell 1983). Her hevdes det at institusjonelle systemer som samhandler, eksempelvis gjennom internasjonale avtaler, etter hvert vil bli preget av en viss strukturell konvergens. Systemene blir mer lik hverandre og "moteretninger" for regulering av næringer spres mellom systemer. Det finner da sted det som omtales som en institusjonell isomorfisk endring (Johnstad et al. 2003). En slik tilnærming kan brukes for å forstå hvordan eksempelvis den norske havbrukspolitikken påvirkes av internasjonale reguleringstrender.

Globale endringer i politikk og økonomi er delvis atskilte prosesser, delvis to sider av samme sak. Politiske endringer forklares ofte ved henvisning til overordnede idealer om en friere flyt av varer og tjenester, penger og personell. Endringer av betydning for norsk havbruksnæringa kan spres både ved direkte og indirekte maktpolitiske virkemidler. I den direkte påvirkningen har Norge gjennom EØS-avtalen pålagt seg selv å føre en linje der vi innlemmer EUs

politikk i våre egen nasjonale politikk selv om vi ikke er medlemmer. Vi har anledning til å nedlegge veto i en rekke sammenhenger, men den politiske kostnaden ved denne adgangen er ansett for å være så omfattende at den i liten grad blir bruk. Men også indirekte, ved at oppfatningen om hva som er kurante styringsmåter og styringsmål endres i det vestlige idefellesskapet, og at disse nye idealene blir retningsgivende for hvordan man forvalter, beslutter og organiserer innenfor områder som angår oppdretterne. Norge og norske politikere er med i det vestlige idefellesskapet, der politiske kulturer sprer seg også gjennom andre fora enn de direkte merkantile og maktpolitiske.

Den overordnede ideologiske begrunnelsen for disse endringene er styrking av markedet som fordelingsmekanisme framfor en politisk styring etter andre (politiske) styringsmål. En økonomisk vurdering av en slik endring vil legge vekt på at dette vil styrke effektiviteten i fordelingsprosessene og senke kostnadene. En samfunnsmessig vurdering av de samme endringene vil legge større vekt på hvordan endringene påvirker fordeling av ressurser i samfunnet. I dette tilfellet er det åpenbart kapitaleiere som prioriteres.

Effekter av denne effektivitets- eller markedstenkningen er mange. For det første innebærer det en endring av måten det offentlige organiserer sine oppgaver på, med en fristilling av tilsynsetater, større autonomi, og med et forretningsprinsipp som grunnleggende for deres virksomhet. Dette gir nye (og tildels mer voluminøse) metoder for oppgaveformulering og – løsning. Videre innebærer disse endringene en nedprioritering av det som tidligere var viktige politiske tema, og en nedprioritering av politiske tema overhodet. Politiske beslutningsorganer avvikles og myndigheten overføres blant annet til tilsyn. For det tredje, ”nye” (og delvis apolitiske) arenaer for regulering som matsikkerhet, genetisk modifiserte produkter, vill-laks spørsmålet og fiskehelselovgivningen, etableres. Til slutt, en fragmentering oppstår, der det er

lite kontakt mellom forskjellige etater og instanser som spiller en rolle overfor havbrukssektoren.

1.5 Nye trekk i norsk havbrukspolitikk

På 1970-tallet ble det etablert et reguleringsregime for laks- og ørretoppdrett der myndighetene var opptatt av å styre produksjonsveksten, både av hensyn til oppbygging av infrastruktur, kompetanseutvikling på alle plan, og etableringen av andre innsatsfaktorer den nye næringa ville være avhengig av. Konesjonsloven var redskapet som skulle styre denne utviklinga, spre produksjonskapasiteten, samt styre eiermessige forhold i næringa. Et salgslag hjemlet i Råfiskloven skulle gi aktørene muligheten til å hente ut storskalagevinster på tross av at reguleringene hindret etableringen av store produsentenheter. I prinsippet gjelder det samme lovverket fortsatt, men i 1991 ble reguleringene av eierskap og selskapsstørrelse fjernet. Liberaliseringen i lovverket ble delvis motvirket ved innføringen av fôrkvoteordningen i 1996.²

Mens oppdrettsproduksjonen nærmest er tredoblet de siste 10 årene, har antall ansatte vært relativt stabilt. Større produksjon per ansatt har blant annet vært mulig gjennom økt automatisering og rasjonalisering. I stedet for sysselsettingsvekst innen matfiskproduksjon har det vært en vekst i leverandørindustrien. I oppdrettsnæringen har det vært en forskyvning fra manuelle operasjoner mot automatiserte operasjoner basert på høyteknologi og formalisert kunnskap.

² Så langt har det vært 3 versjoner av Oppdrettsloven. En midlertidig (1973), den første permanente (1981), og så dagens (1985). Disse tre lovene er langt på vei basert på de samme prinsippene som konsesjonsvolum som konsesjonsavgrensning, og monokultur som et driftsmessig prinsipp. En ny lov er nå på trappene. Denne vil vi komme litt tilbake til seinere i rapporten.

Kapitel 2 og kapittel 3 viser at det har foregått en dreining av havbrukspolitikken i tråd med endringer i den generelle offentlige politikken i Norge. Disse endringene har ført til redusert politisering av tema for offentlig handling innen akvakultur. Andre argumenter (som effektivitet, kostnadsreduksjon, med videre) slipper til i beslutningsprosessene på en annen måte enn tidligere. Dette er ikke noe særstykke innenfor havbruk, men ettersom havbruk ble etablert i en tid da den politiserte beslutningsmodellen sto sterkt i Norge, ledet det til at havbrukets forvaltningsverk ble ”gjennomideologisert” fra starten av. Næringa skulle være et instrument for å bringe arbeidsplasser og inntekter ut i landet. Selv om denne modellen aldri slo helt rot, til det har endringstakten i næringa alltid vært for stor, måles den like fullt fortsatt opp mot en slik modell. Det første hovedbidraget viser hvordan dreiningen bort fra denne modellen har foregått innenfor havbrukspolitikken, og hvordan den har materialisert seg i form av rapporteringskrav, kontroll, innsyn, og personlig ansvar, og et konglomerat av institusjoner som har fått forskjellige oppgaver innefor dette systemet. I tillegg foregår det en omlegging av akvakulturlovverket. På tross av at vi i øyeblikket har den tredje oppdrettsloven på 30 år, er prinsippet langt på vei det samme. Nå drøftes det et nytt reguleringsprinsipp, og en ny havbrukslov. Kapittel 3 drøfter sider ved denne prosessen, som på ingen måte er sluttført ennå. Dette bidraget drøfter i første rekke etableringen av det nye reguleringsprinsippet Maksimal Tillatt Biomasse (MTB).

I forrige rapport (Aarset et al. 2004) drøftet vi i hvilken grad havbruksreguleringene er tilpasset bedriftenes behov for innovasjon og endringer i produksjonsteknologi. Deretter skisserte vi en rekke tema vi ville komme tilbake til i Fase II rapporten. Etter tilbakemeldinger og diskusjoner er noen korreksjoner gjennomført i forbindelse med utskrivningen av denne rapporten. Hovedvekten i denne Fase II rapporten er lagt på det temaet vi i den

forrige rapporten kalte ”Nytt system for produksjonsregulering og avgrensning av matfiskoppdrett”. Dette er behandlet i denne rapporten i det som framstår som to separate bidrag. For det første hvordan mer generelle styringsprinsipper i norsk forvaltning har slått inn i norsk havbrukspolitikk (kapittel 2, skrevet av SNF). Dette har også konsekvenser for flere av de temaene som er skissert. Det andre hovedsporet konsentreres eksplisitt på endringer av prinsipper for forvaltningen av norsk havbruk (kapittel 3, skrevet av Fiskeriforskning). Disse to bidragene drøfter også tema som miljø, innovasjon og arealbruk, likevel behandles miljøtemaet og innovasjonstemaet igjen i kortere bidrag (henholdsvis kapittel 4 og kapittel 5). Avslutningsvis (kapittel 6) tar vi opp en rekke tema som kan danne grunnlag for fremtidig forskningsvirksomhet innen regulering av havbruksnæringa.

2 ENDRINGER I REGULERINGEN AV NORSK FISKEOPPDRETT³

Bernt Aarset og Stig Erik Jakobsen

2.1 Introduksjon og problemstillinger

I de seinere årene har det vært omfattende endringer i reguleringen av norsk fiskeoppdrett. Blant de større endringene kan nevnes avviklingen av eierskapsreguleringen og førstehåndsomsetningen i 1991 og etableringen av fôrkvoteordninga i 1996. I tillegg har det foregått en lang rekke større og mindre justeringer av regelverket. Alt i alt har dette bidratt til at næringa i dag består av større enheter enn før, og at den har en struktur mer lik annen industri med eiere som er atskilt fra bedriftsledelsen og som stiller en annen type krav til bedriften enn det som har vært vanlig tidligere. Innen gruppen av oppdrettsbedrifter er spekteret av typer bedrifter større ettersom reguleringene ikke lenger er så opptatt av hvordan bedriftene ser ut, men mer av hva de gjør. Norsk oppdrettsnæring består nå både av internasjonale vertikalt integrerte storkonsern, noen større regionale selskaper og mindre oppdrettsbedrifter med relativt få konsesjoner og med fokus på matfiskproduksjonen.

I dette kapitlet spør vi først om hvordan vi kan forstå utviklingen i den politiske reguleringen av norsk fiskeoppdrett. I tråd med dette spør vi også om fordelingsmessige mål er blitt mindre viktig i reguleringsregimet, og til slutt om hvordan europeisk integrasjon påvirker reguleringsregimet.

Problemstillingene kan belyses fra to separate perspektiv. For det første har det pågått en global reformprosess av politiske styringssystemer. Forskjellige nasjoner har tatt opp ideene fra den såkalte New Public Management (NPM) skolen i varierende grad og på forskjellig måte. Også norsk forvaltning er

³ Takk til Oluf Langhelle for gode kommentarer, FHF for finansiering, og "Gruppa" for

influert av disse idealene. Hva de enkelte nasjonene tar opp og hvilken effekt dette har varierer med hvilken situasjon de enkelte nasjonene er i. Dette perspektivet belyser med andre ord hva politiske institusjoner kan og eventuelt ikke kan gjøre. For det andre er som kjent Norge et "utenforland" i europeisk sammenheng, men med et nært forhold til dette fellesskapet. Forholdet er først og fremst regulert av EØS-avtalen, men her er store deler av fiskeripolitikken utelatt. EØS-avtalen omfatter ikke ressursfordeling og gir ikke generelt fri markedsadgang til EU-markedet for norske fiskeprodukter (St.meld. nr. 27 (2001-02)). Dette betyr imidlertid ikke at andre overenskomster som EØS-avtalen dekker ikke får innflytelse for norsk fiskerinæring. Forholdet til EU må derfor behandles separat, der Norge delvis er en sterk aktør som en stor eksportør av fisk, delvis en svak part som et lite land med relativt sett få politiske ressurser. For oppdretterne forteller en slik analyse noe om hvilket handlingsrom oppdretterne har og hva de må gjøre for å holde seg i gang som økonomiske aktører.

I det videre arbeidet vil vi først skissere en teoretisk tilnærming til vår analyse, der vi ser både på korporative og nyliberale trekk i den norske forvaltningen. Neste avsnitt omhandler utviklingen i næringa sett i lys av endringer i reguleringene. Deretter kommer vi mer spesifikt inn på forskriftssystemet og hvordan dette har endret karakter, og hvilken betydning det har fått for næringsreguleringa. Til slutt drøfter vi om utviklingen kan oppsummeres som overgangen til ett nytt reguleringsregime.

2.2 Tilnærming og teori

Vi har hovedsakelig hentet vårt teoretiske rammeverk fra den ny-institusjonelle organisasjonsteorien (Se blant annet Powell og DiMaggio (1991), Meyer og Rowan (1977), og Scott (1995)). Denne skolen er skeptisk til den rasjonelle aktør-modellen i analysen av individuell praksis innen organisasjoner og institusjoner, og legger i større grad vekt på individers hang til å la rutiner og andre tatt-for-gitt oppfatninger styre deres adferd. Denne skolen tar med andre ord avstand fra "rational choice" skolens syn på institusjoner som noe en kan konstruere for å løse konkrete økonomiske eller andre samfunnsmessige problemer. "Rational choice" skolen står særlig sterkt blant økonomer, men er også en viktig retning blant mange samfunnsvitere. Vårt perspektiv, derimot, er mer evolusjonært. Institusjoner er noe vi bærer med oss i måten vi oppfatter verden omkring oss på, og de valgene vi gjør for å løse oppgaver. Vi kan ha et bevist forhold til dette, men vi kan ikke skille oss helt fra det. Vår opplæring og bakgrunn bestemmer hvordan vi gjør ting. Nye institusjoner vil med andre ord alltid inneholde store andeler med gammelt materiale. Organisasjoner kan ikke forstås som homogene enheter, men som bestående av medlemmer med sammensatte verdier og intensjoner, og som enheter som omslutter konflikter, maktkamp og uenighet. Politiske arrangementer er karakterisert av en viss grad av sti-avhengighet, og overgangen til et nytt regime vil alltid i noen grad arve struktur, regler og prosedyrer fra tidligere regimer. Omgivelsene åpner med andre ord for endringsorienterte (konflikt-drevne) prosesser, samtidig som det eksisterer konservative krefter som holder igjen.

Så hvordan kan vi forstå endringer i reguleringen av norsk fiskeoppdrett?

Lærebokversjonen av tradisjonell politisk regulering er basert på et klassisk weberiansk byråkrati som hviler på nasjonalstatens suverenitet og autonomi. Den europeiske integrasjonen har satt denne nasjonsbaserte politikkformen

under press. Globalisering av økonomien har økt trykket på effektivisering av den offentlige forvaltningen. Det er utviklet en stor litteratur omkring endringer i organiseringen av politisk styring i løpet av de siste 30 år (se blant annet March og Olsen (1983; 1989; 1976) og Olsen (1972; 1978; 1988)). Internasjonalt har i løpet de siste 15 år NPM reformer i det politisk-administrative systemet i stadig økende grad stått fram som noe nytt, og spesielt Christensen og Lægreid og deres kolleger har studert hvordan disse reformene har slått inn i norsk samfunnsliv (se blant annet Aberbach og Christensen (2003), Christensen (2003a; 2003b), og Christensen og Lægreid (2004; 2003b; 2003a)).

Styring ved hjelp av mål og resultat (i litteraturen kalt "MBOR" etter "Management by Objectives and Results") var den første NPM reformen som ble implementert i norsk forvaltning da den ble obligatorisk for den økonomiske politikken i 1991 (Christensen and Lægreid 2003b). Med MBOR menes en styringsform som er dynamisk og basert på evaluering, etterprøving og oppgradering. Det er (i tråd med dette) tendenser til en desentralisering av autoritet, både funksjonell og geografisk, og etableringen av forskjellige former for partnerskap mellom privat og offentlig sektor. Slike nettverk er antatt å øke i antall og betydning. Hensikten med denne reformen var å gjøre styringsmålene mindre diffuse, fokusere på resultater, introdusere overvåkingssystemer, og i større grad benytte insentivsystemer for å få utført oppgaver.

I forbindelse med introduksjon av NPM reformer i Norge er styringskomponentene i større grad implementert enn markedskomponentene (Christensen and Lægreid 1998). Årsaken til dette er at styringsreformene har en mer generell og mindre truende form enn markedskomponentene (Christensen 2003b), på tross av at også disse forsiktige NPM reformene har

kapasitet til å underminere politisk kontroll (Christensen and Læg Reid 2004). NPM er implementert i norsk politikk via forskjellige prosesser. Christensen et al. (2002) viser hvordan kontrollen med ytelse (performance auditing) har blitt utviklet og styrket siden midt på 1990-tallet, mens Helgesen (2001) analyserer implementeringen av en modell for styring av ytelse (performance management) i den nye reguleringen av statsfinansene (Government Financial Regulation) i 1996. Norge installerte også et insentivsystem der det ble betalt for ytelse for administrative toppledere tidlig på 1990-tallet, et system som ble implementert mer nølende enn forventet (Læg Reid 2001).

Det er en tendens, og en komponent av NPM, at stadig flere områder i samfunnslivet blir regulert via lover og forskrifter. Norges formelle forhold til EU er regulert av EØS-avtalen, en avtale mellom EU og EFTA-landene. Under denne avtalen har Norge implementert reguleringen for fri bevegelse av varer og tjenester, kapital og arbeidskraft. Etersom EFTA-landene ikke deltar i EUs beslutninger, gir EØS-avtalen en ensidig tilpassning for EFTA-landene til EU lovgivningen. I den generelle integrasjonsprosessen mellom EU-landene er EU-domstolen sentral (Fligstein and Sweet 2002; Sweet and Brunell 1998). Domstolen kan sette de nasjonale domstolenes avgjørelser til side (NOU 2003:19). Forholdet til norsk politikk er litt annerledes. Norsk politikk dreier seg også om tilpassning til krav som ligger i EU-direktiver, og som Norge har forpliktet seg til å imøtekomme gjennom EØS-avtalen. EU-direktivene er ikke direkte overordnet norsk lov så lenge EØS-avtalen er en folkerettslig traktat, men det ligger likevel en forpliktelse hos norske myndigheter til å tilpasse norske lover og reguleringer til EU-rett. Norge har adgang til å nedlegge veto, men de politiske kostnadene ved dette ansees som svært høye (NOU 2003:19). En mer fremtredende rolle for offentlig administrasjon kan bli konsekvensen av den europeiske integrasjonen ettersom nasjonalstatene forplikter seg til å tilpasse seg eksterne normer for regulering.

I utformingen av egen politikk, for eksempel når det gjelder regionalpolitikk, må Norge tilpasse seg direktiver og prinsipper i EU-systemet. EØS-avtalen dekker ikke forvaltningen av norske fiskeressurser. Samarbeidet mellom Norge og EU i ressursforvaltningsspørsmål er basert på bilaterale avtaler. Handel med fisk og fiskeprodukter er imidlertid dekket av protokoll 9 i EØS-avtalen (<http://www.eu-norway.org/agriculture/Fisheries/Fisheries.htm>).

På Fiskeridepartementets hjemmeside står følgende:

”Det foregår nå en gjennomgang av EØS-avtalens protokoll 9, hvor en skal drøfte sentrale problemstillinger som angår markedsadgang for fisk med Kommisjonen. Dette vil omfatte EUs utvidelse østover, handelsregimet generelt, fortolkning av statsstøttereglene på fisk, antidumping- og transittspørsmålet”
(<http://odin.dep.no/fid/norsk/internasjonalt/008041-990027/>).

Gaines (2003) argumenterer for en ny og mer autonom rolle for offentlige institusjoner og for offentlige/private institusjoner som produserer input til dem som lager politikk (for eksempel Fiskeridirektoratet), mens Fredrickson (1999) skisserer en mer begrenset rolle for politikere, og påpeker at offentlig administrasjon har vært dyktig til å tilpasse seg disse utfordringene. Presset for endring kommer ikke bare fra det nasjonale politiske systemet. Eksterne direktiver og regler er endret og modifisert og til en viss grad tilpasset hjemlige forhold når de implementeres i det nasjonale systemet (March and Olsen 1989; Beyers 2002). Aktørene i det politiske systemet vil søke etter noe som virker kjent når de konfronteres med en ny situasjon (for eksempel et EU-direktiv), og forsøker til en viss grad å videreføre eksisterende rutiner og praksis. I denne oversettelsesprosessen vil administrasjonen (for eksempel Fiskeridirektoratet og Mattilsynet) ha en viktig rolle, siden de kontrollerer ekspertkunnskapen. Politikere er hovedsakelig involvert når sluttproduktet godkjennes.

Har den norske oppdrettsreguleringen endret seg fra et nasjonalt og korporativt styrings- og fordelingsregime basert på nasjonalstatens verdier, til et kontroll- og overvåkningsregime hvor det primære er å tilpasse næringen til internasjonale krav og bestemmelser? I den empiriske delen av analysen som følger tar vi for oss tre forskjellige faser i reguleringspolitikken. Deretter drøfter vi endringer i reguleringsregimet og i hvilken grad vi kan påstå at vi beveger oss mot et nytt reguleringsregime.

2.3 Faser i reguleringen av norsk fiskeoppdrett

Fra sin begynnelse tidlig i 1970-årene har norsk fiskeoppdrett nå blitt en svært viktig næring på kysten. Hovedproduktene er laks og ørret. I 2002 var produksjonen 450000 tonn laks og 83000 tonn ørret (slaktet volum). Førstehåndsverdien var om lag NOK 9,5 mrd. Antall ansatt i produksjonsprosessen var ca. 3600, og 850 konsesjoner var fordelt på 150 selskap. Det meste av produksjonen eksporteres, og eksportverdien i 2002 var NOK 10,9 mrd. De viktigste markedene er Frankrike, Danmark, og Japan. I 2002 utgjorde den norske lakseproduksjonen 42 % av den internasjonale lakseproduksjonen.

2.3.1 1973-1991: Det ”gamle” (styrings- og fordelings) regimet

Den første (midlertidige) oppdrettsloven (1973) introduserer en obligatorisk lisens for oppstart av fiskeoppdrett, og etablerte en maksimumsstørrelse målt i merdvolum for en konsesjon. Til å begynne med var konsesjonsordninga mer en registreringsordning, og de fleste som ønsket seg fikk konsesjon. I 1977 vedtok imidlertid myndighetene konsesjonsstopp i påvente av en ny oppdrettslov (NOU 1977:39). I den andre oppdrettsloven (1981) var de sentrale politiske målene å bidra til å opprettholde en industristruktur basert på små bedriftsenheter, eierskapsstruktur basert på lokale eiere, og en distriktsmessig

profil på fordelingen av anlegg (St.meld. nr. 71 (1979-80)). Upresise formuleringer i det eksisterende lovverket samt den formidable veksten i næringa på denne tiden utløste behovet for et nytt lovverk. I den tredje oppdrettsloven (1985) ble hovedlinjene fra 1981-loven med å legge vekt på en jevn og mest mulig rettferdig fordeling av konsesjonsvolumet opprettholdt (NOU 1985:22; St.meld. nr. 65 (1986-87)). De to nordligste fylkene ble gitt prioritet ved tildelingsrundene i 1985 og 1988-89 (1988-89 var en rein nordnorsk tildelingsrunde). Den tredje loven skiller seg fra den andre ved at eier-oppdretter prinsippet ble avvirket. Hovedeier skulle være investorer med lokale koblinger, og en eier kunne ikke være hovedeier i mer enn et anlegg.

Resultatet av den fagpolitiske dragkampen på 1970-tallet førte til at forvaltningen av oppdrettsloven ble lagt til Fiskeridepartementet, som igjen benyttet seg av sine redskaper (Deltagerloven og Råfiskloven) for å løse oppdrettsnæringas nærliggende problemer. Begrensningene på eierskap og lokalisering førte til at staten mer eller mindre frivillig etter hvert utviklet betydelige støttefunksjoner for næringa. På tross av dette fiskerorienterte hovedansvaret for forvaltningen av næringa ble oppdrettsnæringa aldri lik fiskeriene. Til det lå for mange oppgaver innunder forvaltningsansvaret til andre fagdepartementet, dessuten var oppdrettsnæringa funksjonelt for ulik andre fiskerier, og det var liten sammenheng mellom næringas behov og de etablerte kompetansemessige ressursene fiskeriforvaltningen rådde over med hensyn til oppgaver i de øvrige fiskeriene (se blant annet Didriksen (1987), Jakobsen (1996), og Aarset (1997)).

2.3.2 1991-2001: Overgang fra et gammelt til et nytt regime

Ved utgangen av 1980-tallet møtte norsk fiskeoppdrett store (og økende) problemer. Prisene falt på grunn av økning i den internasjonale konkurransen.

Omfattende tap på grunn av sjukdom i denne perioden forsterket problemene for enkeltaktører, men da effektive løsninger ble utviklet var heller ikke dette helt uproblematisk. Store kompensasjonsutsett av smolt overlevde, og produksjonsveksten økte dramatisk, med ytterligere press på prisene som resultat. Det hører med til historien her at i denne perioden var smolt lett tilgjengelig etter liberaliseringen av et produksjonsbegrensende regelverk i 1986.

Presset økte på forvaltningen fra to fronter. For det første fungerte den regulerte førstehåndsomsetningen (inklusive en ordning der salgslaget kunne diktere pris) annerledes i oppdrettsnæringa enn i fiskerinæringa. I ordinært fiske var ressursene usikre og uforutsigbare. Salgslagsordningen kan forsvares ved at den kan ha en stabiliserende effekt overfor markedet så vel som for forskjellige grupper av aktører. I oppdrettsnæringa var det en kontinuerlig vekst uten naturgitte beskrankninger. Oppdrett er teknisk sett en type matvareindustri snarere enn primærnæring, og hadde ikke samme behov for et bolverk mot naturgitte svingninger som fiskerinæringa. Salgslagsordninga opplevde derfor problemer med gratispassasjerer og i økende grad manglende lojalitet når etterspørselen sank. Etter hvert oppsto et overproduksjonsproblem. For det andre kom eierskapsreguleringene raskt under kontinuerlig (og økende) press. Sviktende økonomi ga grunnlag for å trekke inn nye eiere i mange anlegg, og en eventuell konkurs satt de store kreditorene (bankene) i en problematisk stilling. Begge disse forholdene, krav fra både eiere og kreditorer, satt lovgivningen under press. Ved avviklingen av salgslagsordningen i 1991 ble også denne formen for eierregulering avviklet. Bindingen mellom konsesjon og lokalitet ble imidlertid opprettholdt.

Responen fra politiske myndigheter på denne krisen var en liberalisering av reguleringsregimet i 1991. Et viktig prinsipp i oppdrettsreguleringen var at det

var knyttet eierskapsforpliktelser til konsesjonene. Da dette kravet ble fjernet i 1991, markerte det et brudd med politikken så langt. En ny forskrift som gjorde det mulig for ikke-lokale å ha majoritetsinteresser i et fiskeoppdrettsanlegg ble introdusert. En eier/selskap kan nå ha majoritetsinteresse i mer enn et anlegg. Konsekvensen var eierskapskonsentrasjon. I 1990 bidro de 10 største bedriftene med 8 % av totalproduksjonen av laks- og ørretproduksjon, mens i 2001 var andelen til de 10 største bedriftene 46 %.

Også førstehåndsomsetningen av laks ble liberalisert i 1991. Fiskeoppdretternes salgslag (FOS) gikk konkurs i 1991 etter at de feilet i å regulere tilbudet av laks. I en utredning om oppgjøret etter konkursen i FOS diskuterte utvalget om FOS kunne vært videreført (NOU 1992:36). Ut fra et økonomisk perspektiv mener de at verdiene i FOS-systemet kunne blitt tatt bedre vare på gjennom en akkord. Utvalget går videre nokså langt i å kritisere fagdepartementet for ikke å ha klare mål med hva de ville med FOS utover høsten 1991. Utfallet var i alle fall at salgsorganisasjonen ikke ble opprettholdt, og noen ny salgsordning ble ikke etablert.

Oppdrettspolitikken har vært en lett tilgjengelig markeringsarena for politikere. Tidlig på 1980-tallet, for eksempel, ble endringer i regjeringssammensetningen reflektert i endringer i antall m³ tillatt volum på oppdrettskonsesjonene. Også i overgangsfasen på 1990-tallet ble det foretatt politiske ”mottrekk” mot de tiltagende liberaliseringstendensene. I 2001 introduserte myndighetene en forskrift som fastslo at ingen enkeltbedrift kan kontrollere mer enn 20 % av det totale konsesjonsvolumet i produksjonen av laks og ørret. Denne forskriften reverserte til en viss grad liberaliseringen 10 år tidligere med avviklingen av eierskapsreguleringen. I 1996 introduserte norske myndigheter fôrkvoter som innebar en restriksjon på mengden fôr som var tillatt å bruke på en konsesjon i ett år. Denne ordningen innebar en mer direkte statlig styring av

oppdrettsproduksjonen enn den gamle salgslagsordningen. Fôrkvoteordningen var en konsekvens av EUs gjentatte dumpinganklager mot norsk lakseoppdrett. Det må sies å ha vært et effektivt middel ettersom det har begrenset veksten i den norske næringen. Fra 1992 til 1997 ble den norske produksjonen nesten tredoblet, mens den årlige produksjonen bare økte med 13 % fra 1999 til 2002.

Det ”daglige” politiske arbeidet knyttet til forholdet mellom oppdrett og EU er styrt av det faktum at Norge er en av verdens ledende produsentland av oppdrettslaks, at EU er det største enkeltmarkedet for den norskproduserte fisken, at en stor europeisk foredlingsindustri avhenger av importen av norsk laks, og, viktigst, at Europa selv har en oppdrettsnæring av ikke ubetydelig lokalt/regionalt (og symbolsk) omfang. Mens fôrkvoteordningen var et forsøk på å begrense produksjonen iverksatt av norske myndigheter selv, var lakseavtalen tvunget på norske oppdrettere etter at EU-kommisjonen gjennomførte antidumping- og antisubsidieundersøkelser mot den norske oppdrettsnæringa i 1996 (NOU 2003:19). Brudd på bestemmelsene ble funnet, men istedenfor rein straffetoll ble det fremforhandlet en avtale. Avtalen ble satt i verk fra og med 1997. De viktigste punktene i denne avtalen var at eksportavgiften på norsk laks ble hevet fra 0,75 % til 3 %. Denne avgiften skulle forvaltes av Eksportutvalget og minimum NOK 50 millioner skulle benyttes til generiske markedsføringstiltak for atlantisk laks. I tillegg kunne også NOK 50 millioner benyttes til markedsføringstiltak av norsk laks. EU skulle sette minstepris for forskjellige lakseprodukter. Det er også en del av denne avtalen at det skulle inngås individuelle avtaler mellom eksportørene og kommisjonen, og at de eksportørene som så ikke overholdt avtalen ville bli pålagt straffetoll. Kvartalsvise konsultasjoner mellom EU og norske myndigheter skulle lette gjennomføringen av avtalen.

I denne perioden trår norske myndigheter vekselvis på gassen og bremsen. Endringene i reguleringene i 1991 signaliserte at de ønsket å avvikle et direkte ansvar for produksjonskapasitet og problemer knyttet til produksjonsvolum i den norske næringa. Men da produksjonsvekst og prisfall nok en gang ledet norske aktører ut i handlinger i strid med oppfatninger i EU, var det igjen norske myndigheter (og ikke næringa selv) som måtte iverksette tiltak og forsøke å rydde opp.

2.3.3 Fra ca. 2001: Nye tendenser i reguleringen (overvåkings- og kontrollregimet)

Selv om endringsfasen på 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet har involvert varierende og delvis motsetningsfylte tendenser, så er det trekk ved utviklingen som peker på at vi beveger oss mot et nytt regime. Mens myndighetene tidligere la stor vekt på å omsette fordelingspolitiske mål til oppdrettspolitikken ved å detaljformulere anleggsspesifikasjoner, eierskap og lokalisering, trekker myndighetene seg nå tilbake fra dette og legger større vekt på rammer som styrker innsyn, overvåking, og kontroll.

Det gamle reguleringsregime er svekket både gjennom endring og i noen tilfeller avvikling av styringsverktøy og ved at man avstår fra å gjøre mulige oppdrettspolitiske grep. Denne utviklingen kan eksemplifiseres med noen reguleringer og forskrifter av ny dato. For det første ble det i den hittil siste tildelingsrunden for matfiskkonsesjoner for laks og ørret (2003/2004)⁴ ikke lagt inn prioritering av lokalt eierskap eller marginale distrikter med svak økonomi. Derimot er administrasjonen pålagt å evaluere lønnsomheten og prosjektets innovative potensial ved tildeling av konsesjon. For det andre ble det nylig

⁴ FOR 2003-10-17 nr 1245: Forskrift om tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann.

(2004) vedtatt en ny flytteforskrift⁵ som regulerer lokaliseringen og relokaliseringen av produksjonsanlegg. Et oppdrettsanlegg kan fortsatt kun ha lokaliteter i den fiskeriregionen der konsesjonen er registrert, men nytt nå er at eier bare har meldeplikt ved flytting til ny lokalitet i regionen. Det er med andre ord ikke nødvendig å søke om selve flyttingen. Nye lokaliteter må selvsagt være godkjent av de rette instanser. For det tredje er det bestemt at førkvoteordningen⁶ opphører fra og med 1. januar 2005, og den norske fiskeriministeren slo fast at *”industrien selv må være ansvarlig for å tilpasse produksjonen til etterspørselen i markedet”*. Maksimal Tillatt Biomasse (MTB) er vedtatt som nytt prinsipp for produksjonsavgrensning. Utforming av dette opplegget er under arbeid, men uavhengig av form så vil MTB gi grunnlag for mindre presis regulering enn andre systemer en kunne ha valgt. Dette diskuteres i større detalj i kapittel 3.

Myndighetenes muligheter til å gjennomføre eventuelle politiske grep er også blitt svekket av det faktum at EU har mulighet til å overprøve rettslig de reguleringstiltakene som Norge introduserer. Norske myndighetene har fått færre frihetsgrader. Blant annet kan en for sterk vektlegging av fordelingsaspektet i retningslinjene for tildeling av nye konsesjoner resulterer i at større næringsaktører som føler seg diskriminert kan true med å bringe norske myndighetene inn for EU-domstolen.

Bakgrunnen for en styrking av kontrollaspektet ved reguleringen av norsk fiskeoppdrett er en sterkere understreking av industriell effektivitet samt en tilpassing til og godkjenning av internasjonale standarder og forpliktelser. På tross av en politisk liberalisering på visse områder så er norsk fiskeoppdrett

⁵ FOR 2004-02-09 nr 366: Forskrift om klarering av lokaliteter for oppdrett av matfisk og stamfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann.

fortsatt svært regulert. Det er introdusert en lang rekke forskrifter koblet til fiskeoppdrettsloven. Flere forskrifter, noen svært detaljert, regulerer driften av oppdrettsanlegg, og i tillegg er det forskrifter koblet til tildelingen av konsesjoner, produksjonen av settefisk, og foredling/produksjon og salg av oppdrettet fisk. Så langt har vi behandlet mer prinsipielle skift i forvaltningen av norsk fiskeoppdrett. I det neste avsnittet vil vi gå inn på hvordan de nåværende reguleringene kommer til uttrykk mer konkret gjennom forskrifter og andre ordninger.

2.4 Regulering av oppdrettsnæringa og forskriftssystemet

Norsk oppdrettsnæring er konsesjonsregulert, hvilket vil si at søker eventuelt for en tillatelse til å drive en aktivitet som i prinsippet er forbudt. Flere lover regulerer denne konsesjonerte virksomheten. De to mest sentrale lovene er Fiskeoppdrettsloven⁷ og Matloven⁸ med tilhørende forskrifter. I tillegg kommer en rekke andre lover som også i varierende grad får innvirkning på oppdrettsvirksomheten (Forurensningsloven⁹, Plan- og bygningsloven¹⁰, Lakseloven¹¹, Havne- og farvannsloven¹², Vannressursloven¹³ (og Vassdragsloven¹⁴), Friluftsløven¹⁵, Naturvernloven¹⁶, Dyrevernløven¹⁷,

⁶ FOR 1996-02-29 nr 223: Forskrift om produksjonsregulerende tiltak for oppdrett av laks og ørret.

⁷ LOV 1985-06-14 nr. 68: Lov om oppdrett av fisk, skalldyr, m.v.

⁸ LOV 2003-12-19 nr. 124: Lov om matproduksjon og mattrygghet, m.v.

⁹ LOV 1981-03-13 nr. 06: Lov om vern mot forurensninger og om avfall.

¹⁰ LOV 1985-06-14 nr. 77: Plan- og bygningslov.

¹¹ LOV 1992-05-15 nr. 47: Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v.

¹² LOV 1984-06-08 nr. 51: Lov om havner og farvann, m.v.

¹³ LOV 2000-11-24 nr. 82: Lov om vassdrag og grunnvann.

¹⁴ LOV 1940-03-15 nr. 03: Lov om vassdragene.

¹⁵ LOV 1957-06-28 nr. 16: Lov om friluftslivet.

¹⁶ LOV 1970-06-19 nr. 63: Lov om naturvern.

¹⁷ LOV 1974-12-20 nr. 73: Lov om dyrevern.

Forvaltningsloven¹⁸, Offentlighetsloven¹⁹). Regulerende myndighet legger et skille mellom regulering av utformingen av virksomheten (production regulation; art, lokalisering, omfang, osv), og drift av virksomheten (performance auditing; innrapportering av sjukdom, påslag av lus, død-fisk, utfôret mengde, osv.). Reguleringsmyndighetene legger stadig større vekt på sistnevnte forhold og mindre på førstnevnte.

Lover og forskrifter er de instrumenter offentlige myndigheter benytter for å sørge for at visse samfunnsmessige mål blir oppnådd i forbindelse med utøvelsen av denne økonomiske aktiviteten. Intensjonen i dette notatet er ikke å gå inn i en detaljert beskrivelse av oppdrettsreguleringen, men å vise trekk ved endringene i reguleringen av oppdrettsnæringa, der blant annet utformingen av forskriftene og hva slags offentlig handling de gir mandat til er betegnende for disse endringene. En viss type forskrifter kan sees som ”transportør” for en viss type reformer. En slik gjennomgang kan fort bli for summarisk og teknisk og skjule det som er interessant i denne sammenheng, nemlig hva slike endringer betyr. Disse endringene er ikke bare større produksjonsenheter og lignende, men de åpner for andre og nye tilpassninger for de økonomiske aktørene som deltar. Endringene danner også et mønster som forsterker effekten av enkelte endringer. For eksempel vil internasjonale standarder lette flyten av varer og flyten av informasjon fram til konsument om under hvilke forhold og på hvilken måte produktet er produsert. Men utformingen av standarder vil kunne bli en ny arena for å fremme standpunkt som også har en nasjonal eller regionalpolitisk dimensjon. På den annen side trekker standarder og sertifikatordninger tema og spørsmål ut av politikkenes domene. I denne

¹⁸ LOV 1967-02-10 nr. 00: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

¹⁹ LOV 1970-06-19 nr. 69: Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven).

framstillingen vil vi forsøke å legge vekt på informasjon som dokumenterer denne typen prosesser.

Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Kystverket, samt Fylkesmannens miljøvernnavdeling er de fire instansene som er direkte involvert ved behandlingen av nye konsesjoner og lokaliteter. Andre offentlige etater, som for eksempel Statens forurensningstilsyn (SFT) og Direktoratet for naturforvaltning (DN), kan også bli involvert i forbindelse med spesielle saker. Kun Mattilsynet er (i henhold til Matloven) gitt vetorett i forhold til tillatelser gitt av Fiskeridirektoratet i henhold til Oppdretsloven. Hvis andre etater finner grunn til å påklage beslutninger tatt i Fiskeridirektoratet skal disse behandles gjennom egne forhandlingsmøter. Både Fiskeridirektoratet og Mattilsynet har ansvaret for kontroll og implementering av sanksjoner i henhold til en rekke detaljerte forskrifter. Disse forskriftene forutsetter en økt flyt av informasjon fra oppdretterne til offentlige institusjoner (etater/tilsyn).

Ofte kommer initiativ for nye forskrifter eller endring i eksisterende fra offentlig administrasjon, for eksempel Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, eller Fylkesmannen (miljøvernnavdelinga). Disse er igjen påvirket av de internasjonale retningslinjene for handel. I en rekke tilfeller er nye eller endrete forskrifter en konsekvens av implementeringen av EU-direktiver. Nye forskrifter er etablert for å "passe" relevante EU-direktiv. Eksempler på EU-lovverk som også har gitt konsekvenser for norsk oppdrettsnæring, er blant annet vannrammedirektivet og EUs matlov. Vi har tidligere vært inne på endringene i styringsmålene i finanspolitikken (MBOR).

2.4.1 Viktige driftsrelaterte forskrifter

Med hjemmel i Oppdretsloven, Matloven, Forurensningsloven, Plan- og bygningsloven, Lakseloven, Havne- og farvannsloven, Vannressursloven (og

Vassdragsloven), Friluftsløven, Naturvernloven, Dyrevernløven, Forvaltningsloven, Offentlighetsloven, finnes det en rekke forskrifter som i varierende grad regulerer praksisen i næringen. Det er stor detaljrikdom i dette tilfanget av forskrifter. Vår misjon i dette dokumentet er å se på en viss type endinger. Dette gjør vi ved å studere enkelte forskrifter mer inngående. Disse forskriftene har det til felles at de er relativt nye, de omfatter store viktige funksjoner i oppdretternes hverdag, de regulerer drift, og de spesifiserer oppgaver som ligger til oppdretter eller en annen (kommersiell) aktør. Forskriftene tas med kronologisk etter iverksettelsesdato.

*Forskrift om produksjonsregulerende tiltak for oppdrett av laks og ørret (Fôrkvoteforskriften)*²⁰ (1. mars 1996) beskriver i detalj hvor mye fôr anlegg av forskjellig størrelse kan fôre ut. Reguleringen var et forsøk fra myndighetenes sin side for å dempe produksjonsveksten i norsk oppdrettsnæring for på den måten å senke temperaturen i markedskonflikten med EU. Denne forskriften er under avvikling ettersom fôrkvoteordninga avsluttes ved utgangen av 2004. Ordningen legitimerte en månedlig innrapportering av data som fiskerimyndighetene finner nødvendig.

*Forskrift om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg (Drifts- og sykdomsforskriften)*²¹ (1. januar 1999) legger vekt på helsestatus på anlegget. Denne forskriften gir mandat til flere innrapporteringsrutiner. For det første hjemler den en *driftsplan* som skal gjøre rede for de neste to kalenderårs drift på anlegget. Denne planen skal levere inn før årsskifte hvert år, og godkjennes av Mattilsynet så vel som Fiskeridirektoratet. Minimumsopplysninger i planen er hvilke lokaliteter det

²⁰ FOR 1996-02-29 nr 223: Forskrift om produksjonsregulerende tiltak for oppdrett av laks og ørret.

skal settes ut organismer på i planens virkeperiode, og hvilke lokaliteter som skal brakklegges. Videre skal det føres *driftsjournal*. Denne journalen skal føres dels på konsesjons-, lokalitets, og merdnivå, dels på konsesjons- og lokalitetsnivå, og dels på konsesjonsnivå. Her beskrives i detalj innhenting av en rekke informasjon, som beholdning og utsett, tetthet, fôrforbruk, rømming, utslakting, videre dyrehelsestatus, legemiddel- og kjemikaliebruk, overvåkings- og gjenfangstfiske. Spesielt gir denne forskriften også grunnlag for en egen innrapportering av luspåslag. Denne innrapporteringen starter når vanntemperaturen når et visst nivå. Også denne innrapporteringen er månedlig. Det skal også foreligge en egen beredskapsplan der det fremgår hvordan rømming kan begrenses.

*Forskrift om krav til teknisk standard for anlegg som nyttes i oppdrettsvirksomhet (Teknologistandardforskriften)*²² (1. januar 2004) har som uttalt formål å begrense rømming ved å sikre forsvarlig teknisk standard på anleggene og forsvarlig og drift og vedlikehold av anleggene. Dette skal skje ved at oppdrettsanlegg (inklusive komponenter) som tas i bruk etter forskriftens ikrafttredelse skal sertifiseres av *akkreditert sertifiseringsorgan*. Et *Akkreditert inspeksjonsorgan* vil utstede dugelighetsbevis for eksisterende anlegg i en overgangsperiode som kan strekke seg til 2012. Akkrediteringen bygger på multilaterale avtaler for gjensidig internasjonal anerkjennelse. Internasjonalt administreres ordningen av European cooperation for Accreditation (EA). I Norge utføres denne akkrediteringen av Norsk Akkreditering, en organisasjon som ble opprettet i 1991 som en følge av EØS-avtalen for å styrke den frie flyten av varer og tjenester (www.akkreditert.no). På tross av at akkreditering i

²¹ FOR 1998-12-18 nr 1409: Forskrift om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg (drifts- og sykdomsforskriften).

utgangspunktet er frivillig, så er det flere statlige tilsyn som krever akkreditert sertifisering/inspeksjon for å dokumentere at myndighetens krav er oppfylt. Teknologistandardforskriften er innført av Fiskeridepartementet, mens Fiskeridirektoratet har tilsynsmyndighet. Norsk akkreditering er underlagt Nærings- og handelsdepartementet, men opererer med et eget fagstyre, og skal være en uavhengig organisasjon. Innen 1. januar 2006 skal alle eksisterende produksjonsanlegg kunne presentere "dugelighetsbevis", godkjent av akkrediteringsinstitusjon. I tillegg til denne akkrediteringsprosessen skal lokaliteten godkjennes av såkalt kompetent organ, uten at denne kompetansen defineres nærmere i forskriftsteksten.

*Forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur)*²³ (1. januar 2005) instruerer oppdretteren til å etablere et internkontrollsystem som sikrer at anlegget tilfredsstiller alle reguleringer og forskrifter som er koblet til oppdrettsproduksjon. Oppdretteren må også etablere et system som gjør det mulig å sette inn tiltak/initiativ når forutsetningene i oppdrettsloven ikke følges. Oppgavene i IK systemet omfatter så vel interne mål for arbeidet som rutiner for å få dem oppfylt, oversikt over virksomhetens organisasjon, oppgave og myndighet, kartlegge farer og problemer og vurdere risiko (inklusive risikoreducerende tiltak), systemer for overvåking og gjennomgang av IK for å se om den fungerer som den skal. Forvaltningens oppgave blir revisjon av IK systemet. IK-MAT og IK-HMS vil allerede berøre bedrifter som nå også blir underlagt IK-Akvakultur. Avrapportering må foregå så det blir mest mulig hensiktsmessig. Fiskeridirektoratet (Fiskeoppdrettsloven og Havbeiteloven) og Mattilsynet

²² FOR 2003-12-11 nr 1490: Forskrift om krav til teknisk standard for anlegg som nyttes i oppdrettsvirksomhet.

(Matloven og Dyrevernavloven) fører tilsyn med og fatter vedtak for å gjennomføre bestemmelsene som er beskrevet her. Tilsynsmyndighetene vil kunne veilede om prinsipper for IK, og veiledningspliktene er beskrevet i Forvaltningsloven²⁴.

Hva (om noe) har så disse relativt nye forskriftene til felles? Først og fremst legitimerer de pålegg om at oppdretterne skal bygge opp systemer for dokumentasjon og innrapportering. Nå har oppdretterne i lang tid hatt et visst innrapporteringskrav, blant annet økonomiske data til Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse, og produksjonsdata til Statistisk sentralbyrå. Spesielt drifts- og sykdomsforskriften gir mandat til en omfattende innrapportering av data helt ned på merdnivå. Fôrkvoteforskriften ga grunnlaget for denne innhenting av informasjon selv om den ikke spesifiserer dataene i så stor grad, men begrenser seg til å be om at fôrregnskapene blir innsendt. NYTEK spesifiserer også dokumentasjonskrav som oppdretteren må oppfylle for å oppnå og opprettholde en godkjenning. IK-Akvakultur er opptatt av den interne prosessen i de enkelte oppdrettsbedriftene, og spesifiserer hvilke systemer som skal være på plass og hvordan de skal fremstilles. Innrapporteringen gir også myndighetene mulighetene for en mer detaljert ”overvåkning” av næringen, noe som igjen er viktig for å kontrollere at næringen oppfyller gjeldende krav for å delta på den internasjonale handelsarenaen.

Som allerede nevnt har flere av disse nye forskriftene sin opprinnelse i EU-direktiver. I denne prosessen foregår en viss ”modifisering” av det opprinnelige direktivet (Olsen 2003). En person fra den offentlige administrasjonen fortalte at de i et tilfelle foretok en ”kvasi-harmonisering” ettersom EU-direktivet var

²³ FOR 2004-03-19 nr 537: Forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur).

²⁴ LOV 1967-02-10 nr. 00: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

mer liberalt enn den norske reguleringen. Særlig i miljørelaterte spørsmål står det norske regelverket ovenfor betydelige utfordringer i forhold til å få det til å ”passe” med retningslinjene som gjelder i EU.

Alle nye reguleringer skal være godkjent av politiske myndigheter og kan derfor ikke være klart i strid med den intensjon som politiske ledere legger til grunn, men politikere synes i mange tilfeller å spille en liten rolle i introduksjonen av disse (nye) ”tekniske” reguleringene.

2.5 Mot et nytt reguleringsregime?

Indikerer denne nye utviklingen overgangen til et nytt reguleringsregime innen norsk fiskeoppdrett? Er det en utvikling fra et fordelingsregime til et kontrollregime? Ved å fremheve forskjeller i de to regimetyperne vil vi oppsummere en del av de utviklingstrekkene som vi har drøftet (Tabell 1).

Tabell 1: To forskjellige reguleringsregimer

Karakteristika	Et korporativt styrings- og fordelingsregime	Et kontroll- og overvåkingsregime (teknokratisk regime)
<i>Målsetting for reguleringen</i>	Distriktsutbygging, fordelingsmessige mål	Verdiskaping, lønnsomhet, markedstilpasning
<i>Styringsmidler</i>	Politiske grep, omfordeling av ressurser	Nøytral, teknisk, tilpassing til internasjonale standarder
<i>Viktigste beslutningstagere</i>	Politikere	Byråkrati, offentlig administrasjon
<i>Forvaltningsnivå</i>	Nasjonal	Regional, nasjonal, internasjonal (flere-nivå system)
<i>Beslutningssystem</i>	Sentralisert	Desentralisert, institusjonell kompleksitet
<i>Kilde for reguleringsimpulser</i>	Politikere, næringsaktører	EU, offentlig administrasjon
<i>Kjennetegn ved tilhørende forvaltningssystem</i>	Segmentert, konsultativt, helhetlig, hierarkisk	Fragmentert, ”verdinøytralt”, atomistisk, individualistisk, ...
<i>Målgruppe for reguleringen</i>	Nye konsesjonsinnehavere	Etablerte produsenter

Norsk laks omsettes i et internasjonalt marked, der EU-markedet er det største. I en *rereguleringsprosess* der myndighetene ønsker å være mindre involvert i avgrensning av næringens kapasitet, innebærer det en økende harmonisering med et internasjonalt regelverk. Domstolene overtar områder som tidligere tilhørte politikken og avgjør stadig oftere i tvister mellom kjøperland. Harmonisering av regelverk er en del av dette bildet, og domstolene tar beslutninger rom rett og galt der politiske organer tidligere vill forhandlet om hva som var rett og galt. Kravene fra markedet er sammensatte. Blant annet vil det være behov for gjennomsiktighet og innsyn for inspeksjon fra internasjonale myndigheter. Fra et slikt krav følger også rapportering og dokumentasjon fra oppdretter til nasjonale myndigheter. Videre er miljøpolitikk et stadig viktigere politikkfelt på den internasjonale arena. Av det følger det for det første at næringa må ta det alvorlig, og deretter vise hva de faktisk gjør. Kommunikasjonen med et overnasjonalt nivå forutsetter også en viss grad av forutsigbarhet, hvilket igjen fordrer dokumentasjon og rapportering fra oppdretteren (jfr. den langsiktige planleggingen i EU-systemet).

I det kontrollregimet som er under utvikling legges det vekt på internasjonale forpliktelser, og det indikeres en lavere prioritet for normative mål slik som den regionale fordelingen (prioritet for marginale regioner) og lokalt eierskap. Kontrollregimet involverer en tilpassing til internasjonale standarder, utvikling av sertifiseringsordninger kodifisert gjennom et formelt kunnskapssystem, og sterkere trykk på teknologiske aspekter. Utviklingen er også karakterisert ved økt institusjonell kompleksitet ved at institusjoner på regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå alle spiller en rolle i utviklingen av reguleringsregimet. Institusjonene som kontrollerer ekspertkunnskap, som Fiskeridirektoratet og Mattilsynet, har her en instrumentell rolle. De fyller reguleringsregimet med faglig innhold, og de kommuniserer med sine internasjonale partnere. I utformingen av nye nasjonale forskrifter blir de internasjonale kravene ”oversatt”, og trekker

med seg regionale og nasjonale aktører og organisasjoner i de prosjektgruppene og komiteene som nedsettes for å detaljutforme de nye forskriftene

I dette arbeidet er det også et tett samarbeid mellom de offentlige ekspertinstitusjonene. Særlig gjelder dette for fellesforskrifter, det vil si forskrifter som involverer flere offentlige institusjoner på tilsynssiden. En person fra den offentlige administrasjonen sa dette om denne nettverksbyggingen:

”vi har et fint samarbeid med personer fra andre institusjoner, vi ser hverandre i møter, vi kjenner hverandre fra tidligere, og det er enkelt å ta en telefon hvis det er noe vi ønsker å diskutere med dem. Vi er også sammen i en rekke komiteer”.

Konsekvenser av et mer kontrollorientert regime er blant annet at endringene de siste årene innebærer en svekkelse av den direkte politiske innflytelsen på omfanget og lokaliseringen av oppdrettsproduksjonen. Viktige elementer ved det (gamle) fordelingsbaserte reguleringsregime ble som nevnt avvirket med den nye flytteforskriften²⁵ og avviklingen av fôrkvoteordninga²⁶. På den annen side innebærer endringene en styrking av kontrollregimet som baserer seg på innsamling av informasjon, kontroll, overvåking og stikkprøvekontroll. Denne styrkingen av kontrollaspektet kan innebære en forenkling for oppdretteren når programvare og rutiner for innsamling av data har modnet seg på plass. Men det innebærer neppe noen forenkling i den forstand at det betyr et ”slanket byråkrati”.

²⁵ FOR 2004-02-09 nr 366: Forskrift om klarering av lokaliteter for oppdrett av matfisk og stamfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann.

²⁶ FOR 1996-02-29 nr 223: Forskrift om produksjonsregulerende tiltak for oppdrett av laks og ørret.

Den ny-institusjonelle organisasjonsteorien (Powell and DiMaggio 1991; Scott 1995) legger vekt på sti-avhengighet: regimer som skal være ”nye” arver alltid en struktur, regler og prosedyrer fra det tidligere regimet. I det nye kontroll- og overvåkningsregime er rollefordelingen og maktstrukturene endret, blant annet ved at ekspertinstitusjonene har fått en mer framtrædende posisjon, men det er mange av de samme aktørene som er involvert i utformingen og håndteringen av reguleringsregime om enn på nye måter. I tillegg er det også kommet til nye aktører og premisseleverandører. Gjennomgående vil politiske prosesser involvere forskjellige aktører og organisasjoner på forskjellige nivå med motsetningsfylte og inkonsistente preferanser og intensjoner. Dette gjør det vanskelig å snakke om et kontrollregime som en homogen enhet med uniforme mål og målsettinger.

Historien om et mektig byråkrati som kontrollerer politikerne er ikke ny (Olsen 2003). Denne linjen innen institusjonell organisasjonsteori har hevdet at politiske reformer ofte er mye ”myte og seremoni” og lite reelle endringer (Meyer and Rowan 1977). En reformator kan lage støy og forlange betydelig politisk endring, til og med mobilisere støtte for sine krav. Imidlertid, forvaltningsapparatet består, og mekanismer knyttet til karrieremuligheter, kompetanse, kunnskap, maktrelasjoner, etc. absorberer intensjonen med reformen og etterlater ting stort sett som de alltid har vært. Noen få symbolske saker kan riktig nok produseres for å tilfredsstille reformatoren eller reformatorens venner.

Så hva er forskjellig nå? Forskjellen er opprinnelsen til endringsimpulsene som leder til reform, og typen reform. Opprinnelsen er ekstern. EØS-avtalen har åpnet norsk politikk for EU-kontroll.²⁷ Og typen reform er teknisk og angår standarder og prosedyrer. Endringen griper ikke direkte inn i det politiske

spillet selv, endringene griper derimot inn i ”spillereglene” i et annen-ordens spill. Fiskeridirektoratet er fortsatt utøvende organ for havbrukspolitikken, men EU og andre overordnede globale normsystemer invaderer norsk politikk og kommanderer den direkte eller indirekte til en evakuering fra dens gamle arena.²⁸ Rammer og begrensninger for utfoldelse bestemmes gjennom disse endringene.

En annen forskjell som også har sammenheng med den europeiske integrasjonsprosessen, hvor den nasjonale økonomien i økende grad innveves i internasjonale økonomiske strukturer, er at de nasjonale politikerne i økende grad har fått et internasjonalt perspektiv i sine vurderinger av reguleringsprinsipper. Norges posisjon og konkurransekraft internasjonalt blir viktigere enn den regionale fordelingen av veksten. Et slikt internasjonalt perspektiv vil i særlig grad være tilstede i utviklingen av reguleringsregime for eksportorienterte næringer som fiskeoppdrett.

Forholdet til EU preges av en realpolitisk virkelighetsforståelse basert på at norske oppdrettere forstår at interesser som står i opposisjon til norsk oppdrettsnæring har et kraftfullt instrument i det at de har tilgang til politiske beslutningsprosesser i EU. I den grad de får medhold i EU kan reaksjoner som kjent implementeres ved begrensninger i markedsadgangen for de norske produktene. Norsk politikk på området kan derfor snarere bli oppfattet som ”brannslukking” og ”konfliktdemping” enn som konstruktiv og framtidsrettet. For oppdretteren har EU-systemet med andre ord en viss grad av forutsigbarhet, mens den nasjonale politikken kan framstå som vinglete, der EU i stor grad setter dagsorden mens norske aktører og politikere må tilpasse seg.

²⁷ Jfr. en endret rolle for domstolene, se Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:19).

²⁸ Jfr. igjen en endret rolle for domstolene, se Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:19).

Den ny-institusjonelle teorien kan kritiseres for å legge vekt på interne endringsprosesser innen institusjoner og reguleringsregimer. I vårt tilfelle kommer den viktigste impulsen til politikkendring fra eksternt nivå. EØS-avtalen har åpnet norsk politikkutforming til EU kontroll. Typen endring er i dette tilfellet tekniske standarder og juridiske prosedyrer. EØS-avtalen pålegger Norge å tilpasse lover og regler til direktiver vedtatt i EU, et pålegg som har vært påskyndet av et generelt ønske blant norske politikere om å holde en lav og lite kontroversiell profil i forhold til EU. NPM reformene sitt inntog, som er et resultat av denne harmoniseringen, leder til irreversible prosesser der teknologiske standarder, private kontroll og revisjonsselskap overtar overprøving og kontroll med systemer. Reformene er selvforsterkende ved at de nye prinsippene for regulering spres til stadig nye områder. Der de først ble implementert for å løse et kostnadsspørsmål, vil de i neste omgang kunne bli implementert fordi dette er den rette malen å legge på det offentliges oppgaver. Nasjonale politikeres frihet til å manøvrere er også begrenset ved denne europeiske integrasjonen, og deres fokus synes å ha endret seg fra et nasjonalt til et internasjonalt perspektiv. Disse endringene ser ut til å ha styrket de offentlige institusjonene.

3 ANALYSE AV MAKSIMAL TILLATT BIOMASSE SOM NYTT PRINSIPP FOR REGULERING AV HAVBRUKSVIRKSOMHETEN

Audun Iversen og Geir Ottesen

3.1 Innledning

I dette prosjektet har vi fokusert på regelverkets betydning for innovasjon og konkurranseevne i norsk havbruksnæring. Norsk oppdrettsnæring har hatt et regelverk hvor konsesjoner har vært et sentralt element, og i dette kapittelet vil vi drøfte i hvilken grad utformingen av regelverket omkring konsesjonene, og avgrensningen av disse, er hensiktsmessige i forhold til de konkurransemessige utfordringer næringen står overfor.

Det er flere forhold som gjør det interessant å drøfte utformingen av regelverket. Regelverket påvirker bedriftenes ”manøvreringsrom”, og gir rammer for bedriftens optimalisering av driften, så som evne til å utnytte skalaeffekter, fleksibilitet, gode lokale produksjonsforhold eller eventuelt andre unike ressurser. Reguleringene i oppdrettsnæringen har gjennom styring av bedriftenes tilpasninger også stor innflytelse på næringsstrukturen. Et annet viktig moment er at alle reguleringer som påvirker aktørenes atferd eller tilpasning har effektivitets- og fordelingsvirkninger. En viktig del av vurderingen av regelverket vil derfor være en diskusjon av mulige tap i effektivitet eller produktivitet for oppdrettsnæringen som en følge av reguleringene, sett i forhold til både næringens egen nytte og den samfunnsmessige nytten av reguleringene.

Den samfunnsmessige nytten vil i denne sammenhengen først og fremst være knyttet til distriktpolitiske, handelspolitiske og miljømessige målsetninger. Her vil vi diskutere om reguleringene bidrar til å nå målsetningene, om de gjør det uten større effektivitetsvirkninger enn nødvendig, hvilke

fordelingsvirkninger de har og om deler av regelverket blir overflødig i forhold til å nå de aktuelle målsetningene. For en slik drøfting er det viktig å ta utgangspunkt i hvilke målsetninger myndighetene ønsker å oppnå gjennom reguleringer på konsesjonsnivå, gitt at miljø, fiskehelse og dyrevelferd reguleres på lokalitetsnivå.

Et spørsmål som har vært sentralt i dette prosjektet er om regelverket har utviklet seg i takt med næringen. I dette kapittelet vil vi derfor først komme inn på målsetningene for dagens norske havbrukspolitikk. Vi vil så drøfte hvordan målsetningene gjenspeiler seg i de nye drifts- og tildelingsforskriftene, med et spesielt fokus på MTB som ny konsesjonsavgrensning. Vi vil også berøre spørsmålet om hvorvidt noe av regelverket er gått ut på dato i den forstand at det ikke lenger bidrar til å nå gjeldende målsetninger. Vi vil for eksempel komme inn på i hvilken grad konsesjoner fortsatt har sin berettigelse, og i hvilken grad det er nødvendig eller fornuftig å avgrense konsesjonene.

3.2 Målsetninger for norsk havbrukspolitikk

I forrige rapport foretok vi en gjennomgang av målsetningene for havbrukspolitikken og en drøfting av hvordan målsetningene har endret seg over tid (Aarset et al. 2004). I tillegg til de målsetninger som kommer til uttrykk gjennom lovverk og forskrifter, vil den sittende politiske ledelse ha egne målsetninger for oppdrettspolitikken. I tider hvor regelverket revideres, vil den politiske ledelse ha stor innflytelse på utformingen av lover og forskrifter og dermed på næringens rammebetingelser for lang tid. Drøftingen av oppdrettspolitikken blir derfor ikke komplett uten at en også drøfter de målsetningene som kommer til uttrykk både gjennom regelverket og forskjellige endringsprosesser, og de målsetningene som kommer til uttrykk i offentlige dokumenter og ”festtaler”. Her vil vi kort gå gjennom de viktigste.

Sem-erklæringen er det politiske grunnlaget for den sittende regjeringen, et minste felles multiplum for politikken til Høyre, Venstre og Kristelig folkeparti. Her legges en del viktige føringer, også for regjeringens fiskeripolitikk. På generell basis arbeider regjeringen for en forenkling og modernisering av regelverk og forvaltning. Dette er et viktig punkt og en påpeking av at endringer i oppdrettspolitikken går inn i et større politisk-administrativt prosjekt. Dette arbeidet har blant annet resultert i den revisjon av regelverket i havbruksnæringen som har blitt foreslått høsten 2004. Om havbruksnæringen sies det at man vil legge til rette for fortsatt vekst. Videre sies det i Sem-erklæringen at *"konsesjoner er et viktig virkemiddel i utviklingen av havbruksnæringen"*, at det skal stilles strenge krav til kompetanse og dyrehelse og at lokalt eierskap må prioriteres. Samarbeidsregjeringen vil også tildele nye konsesjoner for oppdrett av laks og ørret *"når det er markedsmessig rom for det innenfor rammen av de til enhver tid gjeldende handelsrestriksjoner"*.

La oss kommentere to viktige poeng fra Sem-erklæringen. For det første sies det at *"konsesjoner er et viktig virkemiddel"*, men det sies ikke noe om på hvilken måte det er viktig, eller noe om hvilken rolle konsesjonene skal spille. For det andre sier man at nye konsesjoner vil bli tildelt når det er markedsmessig rom for det. Begge disse punktene tilsier at regjeringen vil ha en hånd på rattet når det gjelder næringens vekst. Aktørene oppfordres til selv å ta ansvaret for størrelsen på produksjonen, men uten at man vil gi slipp på alle reguleringsmuligheter. Dette er et paradoks vi kommer tilbake til.

Regjeringsutvalget for marin verdiskaping (RMV), nedsatt av Bondevik II-regjeringen, førte videre et arbeid som var påbegynt i Regjeringsutvalget for havbruk, nedsatt av Stoltenberg-regjeringen i 2001. En interdepartemental arbeidsgruppe under RMV fikk som mandat å vurdere rammebetingelser for oppdrett av laks i Norge i forhold til aktuelle konkurrentland, og å få kartlagt

og analysert viktige faktorer for oppdrettsnæringens konkurransevne. Om regulering av oppdrettsnæringen sies det blant annet:

”Etter hvert som oppdrettsnæringen utvikler seg i retning av en mer moden næring er det lite som taler for at næringen skal reguleres annerledes enn industri og næringsliv ellers. [.....] Dette fordi særnorske reguleringer kan representere en kostnadsulempe for næringen som kan gjøre det vanskelig å realisere potensialet for økt vekst og verdiskaping.”

”Det bør derfor være et uttalt mål å avvikle norske produksjonsreguleringer så snart handelspolitiske forhold ligger til rette for det” (Nerheim and Hammer 2003).

Den første av disse betraktningene kan tolkes dit hen at produksjonsreguleringer er lite ønskelig sett fra regjeringens side. Regjeringen har vedtatt å avskaffe fôrkvotene og foreslått et avgrensningssystem som gir en mindre direkte regulering av produksjonen, men dog en regulering. Her ligger det også en erkjennelse av at det nokså betente handelspolitiske forholdet til EU legger begrensninger på det handlingsrom myndighetene har i politikktutforming.

RMV bringer flere betraktninger om norske produksjonsreguleringer:

”Norske produksjonsreguleringer kan i så måte ha vært med å bidra til den sterke ”boom and bust”-syklusen de siste årene”

”Enhver produksjonsregulering i Norge vil øke muligheten for at mer laks blir produsert i utlandet”

”... at norske reguleringer isolert sett gjør det vanskeligere å produsere i Norge”

Dette fokuset på at for mye reguleringer kan hemme norsk konkurransedyktighet aktualiserer vår drøfting omkring regelverkets funksjonalitet i forhold til målsetningene for havbrukspolitikken.

Viktige målsetninger med regjeringens moderniseringsprogram er å brukerrete, effektivisere og forenkle offentlig sektor. Målsetningene er mer konkret et regelverk der kostnadene for næringslivet kan forsvares ut fra nytten for samfunnet, som til en hver tid er oppdatert og gir uttrykk for reelle behov og som er mulig for næringslivet å etterleve, både enkeltvis og samlet. (Fiskeridepartementet 2004a).

Som drøftet i kapittel 2 har man siden 1991 sett flere endringer i retning av liberalisering av regelverket. Den sittende regjeringen har lagt vekt på at næringsaktørene skal møte mindre byråkrati, og at myndighetene i mindre grad skal gripe inn i oppdretternes tilpasninger og produksjonsbeslutninger. Dette ser vi gjenspeilet i de nye drifts- og tildelingsforskriftene og den nye akvakulturloven, som alle ble sendt på høring høsten 2004.

3.3 MTB som ny konsesjonsavgrensning

I prosessen fram mot ny konsesjonsavgrensning har det vært drøftet ulike former for avgrensning før Maksimalt tillatt biomasse (MTB) ble valgt. Både areal (MTA) og formengde (MTF) har vært diskutert. MTB, MTF og MTA ville på ulike måter påvirke måten oppdrett drives på, med ulike former for påvirkning av oppdretternes muligheter for å optimalisere driften. Tre hensyn har stått sentralt når departementet har ønsket et nytt avgrensningssystem for konsesjonene innen matfiskoppdrett: (1) konkurrerende interesser ved bruk av arealene i kystsonen, (2) en bærekraftig forvaltning av miljøet, og herunder lokalitetens bæreevne samt (3) fiskehelse og velferd. Når departementet har foretatt valg underveis i denne prosessen, innebærer det at man samtidig har

valgt bort alternativer. Å diskutere de ulike alternativer som har vært diskutert kan bidra til å kaste ytterligere lys over hvilke målsetninger som har blitt prioritert i utarbeidelsen av et nytt produksjonsavgrensningssystem. Vi vil derfor gjøre rede for de alternativer som har vært vurdert, og de aktører som har vært involvert.

I august 2002 leverte et utvalg nedsatt av Fiskeridirektøren (Holm et al. 2002) (Prodregutvalget) en anbefaling om at MTB skulle innføres som ny konsesjonsavgrensning. I utvalget var Fiskeri- og havbruksnæringas Landsforening (FHL) blant dem som primært ønsket MTB, mens både Statens forurensningstilsyn (SFT), Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet ønsket fôrenergi som måleenhet for konsesjonen. Det har fra nordnorske oppdrettere blitt gitt klart uttrykk for at dette utvalget neppe hadde blitt enige om MTB om FHLs representanter hadde kommet fra Troms eller Finnmark. Bakgrunnen for uenigheten omkring hvorvidt MTB er en hensiktsmessig avgrensning er trolig å finne i de ulike begrensinger MTB vil medføre for oppdrettere på Vestlandet og i Nord-Norge. Det er verdt å merke seg at FHL-Havbruks ulike oppdretterlag har uttalt seg ulikt om denne saken. Troms Fiskeoppdretterlag har uttrykt sterk misnøye med forslaget, mens Vestnorsk Havbrukslag, klokkelig nok, er mindre kritiske.

Mens departementets forslag om MTB fortsatt var på høring, jobbet Fiskeridirektøren med et alternativt forslag, nemlig Maksimalt tillatt areal (MTA). Når Fiskeridirektøren foreslo areal som avgrensning på konsesjonsnivå, tok han utgangspunkt i flere motforestillinger mot MTB. Fiskeridirektøren påpekte for det første at det er store regionale og lokale forskjeller med hensyn til hvor mye fisk en kan ha på en lokalitet, og at man for å møte den internasjonale konkurransen må innrette produksjonen slik at en utnytter fullt ut de naturgitte konkurransefortrinn som både regioner med god

plass har, og den bærekraftige produksjonsevnen som gode lokaliteter gir. Her bringer Fiskeridirektøren et viktig hensyn på banen, nemlig hensynet til konkurranseevne.

Men Fiskeridirektørens forslag hadde også en del svakheter. Lokalitetens bæreevne, og andre miljø- eller fiskehelsehensyn, kan man ivareta gjennom reguleringer på lokalitetsnivå (noe som også ble fremmet i Prodregutvalget og senere tatt inn i den nye driftsforskriften). Når man diskuterer avgrensninger på konsesjonsnivå, blir det derfor mindre relevant å diskutere lokalitetens bærekraftige produksjonsevne. Om man skal utnytte de naturgitte fortrinn som regioner med god plass har, er det ikke åpenbart at arealbegrensninger den beste måten å gjøre det på. Om man har regioner med god plass, kan dette tilsi at flere lokaliteter blir klarert i området. Når området etter hvert fylles opp vil areal, som knapp faktor, bli relevant for å styre utviklingen i området, men for en god forvaltning av arealet i kystsonen kreves det at man tar hensyn ikke bare til merdarealet, men hele arealet som båndlegges av virksomheten. Og om man skal utnytte den bærekraftige produksjonsevnen som gode lokaliteter gir, er det et spørsmål om det er riktig å legge begrensninger på denne utnyttelsen gjennom å begrense merdarealet. Om man har lokaliteter med god dybde, så ville ikke MTA nødvendigvis representert noen begrensning, da ville en god tilpasning være å gå over til større og dypere merder. I tilfeller hvor dybden derimot er begrenset, men lokaliteten på grunn av gode strømforhold likevel har stor bæreevne, ville MTA representert en alvorlig begrensning. I slike tilfeller ville oppdretter gjerne valgt relativt grunne merder med stort areal, noe som under MTA ville medført lavere effektivt produksjonsvolum.

Den andre motforestillingen Fiskeridirektøren har mot MTB er at biomasse ikke er direkte relatert til de hensyn man ønsker å ivareta, og at biomassen ikke er lett målbar. Fiskeridirektøren påpeker for det tredje at tilgjengelig areal vil

bli et knapphetsgode, noe som utvilsomt er relevant, men vi vil likevel argumentere kort mot dette poenget. For det første sier merdarealet lite om hvor mye areal som blir båndlagt. Når man tar i bruk en lokalitet vil man legge bånd på både det arealet som opptas av anleggene, og arealet som bli bundet gjennom krav om avstand mellom lokalitetene. For det andre, slik vi ser det, har ikke arealknapphet direkte sammenheng med antall konsesjoner. Det finnes omtrent dobbelt så mange godkjente lokaliteter som konsesjoner; mange konsesjoner har flere lokaliteter, mens det også er åpnet for å samle flere konsesjoner på en lokalitet. Det Fiskeridirektøren her ser ut til å etterlyse er en diskusjon om lokaliteter, en diskusjon som kan føres uavhengig av reguleringer på konsesjonsnivå.

FHL ønsket et enklest mulig system, med bare en reguleringsparameter på konsesjonsnivå, og hvor hensyn til fiskevelferd, fiskehelse og miljø kunne ivaretas på lokalitetsnivå. Fôrkvoter uten biomasse- og volumbegrensning fremstod i 2003 som en reell og enkel mulighet.

I Prodregutvalget ønsket FHLs representanter primært maksimalt tillatt biomasse, noe det ikke var enighet om blant FHLs ulike fylkeslag. MTB vil medføre ulike begrensinger for oppdrettere på Vestlandet og i Nord-Norge, og det var ikke vanskelig å forstå at Nordland, Troms og Finnmark oppdretterlag gikk imot MTB. FHLs årsmøte gikk våren 2003 inn for MTF, men saken ble fortsatt debattert utover året. Når Fiskeriministeren signaliserte at fôrkvotene skulle opphøre fra 1. januar 2005, endret premissene seg såpass at FHL i desember 2003 bestemte seg for å støtte MTB. Nordnorske oppdrettere krever imidlertid at størrelsen på MTB differensieres etter breddegrad. I 2000-utsettet hadde laks satt ut i Troms og Finnmark en gjennomsnittelig døgntilvekst på 0,59 %, mot 0,74 % i den beste regionen, som da var Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag. Dette tilsvarer en 25 % raskere døgntilvekst, og tilsvarende større

biomassebehov for bedrifter i Nord-Norge. For 2001-utsettet var forskjellen i forhold til beste region bare 12 %, noe som til dels skyldes at sommertemperaturen på vestlandet var ugunstig høy.

Departementets forslag til nytt konsesjonsavgrensningssystem, basert på MTB, ble sendt ut på høring i november 2004. Dette ble foreslått som en del av en større strukturering og forenkling av forskriftene knyttet til oppdrettsloven, matloven og dyrevernloven. Dette innebærer for det første to nye tildelingsforskrifter, for hhv. laksefisk og andre arter, under oppdrettsloven (disse erstatter 11 eksisterende forskrifter). For det andre innebærer det en ny driftsforskrift under oppdrettsloven, matloven og dyrevernloven (denne erstatter 4 eksisterende forskrifter). Miljø, fiskehelse og dyrevelferd reguleres gjennom den nye driftsforskriften, mens konsesjonsavgrensningen er lagt til tildelingsforskriftene.

Når det gjelder laks, ørret og regnbueørret, skal tildeling av konsesjon og klarering av lokalitet etter den nye tildelingsforskriften foregå som en tottrinnsprosess. Det skilles med andre ord klart mellom reguleringer på konsesjons- og lokalitetsnivå, hvor biomassebegrensningen legges på konsesjonsnivå, mens fiskehelse-, dyrevern- og miljøreguleringene legges på lokalitetsnivå.

I tildelingsforskriftene vil eksisterende konsesjoner vil få sin volumavgrensning omregnet til en biomassebegrensning. Her er utgangspunktet at man for hver m³ konsesjonsvolum får en maksimalt tillatt biomasse på 65 kilo, eller 780 tonn per konsesjon. Dette er det samme som under den eksisterende driftsforskriften. I Nord-Troms og Finnmark blir grensen satt til 75 kg/m³, eller 900 tonn per konsesjon. Departementet foreslår å innføre krav om miljøundersøkelser for å dokumentere lokalitetens antatte bæreevne. Det skal av et kompetent organ

gjennomføres trendovervåkning av bunnforholdene under oppdrettsanleggene. Om tilstanden er dårlig kan det fattes vedtak om brakklegging.

Den nye forskriften om drift av akvakulturanlegg (Driftsforskriften) er sendt på høring av Mattilsynet og Fiskeridirektoratet. Når det gjelder rømming er det foreslått en generell aktsomhetsregel, og at overvåkningsfiske erstattes med en ordning med risikovurdering med sikte på å minimalisere risikoen for rømming. Det innføres kompetansekrav for å motvirke rømming, og en opplæringsplan anbefales. I den nye driftsforskriften er produksjonsbegrensningen på inntil 2,5 millioner sjødyktig settefisk per år foreslått fjernet. Begrunnelsen er at dette skal gi næringen ”større rom for effektivisering og eget ansvar for markedstilpasning”.

3.4 Konsekvenser av MTB

Viktige kriterier for vurdering av reguleringer vil være om reguleringene, for det første, bidrar til å nå målsetningene, for det andre, om de gjør det uten større effektivitetsvirkninger enn nødvendig, for det tredje, hvilke fordelingsvirkninger de har og, for det fjerde, i hvilken grad produksjonsreguleringene kan påvirke markedstilpasningen, og sist, om noen reguleringer/deler av regelverket blir overflødig i forhold til å nå de aktuelle målsetninger. Nedenfor går vi gjennom disse kriteriene.

3.4.1 Måloppnåelse

I biologisk produksjon, hvor levende dyr/fisk holdes samlet innenfor et begrenset areal eller volum, og hvor det er knyttet store kostnader til å utvide volumet, kan det oppstå konflikt mellom effektivitet, produktivitet og lønnsomhet på den ene siden, og miljø, fiskehelse og dyrevelferd på den andre siden. En sentral målsetning med en ny avgrensning av konsesjonen burde være

at man ikke lager regler som stimulerer til adferd som skaper denne type konflikt. Men oppdretterne tidligere hadde volum, tetthet og forkvote som begrensninger, vil man nå kun måtte forholde seg til biomasse. Med dette har man oppnådd både en forenkling og fjerning av kilder til konflikt mellom ulike parametere.

3.4.2 Effektivitetsvirkninger

Reguleringer vil gripe inn i oppdretternes hverdag og på ulike måter påvirke oppdretternes muligheter for å optimalisere driften. I den grad oppdretterne må velge en suboptimal tilpasning vil avgrensningen representere en kostnad. Denne kostnaden vil kunne være forskjellig i ulike deler av landet, for ulike driftsmåter og kan variere med skala på virksomheten.

MTB vil representere en viktig viss styring av produksjonsvolumet, ettersom mulig produksjon vil være avhengig av maksimalt tillatt biomasse (men også av temperatur, daglengde og fiskestørrelse/slaktevekt).

Fiskeridirektoratet har beregnet at 65 kg/m^3 innebærer et teoretisk potensial for å øke produksjonen med 27-29 % (Fiskeridepartementet 2004b). Vi vil mene at det *teoretiske* potensialet er vesentlig høyere. Det teoretiske produksjonstaket kan man komme fram til ved å anta at oppdretteren til enhver tid har maks biomasse i merdene, slik at han slakter av siste døgns vekst, og at han slakter liten fisk med høy tilvekst. Om man forutsetter 780 tonn biomasse, gjennomsnittlig 0,74 % vekst per døgn²⁹ og 365 vekstdøgn får man for eksempel en teoretisk produksjon på rundt 2100 tonn. Dette krever imidlertid omfattende endringer i forhold til dagens driftsformer.

²⁹ Dette er gjennomsnittlig døgnvekst for "beste" region i MonAquas data for 2001-utsettet. Døgntilveksten kan være enda høyere for enkelte anlegg, ikke minst om man går over til å slakte mindre fisk. Lenger nord i landet vil den være lavere.

I første omgang vil en MTB på 780 tonn altså bety at produksjonen kan økes, og om driftsformene optimeres i forhold til å utnytte MTB, kan den økes mye. Å utnytte vekstpotensialet som ligger i denne biomassen krever altså endringer. Dette kan føre til stor innsats for produksjonsoptimering, og stor innsatsøkning for å få til inkrementelle, prosessrelaterte innovasjoner.

Selv om oppdrett er en form for biologisk produksjon hvor et gitt antall fisk settes ut, kan man ved å sette ut fisk av ulik størrelse og til ulike tidspunkt planlegge hvilken mengde og hvilke størrelser man skal kunne tilby til ulike tidspunkt. Vekstraten er avtagende ved økende størrelse, smolt vokser gjerne 3-4 % i døgnet på sommeren, mens større fisk om vinteren er nede i noen få tidels prosent. For å utnytte produksjonspotensialet for en gitt biomasse vil det derfor være rasjonelt for produsentene å legge om produksjonen i retning av mindre fisk og jevnere uttak/kontinuerlig slakting. I praksis vil det være en grense for hvor langt i retning kontinuerlig slakting det er hensiktsmessig å bevege seg. Utsett vil nok fortsatt bli gjort i store bolker, og det er vanskelig å optimere driften slik at man alltid ligger helt på biomassegrensen.

Uttak må også bestemmes ut fra hva som er hensiktsmessige laster med brønnbåt og hva som er hensiktsmessig kvantum i forhold til slakteri og videreforedling. I sum taler dette for at kontinuerlig slakting ikke er hensiktsmessig, men at oppdretter med MTB som regulering får incentiver som tilsier at han tilpasser seg i retning av en teoretisk optimal driftsform med slakting oftere og av mindre fisk enn tidligere. Det er usikkert i hvor stor grad oppdretterne vil endre driftsform, men det er absolutt et behov for å finne ut mer om hva som styrer oppdretternes optimaliseringsstrategier og i hvilken grad regelverket påvirker disse.

Et annet element i tildelingsforskriften er at MTB settes til en fast størrelse.³⁰ En fast MTB vil på noe sikt begrense mulighetene for produktivitetsvekst. Et viktig mål for produktivitetsveksten er antall tonn produsert per årsverk. Denne mengden har vært jevnt stigende. Av aktører i næringen blir årsverksproduktiviteten trukket fram som en nøkkelfaktor om vi skal hente inn det kostnadsfortrinn som chilenerne de siste år har opparbeidet seg. Med en fast MTB kan økning i årsverksproduktiviteten ikke komme som jevne forbedringer, men må komme som følge av fusjoner/samdrift/nytildelinger av konsesjoner. Reduserte muligheter for å forbedre konkurransevnen gjennom kontinuerlig produktivitetsvekst kan representere en alvorlig konkurranseulemp sammenlignet med våre konkurrenter.

Et viktig aspekt her er innovasjonsevnen blant oppdretterne, evnen til å utnytte de nye muligheter som MTB innebærer. For de nærmeste årene legger MTB få eller ingen begrensninger i forhold til vekst og produktivitetsutvikling. Utfordringen vil komme når man med dagens teknologi og driftsformer ikke klarer å få til samme produktivitets- eller effektivitetsøkninger som våre konkurrenter.

En generell effekt av at næringen blir regulert slik at man får mange aktører/konsesjoner av lik størrelse er at man ikke får den seleksjonseffekt man får i uregulerte næringer. I en næring som vokser fritt vil de mest lønnsomme kunne reinvestere sitt overskudd og utvikle sin virksomhet mer enn, og av og til på bekostning av, de mindre lønnsomme. I en næring med konsesjoner, derimot, vil både de flinkeste og de litt mindre flinke få utvide sin virksomhet

³⁰ Det er ikke sagt i forskriftene at denne størrelsen skal stå fast, bare at hver m³ tillatt volum gjøres om til henholdsvis 65 og 75 kg maksimalt tillatt biomasse. Det sies imidlertid i brev av 30.06.2004 at dette skjer i samsvar med Fiskeridirektoratets forslag. Og Fiskeridirektoratet legger til grunn at "MTB bør være en fast størrelse som vil stå seg over tid".

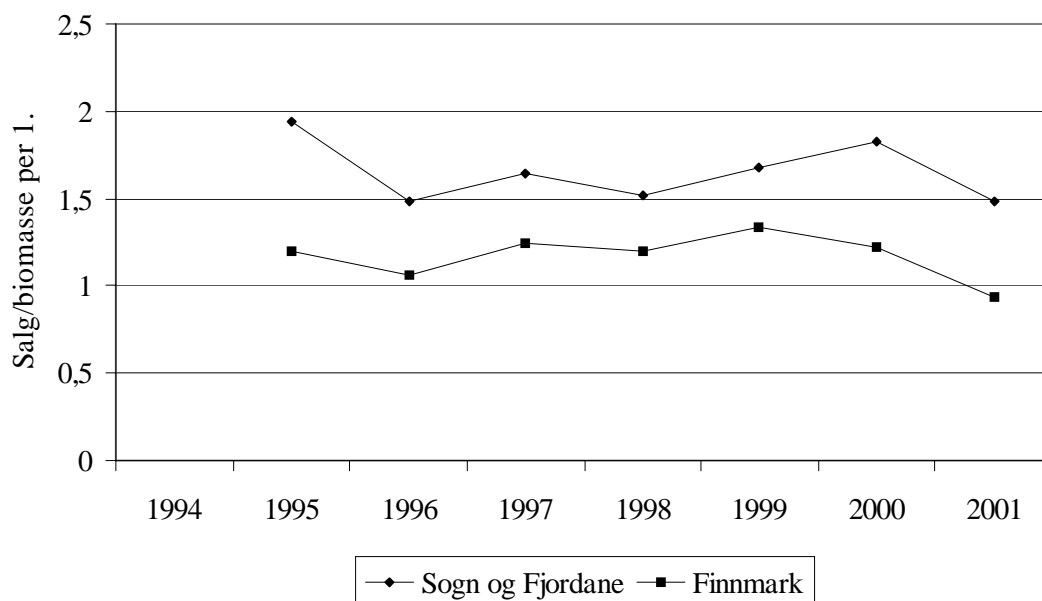
like mye (eller lite). Hadde ressursene blitt allokert etter hvor de ga høyest avkastning, slik at de beste fikk produsere mer, og de mindre flinke litt mindre eller ingenting, så ville det samfunnsøkonomiske overskuddet blitt større.

3.4.3 Fordelingsvirkninger

Fordelingsvirkningene av MTB kan være knyttet til regionale forskjeller, de kan være knyttet til forskjellig virkning på store og små selskap og de kan være knyttet til hvem som tilgodesees gjennom konsesjonstildelinger.

MTB virker ulikt i ulike regioner. Når konsesjonene er avgrenset av MTB, og oppdretteren optimaliserer driften basert på et gitt biomassetak, vil mulig produksjonsvolum per konsesjon være ulikt i ulike deler av landet. Lavere temperatur jo lenger nord man kommer fører til lavere vekst, det samme gjør kortere dager. Noe av veksttapet kan hentes inn igjen ved raskere vekst i den lyse årstid, men ikke alt. MTB passer derfor best for oppdrettere i områder med høy veksthastighet (høy temperatur) og muligheter for utsett store deler av året. Oppdrettere i Nord-Norge vil kunne produsere til dels mye mindre enn oppdrettere på Vestlandet. Tilveksten er lavere ved lav temperatur, og MTB gir begrensede muligheter for å kompensere for lav daglig tilvekst med høyere stående biomasse.

Produksjon i forhold til biomasse ved inngangen til året kan gi en indikasjon på denne sammenhengen. Om man sammenligner forholdet mellom årlig produksjon og biomasse 1.1 for ulike regioner, vil man se at denne faktoren ligger på 1,5-2 for Sogn og Fjordane, mens den ligger på 0,9- 1,35 i Troms og Finnmark (Figur 1).



Kilde: Fiskeridirektoratet.

Figur 1: Produksjon i forhold til biomasse

MonAquas data for 2001-utsettet viser at det i Norge ble satt ut fisk fra første uken i januar til midten av november. Jo lenger nord man kommer, jo mindre kan tidspunkt for utsett brukes for å optimalisere biomassen i anlegget. I Finnmark er utsettet begrenset til tidsrommet medio mai - september. Biomassebehovet i nord blir også større på grunn av at lengre veksttid kan gi behov for tre generasjoner i sjøen samtidig. Forslaget om en høyere MTB for Nord-Troms og Finnmark (tiltakssonen) innebærer at oppdretterne her får produsere omtrent like mye på en konsesjon som oppdrettere på vestlandet.

Avgrensning innebærer reduserte muligheter til å utnytte stordriftsfordeler, spesielt vil dette være tilfelle når man når produksjonstaket for en gitt MTB. ”Optimal skala” har økt jevnt og trutt helt siden næringens begynnelse, med stadige høyere produksjon per ansatt. Små selskaper, som er begrenset av

kapasiteten på for eksempel en eller to konsesjoner, vil ha små muligheter til å utnytte stordriftsfordeler, mens de store kan utnytte muligheter for samdrift.

Departementet legger til grunn at MTB skal være en fast størrelse. Når denne ikke reguleres årlig betyr det at oppdretterne etter hvert vil nå et tak for produksjonen. Produksjonen av norsk laksefisk har vokst nokså jevnt med 10-15 % årlig. Hvis man legger Fiskeridirektoratets beregninger til grunn (potensial for 27-29 % produksjonsøkning), vil man kunne nå produksjonstaket med en fast MTB i løpet av 2-4 år. Og selv om man antar at produksjonspotensialet med en MTB er betydelig høyere en 27-29 %, vil man før eller siden komme i en situasjon hvor man utnytter biomassen maksimalt. En fast MTB betyr derfor at vekst i produksjonen ut over dette taket vil måtte komme i form av nye konsesjoner. Dette betyr igjen at departementet tar enda sterkere grep om utviklingen i næringen enn man gjør i dag. Med en gitt MTB vil noen kunne vokse gjennom nye konsesjoner, mens de som ikke får vil stå ”på stedet hvil”. Organisk vekst vil være begrenset til det man klarer innenfor MTB. I dag kan alle produsenter ta ut vekst innenfor de jevnt økende fôrkvotene, mens departementet i framtiden, gjennom utforming av konsesjonsvilkår og tildeling av konsesjoner, sterkt kan påvirke hvilke aktører som får vokse og i hvilke regioner veksten kommer.

Hvorvidt man benytter denne muligheten er imidlertid avhengig av hvem som sitter med den politiske makten når det blir aktuelt å dele ut nye konsesjoner. Om man legger utkastet til ny akvakulturlov til grunn, ønsker dagens politiske ledelse mindre innflytelse over hvem som vokser og hvor veksten skal komme. Her snakkes det om bruk av mer ”objektive og nøytrale tildelingsmekanismer” (som for eksempel loddtrekning blant kvalifiserte søkere).

3.4.4 Effektiv markedstilpasning og muligheter for markedsorientering?

I en situasjon med produksjonsbegrensninger er rimelig å spørre om produksjonsreguleringer kan bidra til å ta fokus bort fra markedstilpasning gjennom arbeid rettet mot bedre kvalitet, høyere priser på produktene og økt verdiskapning.

Med en gitt biomasse i anlegget vil man få størst produksjon ved å produsere fisk med stor veksthastighet, altså liten fisk. Det blir mindre lønnsomt å produsere stor fisk, både fordi veksthastigheten er mindre, og fordi da man gjerne må ha tre generasjoner i sjøen samtidig (dette gjelder spesielt Nord-Norge). Om mange fokuserer på størst mulig produksjon, kan det derfor redusere evnen til å levere markedstilpasset fisk(-estørrelser). I tillegg betyr det at den største tilveksten, og dermed den største slaktingen, vil være i perioden juli-oktober. Dette rimer ikke spesielt godt med periodene med størst etterspørsel og dermed best pris som vanligvis er periodene før påske og før jul. Om man ligger nær biomassetaket, samtidig som markedet tilsier at man skal vente med å slakte, vil valget kunne stå mellom å overskride MTB eller å selge på et ugunstig tidspunkt. En slik situasjon opplevde man høsten 2002, hvor prisene i perioder var under minsteprisen. Oppdretterne kunne ikke selge, og mange fikk problemer med for høy tetthet. Etter hvert måtte man også kutte ned på fôringen for ikke å gå over fôrkvoten. Slike faktorer som påvirker store deler av næringen i samme retning, og på samme tidspunkt, kan føre tilbudssjokk i perioder. Dette kan både komme fordi alle ser den samme faren, og dermed prøver å unngå å komme i en situasjon med for mye stående biomasse, eller fordi mange når den faktiske biomassegrensen samtidig og blir tvunget til å slakte ut. Vi ser at med MTB vil høy tetthet ikke være et problem på samme måte, da man fritt kan utvide volumet. Slike situasjoner kan fortsatt oppstå ved eventuelle minstepriser, og vil også redusere oppdretternes valgmuligheter (muligheten for å ”produsere for lager”) i påvente av høyere markedspriser.

MTB vil også på andre måter kunne påvirke evnen til å utnytte markedsmuligheter, posisjonering, differensiering etc. Som påpekt ovenfor vil avgrensingsreglene gjøre det kostnadmessig optimalt å produsere mindre fisk. En konflikt mellom det som er kostnadmessig optimalt og det som kan være riktig ut fra markedshensyn er uheldig. Dette kan gjøre det vanskeligere for næringen å komme bort fra et volum- og kostnadsfokus, og over på et markedsfokus, med differensiering knyttet til for eksempel opprinnelse, merkevarer, farge, fettholdighet osv.

3.4.5 Hvilke reguleringer trenger man på konsesjonsnivå?

Fiskeriministeren er klar på at næringen selv må ta ansvaret for produksjonsnivået. Derfor er også fôrkvotene fjernet fra og med 2005. Men med dette som utgangspunkt for politikken er det verdt å merke seg to paradokser.

Paradoks 1: På tross av at man sier at styringen skal overlates til næringen, foreslår man ordninger som styrer produksjonen. Man beholder ikke bare konsesjoner, men også avgrensning av konsesjonene. MTB vil bety en fortsatt, men riktignok mer indirekte, regulering av produksjonen.

Paradoks 2: Man velger en fast MTB som i første omgang gir rom for en viss vekst, men som i løpet av få år vil representere en reell begrensning for vekst. Dette betyr at myndighetene, når det eksisterende produksjonspotensialet er utnyttet, styrer utviklingen i næringen, både hvor veksten skal komme og hvem som skal få vokse.

Selv om forenkling av regelverket er et uttalt mål fra myndighetenes side, vil man fortsette med å ha reguleringer både på lokalitets- og konsesjonsnivå. Hensyn til miljø og fiskehelse blir ivaretatt på lokalitetsnivå. Dette er

reguleringer som går på tetthet, oksygeninnhold, resipientkapasitet, avstand mellom anlegg, osv. Produksjonen kan bare foregå på godkjente lokaliteter, og etter § 40 i driftsforskriften skal ”*biomassen i et akvakulturanlegg ikke overstige den maksimalt tillatte biomassen som er klarert for lokaliteten*”, slik at denne ville representert en begrensning for oppdretterne selv i en situasjon uten avgrensning på konsesjonsnivå. Dette betyr at selv om konsesjonsavgrensningen hadde blitt opphevet, ville kravet om lokalitetsklarering (og etter hvert mangelen på gode lokaliteter) representere en barriere for videre vekst. I tillegg til aktørenes egne markedsvurderinger, ville kapasiteten i næringen dermed også styres av tilgangen på gode lokaliteter og den konkurranse om disse man møter fra andre interesser.

Vi kan peke på en del fordeler med å beholde konsesjoner. For det første er det mulig å styre både størrelsen og den regionale fordelingen av veksten i næringen. Om man ønsker å styre den regionale fordelingen av veksten i oppdrettsnæringen, er konsesjoner dermed et viktig verktøy. Videre er det mulig å styre veksten mot mindre selskaper eller nyetableringer. For det tredje er det mulig å skaffe statskassen store inntekter. Når fremtidig vekst ikke skal komme gjennom økt MTB, men kun ved nye konsesjoner, åpner det seg muligheter for å ta inn betydelige summer i vederlag for konsesjonene. Et siste argument er at med konsesjoner i næringen beholder man en enhet som er velegnet for markedsbegrunnede ad-hoc reguleringer, som for eksempel fôrkvoter.

Ingen av disse passer inn i bildet av en næring som er deregulert og liberalisert, hvor fokus først og fremst er å legge til rette for verdiskapning, lønnsomhet og markedstilpasning. Det er fortsatt et stykke igjen til oppdrettsnæringen er ”som alle andre næringer” i så måte. En viss uoverensstemmelse mellom de mål konsesjonsreglene er egnet for å nå, og de målsetninger som fremheves av den

politiske ledelse, kan tolkes som resultat av brytninger mellom et veletablert korporativt styrings- og fordelingsregime på den ene siden, og et mer teknokratisk kontroll- og overvåkningsregime på den andre siden (jfr. avsnitt 2.5).

3.5 Avgrensning av konsesjonene?

Om man velger å holde fast på konsesjoner som adgangsbegrensning, må man ta stilling til om man vil avgrense diskusjonene eller ikke. I debatten rundt produksjonsavgrensninger har fokus vært på *hvordan* konsesjonene skulle avgrenses, og ikke *om* man skulle avgrense konsesjonene. Kan man tenke seg en ordning hvor man beholder konsesjoner som adgangsbegrensning, men uten å knytte til den noen avgrensning på konsesjonsnivå? La oss anta at man ønsker å regulere adgangen til næringen. La oss videre ta utgangspunkt i regjeringens uttalte ønske om ikke å regulere produksjonen, men heller la næringen selv ta ansvaret for ikke å produsere mer enn hva markedet kan ta i mot. Hvorfor skal man da avgrense konsesjonene?

Vi nevnte tidligere at avgrensingen er utformet med tre sentrale hensyn i tankene: konkurrerende interesser ved bruk av arealene i kystsonen, en bærekraftig forvaltning av miljøet, herunder lokalitetens bæreevne, samt fiskehelse og velferd. Når miljø, fiskehelse og dyrevelferd nå er ivaretatt gjennom reguleringer på lokalitetsnivå, og når maksimal biomasse på lokaliteten blir bestemt ut fra lokalitetens bæreevne, blir det få gode argumenter igjen for å avgrense konsesjonene.

En fôrkvote eller andre markedsbegrunnede reguleringer av produksjonen, virker enklest å få til når man har klare enheter å styre (konsesjoner), og når enhetene er like store (avgrensning).

3.6 Konklusjoner

Innføringen av de nye tildelingsforskriftene og den nye driftsforskriften innebærer en viktig forenkling i forhold til eksisterende regelverk. Oppdretterne vil få mange færre forskrifter å forholde seg til, færre reguleringsparametere, og ingen konflikt mellom dem. At de nye forskriftene er utarbeidet i samme prosess borger for bedre harmoni mellom forskriftene i oppdrettsnæringen.

Om man ikke ønsker å benytte seg av de muligheter som kontroll med veksten innebærer, blir det straks færre argumenter for å beholde konsesjoner og konsesjonsavgrensning som styringsmidler. Hensyn til miljø, fiskehelse og dyrevelferd er godt ivaretatt på lokalitetsnivå.

Avgrensning av konsesjonene er fornuftig gitt at man trenger redskaper for effektivt å regulere tilførselen til EU. Uten dette hensynet faller argumentene for en avgrensning bort. Om man skulle overlate til næringsaktørene selv å ta ansvaret for eget produksjonsvolum, ville det være naturlig å ikke avgrense konsesjonene.

Å la MTB være en fast størrelse kan føre til at man begrenser oppdretternes muligheter for å ta ut produktivitetsforbedringer, og kan således påvirke konkurranseevnen negativt. På den andre side vil en fast MTB kunne styre innovasjonen i næringa inn i nye spor, både med tanke på avl og utsett, fôrtyper, teknologi, og driftsoptimaliseringsstrategier. Dette vil kunne gå på bekostning av bedriftenes markedsfokus ved at deres begrensede ressurser rettes mot tilpassning til regelverket i stedet for markedet.

Det finnes fortsatt gode grunner for å beholde konsesjoner som adgangsbegrensning, i alle fall så lenge man ønsker å oppnå regionalpolitiske mål eller å skaffe statskassen inntekter.

4 MILJØ OG REGULERINGSPOLITIKK

Miljøproblemene i norsk havbruk ble kort drøftet i første del av prosjektet (Aarset et al. 2004). Denne drøftingen ledet oppmerksomheten spesielt til to problemområder: lus og rømming. Begge problemområdene berører oppdrettsnæringa på flere måter, for det første ved at de påvirker produksjonsmessige sider ved den enkelte oppdrettsbedrift direkte, for det andre ved at de påvirker oppdrettsnæringas omkringliggende miljø, i første rekke ville bestander av laksefisk, for det tredje at de mister støtte i befolkningen i den grad slike problemer blir koblet til næringa, og for det fjerde at det vil være en åpning for dem som av andre årsaker ønsker å tegne et negativt bilde av norsk oppdrettsnæring i en global sammenheng.

Den lokale/nasjonale effekten er knyttet til den effekt lus generert i oppdrettsanlegg og rømming, har på ville bestander av laksefisk. Nasjonale interesser, særlig representert ved grunneiere og deres organisasjoner, og politiske og administrative alliansepartnere vil mobilisere for å oppnå beskrankninger i oppdretternes virksomhet basert på dette problemkomplekset. Naturlig nok, reaksjonene bunner i den effekt det ekstra luspresset eller den forstyrrelse rømt fisk har på grunneierens eiendom, nemlig retten til fiske etter vill-laks. Kampen om "sannheten" har med andre ord elementer av interessekamp.

Den internasjonale/globale effekten kommer til uttrykk gjennom det bilde som dannes av oppdrettsnæringa i de store markedene for norsk laks. Disse er som kjent ikke direkte berørt av oppdrettsnæringas eventuelle direkte effekt på det omkringliggende lokale miljø, men det kan tegnes et bilde av oppdrettsnæringa som (mer eller mindre) miljøkriminell, som så kan brukes til å påvirke etterspørselen av oppdrettsfisk fra Norge. Denne typen motstand kan få økt betydning ettersom sporingsteknologi og krav om informasjon fram til

forbruker skyter fart. Eventuelt kombinert med at det finnes grupper i markedslanene som av andre grunner enn hensynet til vill-laksen ønsker å begrense omsetningen av norsk oppdrettslaks.

I det følgende kommer vi inn på regulering, forvaltning og muligheter for løsninger innefor de to problemområdene.

4.1 Lus i oppdrettsanlegg og i miljøet omkring

Lus er problematisk for oppdretter direkte ved at det påfører økt dødelighet på nyutsatt fisk. Selv ved mindre påslag nedsetter det næringsopptak og dermed også tilvekst. Et annet betydelig problem er imidlertid at lakselus ved store oppblomstringer påvirker overlevelsen av vill laksefisk. Det er etter hvert blitt stor oppmerksomhet omkring lusproblemet, og både næring og forvaltning jobber med å finne løsninger.

I dag reguleres lusproblemet av Drifts- og sykdomsforskriften³¹. Avrapportering foregår til Fiskeridirektoratet og Mattilsynet, inntil nå på samme skjema som data knyttet til krav i Fôrkvoteforskriften³² blir innrapportert på. Her skal sjøtemperatur, antall kjønnsmodne hunnlus, rørlige lus, antall behandlinger siste måned og bruk av leppefisk rapporteres.³³ Denne forskriften pålegger innrapportering av luspåslag per fisk når vanntemperaturen overstiger 4°C³⁴. Minst 20 tilfeldige fisk fra to merder undersøkes, og når påslaget overstiger 0,5 kjønnsmoden hunnlus per fisk skal det iverksettes tiltak.

³¹ FOR 1998-12-18 nr 1409: Forskrift om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg (drifts- og sykdomsforskriften).

³² FOR 1996-02-29 nr 223: Forskrift om produksjonsregulerende tiltak for oppdrett av laks og ørret.

³³ Månadsrapport for fôrkvotar og lakselus. Fiskeridirektoratet og Statens dyrehelsetilsyn.

³⁴ Fiskeridirektoratet, 29. januar 2002. Veiledning vedr. utfylling av nytt månedsrapportskjema for fôrkvoter og lakselus, og bruk av elektronisk rapportering.

Nå er imidlertid både Fiskeridirektoratet og Mattilsynet først og fremst opptatt av forholdene i merdene, og i mindre grad forholdet til miljøet rundt. Lus er som nevnt et problem i forhold til produksjonen i anlegget, men det mest alvorlige problemområdet er knyttet til tilstanden i de ville fiskebestandene, og det er det Fylkesmannen som tar seg av. Forurensingsloven setter bestemmelser for utslipp fra virksomheter, og forvaltes av Miljøverndepartementet, med Fylkesmannen som regional myndighet. I første rekke Mattilsynet med distriktskontor har ansvaret for å organisere avlusingen. Dette koordineres til en viss grad, ettersom reinfisering mellom anlegg kan skje. Fylkesmannen på sin side holder lusproblemet under kontinuerlig oppsikt ved overvåking av de ville laksebestandene. Forskjellige prosjekt gjennomføres gjerne av Fylkesmannen i samarbeid med andre etater, nærings eller organisasjoner for å forhindre omfattende skader på grunn av luspåslag. Denne aktiviteten varierer langs kysten avhengig av omfanget av oppdrett og i hvor stor grad det faktisk finnes viktige lakseførende vassdrag i regionen.

Gjennom en nasjonal handlingsplan mot lus på laksefisk har det vært nedsatt regionale arbeidsgrupper med oppgave å gjennomføre tiltak mot lus. I de nordligste regionene Lofoten, Vesterålen, Troms og Finnmark har man for eksempel de siste tre årene gjennomført regionale avlusinger der man pålegger alle å foreta synkron avlusing i anleggene sine. Dette gjennomføres gjerne før utsett av smolt i oppdrettsanlegg og utvandring av villsmolt fra elvene. Det tverrinstitusjonelle samarbeidet knyttet til lusproblemet synes bra og samarbeidsgrupper etableres ganske greit på tvers av institusjoner basert på saksområder (på regionalt nivå). Likevel, lovverket styrer hvem som har makt over sanksjonsmidler, og den er ulike fordelt. Vår informasjon her er først og fremst fra Hordaland. Forvaltningspraksis mellom regioner kan synes ulik, og samarbeid/koordinering på tvers av regiongrenser mer komplisert. For

eksempel virker det som om det er lite koordinering av oppgaver (som avlusing) som med fordel kan forvaltes på et høyere nivå.

Luseproblemet behandles spesielt i sensitive områder som Hardanger. Dette området er spesielt fordi det har blant de mest produktive oppdrettslokalitetene i landet, og den høyeste tettheten av oppdrettsanlegg, i tillegg til at flere viktige laksevassdrag munner ut i fjordbassenget. Miljøvernmyndighetene, oppdretterne og forskjellige organisasjoner har arbeidet med situasjonen i Hardanger, og i følge Fylkesmannen er situasjonen tilfredsstillende.

Avslutningsvis kan det pekes på at det er en svakhet at Fylkesmannen stort sett sitter på sidelinja i forhold til tiltak, videre er det en svakhet at det er relativt lite (om noen) interregional kommunikasjon om og koordinering av tiltak knyttet til avlusing og andre tiltak mot lus.

På tross av at veksten i oppdrettsnæringa fortsatt øker så har det de siste årene vært en nedgang i tallet på kjønnsmoden hunnlus per fisk (Tabell 2). Dette er gjennomsnittsverdier og kan derfor skjule betydelige lokale problemer. Bedringen kan skyldes flere ting. Økt forståelse om faren ved ukontrollert spredning av lus blant oppdrettere, og dermed lojalitet til de tiltak som settes i verk, kan være en faktor. Videre er rapporteringsrutinene bedre så oversikten er bedre. I de områdene lakselus virkelig representerer et problem vil det utvikle seg kunnskap både blant myndigheter og oppdrettere (og andre organisasjoner) om hvordan problemet skal takles.

Tabell 2: *Kjønnsmoden hunnlus pr laks i Norge, i snitt.*

	2002	2003	2004
januar	0,29	0,22	0,23
februar	0,23	0,15	0,22
mars	0,29	0,20	0,18
april	0,18	0,13	0,19
mai	0,18	0,15	0,11
juni	0,27	0,23	0,14
juli	0,40	0,26	0,19
august	0,47	0,38	0,28
september	0,53	0,38	0,27
oktober	0,43	0,30	0,22
november	0,27	0,28	0,00
desember	0,20	0,23	0,00

Kilde: FHL havbruk, lakselusprosjektet.

Dessuten er det et stabilt kjøp av leppefisk, som har vist seg å være en gunstig metode for å bekjempe lusproblemet (Tabell 3).

Tabell 3: *Kjøp/selv fiske av leppefisk, i 1000 stk.*

	2003	2002	2001	2000	1999	1998
Hele landet	1 539	1 573	2 321	1 876	2 619	2 369
Finnmark	0	13	0	0	0	0
Troms	0	0	0	0	0	0
Nordland	126	107	150	170	157	111
Nord-Trøndelag	14	21	102	54	186	112
Sør-Trøndelag	17	18	39	41	288	149
Møre og Romsdal	229	128	139	211	169	264
Sogn og Fjordane	104	71	353	150	309	162
Hordaland	674	912	1 334	1 017	1 329	1 505
Rogaland	205	181	192	213	154	41
Agder/Østlandet	171	122	12	20	26	27

Kilde: Fiskeridirektoratet.

4.2 Rømming fra oppdrettsanlegg, omfang, regulering og konsekvenser

Rømming av fisk medfører direkte tap oppdretter i tillegg er rømt laks et problem i forhold til ville laksebestander. Etter initiativ fra NFF (nå FHL havbruk) ble det nedsatt et utvalg for å utrede en nasjonal tiltaksplan mot

rømming. Planen forelå i 2000, og peker på 7 årsaker til rømming: Skader forårsaket av uvær, svikt i driftsrutiner, skader forårsaket av propell, teknisk svikt i settefiskanlegg, skader forårsaket av påkjørsel, predatorskader, og skader forårsaket av drivgods. Utvalget understreker rømmingsproblemet: ”*Rømming fra oppdrettsanlegg er av myndighetene ansett for å være den mest alvorlige negative effekt av fiskeoppdrett.*”³⁵ Spredning av smitte og genetisk innblanding av oppdrettsfisk i de ville bestandene nevnes spesielt som alvorlige konsekvenser.

Den nylig innførte Teknologistandardforskriften [NYTEK]³⁶ setter krav både til teknologien i anleggene, til hvordan man skal gå fram for å kunne dokumentere at kravene i standarden er tilstrekkelige, og hvilke organisasjoner som kan iverksette denne kontrollen. Et hovedmål med reguleringen er å få kontroll med anleggshavari og dermed også få kontroll med en viktig årsak til rømming. Det er rimelig at en slik regulering også vil være en spore for teknologileverandører til å gå i kompaniskap med næringa for å utvikle gode løsninger for framtidens anlegg, så kravene i reguleringen uten videre kan bli oppfylt, og at reguleringen på den måten kan stimulere til innovasjon (se for eksempel forholdet mellom innovasjon og regulering, drøftet i kapittel 1 (Anon. 2004)).

På tross av at vi kommer tilbake til denne forskriften seinere i dokumentet vil vi likevel bruke litt plass på den her. Årsaken til det er at den sammen med Internkontrollforskriften (IK-Akvakultur)³⁷ representerer en ny tenkning innen reguleringen av havbruksnæringen. Hovedmotivet bak NYTEK er å redusere havari, og dermed rømmingsproblemet. Forskriften forutsetter at anleggene

³⁵ Norske Fiskeoppdretteres Forening, 2000, Nasjonal tiltaksplan mot rømming (rømmingsutvalget).

³⁶ FOR 2003-12-11 nr 1490: Forskrift om krav til teknisk standard for anlegg som nyttes i oppdrettsvirksomhet.

fyller kravene som er satt i en Norsk Standard³⁸ (NS). Standard Norge (SN) er medlem av den Europeiske Standardiseringsorganisasjonen (CEN) og den Internasjonale Standardiseringsorganisasjonen (ISO). En europeisk standard (EN) vedtatt av CEN, blir automatisk NS. En internasjonal standard (ISO) kan implementeres som en NS. Men en norsk standard er ikke offisiell norsk regulering på området, med mindre dette uttrykkes i norsk lov eller forskrift. Standard Norge utvikler ikke innholdet i disse standardene, de tilbyr sekretariatsfunksjoner for standardiseringsprosessene. Hvem som helst kan i utgangspunktet utvikle en NS, men i alminnelighet vil en faggruppe som består av variert personell med kunnskap på feltet bli involvert i en slik prosess. Norske fiskerimyndigheter ble ganske seint i prosessen klar over muligheten som lå i å la NYTEK bli koblet til en norsk standard (FID i følge www.standard.no). Videre baserer denne reguleringen seg på et eget akkrediteringssystem, der Norsk Akkreditering (NA) akkrediterer bedrifter/organisasjoner som kan sertifisere de enkelte oppdrettsanleggene. Også akkrediteringen er formulert i en egen norsk (og europeisk) standard. Både sertifiseringsorganet³⁹ og inspeksjonsorganet⁴⁰ skal være akkreditert etter denne standarden. SN og NA er begge selvstendige organisasjoner med en viss relasjon til Nærings- og Handelsdepartementet. Begge disse norske standardene er nevnt i NYTEK og er følgelig uttrykk for offisiell norsk regulering på området.

³⁷ FOR 2004-03-19 nr 537: Forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur).

³⁸ Norsk Standard, NS 9415, "Flytende oppdrettsanlegg - krav til utforming, dimensjonering, utførelse, installasjon og drift"

³⁹ Sertifiseringsorganet skal være akkreditert etter NS-EN 45011 - Generelle krav til organer som har systemer for produktsertifisering.

⁴⁰ Inspeksjonsorganet skal være akkreditert etter NS-EN 45004 - Generelle krav til drift av ulike typer organer som utfører inspeksjoner. Inspeksjonsorganet må tilfredstille standardens krav til uavhengighetsklasse C eller høyere.

Oppdrettere er pålagt å innrapportere rømt fisk i henhold til Drifts og sykdomsforskriften⁴¹. I henhold til denne forskriften er oppdretteren forpliktet til å rapportere i det rømming inntreffer. Ettersom det kan være vanskelig å beregne omfanget skal nøyaktig antall innrapporteres når merdene tømmes. I følge data fra Fiskeridirektoratet er rømmingsproblemet i bedring Tabell 4.

Tabell 4: Antall rømte fisk sett i forhold til utslaktet mengde de siste 4 årene

	2001	2002	2003	2004
Rømt fisk, antall	368000	730000	415000*	52500*
Slaktet laks og ørret, tonn	507867	546055	578475	X

Kilde: Fiskeridirektoratet.

* Foreløpige tall.

Det kortsiktige miljømålet er at rømmingen ikke skal overstige 400000 individer.

4.3 Regulering og løsningsmuligheter

Å dømme etter holdningen til oppdretterne og deres organisasjon de seinere årene har det skjedd en klar modning i forhold til at så vel rømmingsproblemer som luspåslag tas på alvor både som driftsmessige belastninger og som belastninger på det omkringliggende miljøet. Oppdretterne oppfatter i det store og hele denne typen regulering som nødvendig. Ansvar for å løse disse problemene skyves i større grad over på de involverte aktørene ved at det forutsettes at de "forhandler" seg fram til løsninger som alle kan leve med. Dette reflekterer at alle parter er opptatt av de faktiske forhold knyttet til problemet, og å komme ut av dialogene med omdømmet intakt eller helst forbedret.

⁴¹ FOR 1998-12-18 nr 1409: Forskrift om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg (drifts- og sykdomsforskriften).

NFF vedtok i 1997 en klar støtte til handlingsplanen mot lakselus, og oppfordret alle sine medlemmer å støtt opp om det arbeidet Fylkesveterinærene og Statens dyrehelsetilsyn utførte. To år seinere kom temaet laksefjorder på bordet (NOU 1999:9). Denne planen har vært kontinuerlig diskutert siden, og har opprettholdt et sterkt press på oppdretterne for å finne gode løsninger på problemet med lus på utvandrende smolt.

Generelt kan vi si at miljø er et sentralt tema for regulering av oppdrettsnæringa fordi det er viktig for produsenter og konsumenter, fordi det kan brukes handelspolitisk, og fordi disse problemene kan løses.

Reguleringer kan være innovasjonsdrivende instrument (Anon. 2004). Utforming av terskelverdier som nedfelles i reguleringer som oppfattes som rimelige og rettferdige og gjelder for alle, kan virke stimulerende på innovative miljøer i arbeidet med å finne nye og bedre løsninger.

5 INNOVASJON OG REGULERINGSPOLITIKK

Innen havbruk har innovasjonsaktivitet først og fremst vært benyttet i to sammenhenger: utviklingen av i oppdrett av nye arter, og den såkalte produktivitetsutviklingen innen lakseoppdrett (dvs. utviklingen av nye teknologiske løsninger som senker produksjonskostnadene). I dette avsnittet drøfter vi oppdrettets mulighet til å drive innovasjonsprosesser under det ”nye” (deregulerte) reguleringsregimet, nye arter og innovasjon, og innovasjonsaspektet ved siste tildeling.

5.1 Regulering og innovasjon

Ettersom oppdrettsprodukter i høyeste grad konkurrerer i et internasjonalt marked med sterk konkurranse, må aktørene få betingelser som setter dem i stand til å løse de markedsmessige utfordringene de står overfor. Teknologiske og organisatoriske innovasjoner betraktes derfor som avgjørende for å sikre vekst og konkurransekraft i en internasjonal industri. På den annen side må det offentlige ivareta nasjonale hensyn gjennom reguleringsystemer (som arbeidsmiljø, naturmiljø, etc.). Tradisjonelle reguleringer betraktes som innovasjonshindre ved at de setter rammer for valg og muligheter for aktørene (van de Ven et al. 1999). Vi analyserer reguleringer som et arrangement som kan både hindre og fremme innovasjoner.

”Kontrollregimet” kan virke hemmende på innovasjon ved at regler og institusjonelle strukturer fremmer systematisering og standardisering som hindrer individuell frihet (kompleksitetsperspektivet). Videre at all regulering har en kostnad og er tidkrevende (for å tilfredsstille alle kravene). Dette regimet kan virke fremmende på innovasjon ved at det bidrar til en kodifisering av kunnskap og en standardisering av produksjonsprosessen, noe som kan gi effektiviseringsgevinster. Videre at det gir økt innsikt i deres egen

produksjonsprosess som gjør det enklere å oppdage deres innovasjonspotensial. Økt rutinisering gir mer effektive anlegg der overskuddstiden kan benyttes til å redusere kostnader eller øke innovasjonsfokus. Økt innsyn og transparens gjør det enklere å involvere eksterne investorer i innovasjonsprosjekter. Problemet med asymmetrisk informasjon mellom prosjektets eier og investor (det vil si at investor ikke har tilgang til tilstrekkelig med informasjon om prosjektets potensial), kan reduseres ved økte informasjonsmengde. Forholdet mellom regulering og innovasjon er sentral i norsk fiskeoppdrett. Her vil det, som nevnt tidligere i rapporten, ikke bare handle om å fjerne reguleringer, men også å formulere reguleringer som ansees som nødvendige for å løse spesifikke problemer og rettferdige i forhold til de aktørene den gjelder. Da kan den virke innovasjonsdrivende fordi aktørene vil kunne bruke ressurser på å utvikle løsninger innenfor de rammene reguleringen setter (se bl.a. Anon. (2004)). Og til slutt, når fiskeoppdrett ikke lenger er pålagt å skulle sikre bosettingsstrukturen og styrke økonomien i stagnerende regioner, blir det enklere for politikere å stimulere utviklingen av innovative miljø og klynger.⁴²

5.2 Innovasjon og nye konsesjoner

Ved tildelingsrunden for nye matfiskkonsesjoner for laks og ørret i 2003 ble det i forskriftene lagt inn en formulering om at søkerens innovasjonsevne skulle vektlegges.⁴³ I § 6 heter det at man skal gi prioritet til prosjekter som antas å bidra til en ”styrking av oppdrettsnæringens innovasjonsevne”. De 60 konsesjonene som skulle tildeles i denne runden ble fordelt på de ulike regionene, og region Vest, dvs. Sogn og Fjordane og Hordaland fikk 13 konsesjoner. De kom inn til sammen 38 søknader på disse 13 konsesjonene. For

⁴² Se EU-artikkel om regulering og innovasjon (om forholdet mellom regulering og innovasjon).

å få inntrykk av i hvilken grad, og på hvilken måte, søkerne har vektlagt innovasjonselementet har vi gått igjennom søknader og prosjektbeskrivelser for de innvilgede konsesjonssøknadene. Vi kan imidlertid ikke trekke noen slutninger om i hvor sterk grad innovasjonsbiten er blitt *vektlagt ved tildelingen* siden vi ikke har innsyn i de avslåtte søknadene. Vi kan heller ikke si noe om hvor stor vekt søker legger på formuleringene om innovasjon, ettersom disse konsesjonene nylig er tildelt.

De 13 nye konsesjonene ble fordelt på 12 søkere, dvs., at en av søkerne fikk 2 konsesjoner. Ser vi på selskapsstruktur gikk 6 av konsesjonene til små selskaper, det vil si virksomheter eller grupperinger som hadde mindre enn tre matfiskkonsesjoner for laks og ørret fra før, mens de resterende 7 gikk til større selskaper eller konsern. Det gikk ingen konsesjoner til nykommere, det vil si virksomheter eller grupperinger uten matfiskkonsesjoner for laks og ørret.

I faglitteraturen er det vanlig å betrakte *innovasjoner* som nyutvikling eller vesentlige forbedringer av produkter, produksjonsmåter, organisasjonsformer og distribusjonsmetoder (se for eksempel Rogers (1994)). Flere av innovasjonene er problematisk å operasjonalisere og avdekke empirisk, blant annet endringer og forbedringer i organisasjonsformer eller distribusjonsmetoder. I diskusjonen avgrensner vi derfor innovasjonsbegrepet til endringer som er relatert til produkter/tjenester (produktinnovasjoner) og til produksjonsmåter (prosessinnovasjoner). Også hvem innovasjonen gjelder for vil variere. I noen sammenhenger dreier det seg kun om at selskapene gjør noe som er nytt for dem. Følgelig trenger ikke nyvinningen være ny for andre bedrifter eller for næringslivet for øvrig. Imidlertid vil en vellykket innovasjon

⁴³ Forskrift om tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann av 17. oktober 2003.

som også representerer en nyhet for markedet ha størst potensial for å generere profitt for den aktuelle bedriften. Videre vil ”nyhetsgraden” i en innovasjon variere. Den mest vanlige formen for innovasjon er små inkrementelle eller skrittvis justeringer og forbedringer av eksisterende produkter eller prosesser. Det er mer sjelden at innovasjoner innebærer noe som oppfattes som helt nytt av alle. Slike innovasjoner kan være resultat av omfattende forskning og uttesting i samspill mellom bedrifter og forskningsinstitusjoner.

Utgangspunktet for analysen av hvilke type innovasjoner konsesjonssøker *forventer eller planlegger* som følge av tildeling av ny matfiskkonsesjon. I hvilken grad det forventede innovasjonspotensial realiseres har vi ikke noen opplysninger om.

Gjennomgangen av søknadsdokumentene viser at innovasjonselementet i varierende grad vektlegges hos søkerne. Det er her en forskjell mellom de store aktørene og de små selskapene. De store selskapene viser til tidligere og pågående FoU-innsats og poengterer at en ny konsesjon vil styrke grunnlaget for å videreføre tilsvarende FoU-aktivitet. Disse selskapene viser også til relasjoner mot FoU-miljø, eller at de selv har en omfattende FoU-aktivitet. En kan i slike tilfeller forvente et betydelig ”forskningsinnhold” i innovasjons- og nyskappingsarbeidet. Den forventede innovasjonsaktiviteten er i stor grad knyttet til forbedring og videreutvikling av produksjonsteknologien (prosessinnovasjon), gjennom uttesting og introduksjon av ny teknologi. Aktiviteten vil både kunne ha effekt på kostnadssiden og positive effekter i forhold til miljø og forurensning. En forventer i liten grad at en ny konsesjon skal bidra til å utvikle et nytt produkt. Innovasjonene relateres imidlertid ikke utelukkende til produksjonsprosessen innenfor matproduksjon. De store aktørene er gjerne hel-integrerte selskaper og det påpekes at en styrking av volum på produksjon av matfisk vil styrke driftsgrunnlaget og økonomien i

andre deler av konsernet, noe som igjen vil kunne bidra til økt satsing på nyskaping, eksempelvis på foredlingsiden. Gjennomgående forventes det altså at økt aktivitet som følge av en ny konsesjon vil bidra til å styrke grunnlaget for det generelle innovasjons- og nyskappingsarbeidet i konsernet.

I forhold til de små selskapene er det vanskeligere å spore direkte hvordan den nye konsesjonen skal kunne bidra til økt innovasjon i selskapet. Innovasjonsbegrepet brukes også mindre eksplisitt i søknaden. Gjennomgående er også små selskaper i mindre grad involvert i nyskappingsaktivitet og i relasjoner mot FoU-institusjoner. Søkerne understreker imidlertid at en ny konsesjon vil bidra til reduserte produksjonskostnadene ved at man tar ut potensielle skalafordeler og får en bedre utnyttelse av eksisterende produksjonsutstyr. Slik sett kan man si at konsesjonens betydning for innovativ aktivitet er mer indirekte, ved at selskapet forventer en effektivisering og forbedring av produksjonsprosessen ved økt volum.

På bakgrunn av gjennomgangen av søknadene kan det oppsummert hevdes at det er vanskelig å identifisere en direkte kobling mellom en ny konsesjon og et pågående eller planlagt innovasjonsprosjekt i virksomheten. Det forventes imidlertid at konsesjoner vil bidra til å støtte pågående og planlagte innovasjonsaktiviteter i selskapet, og da i første rekke prosessinnovasjoner. For de store selskapene er forskningsinnhold i den forventede eller planlagte innovasjonsaktiviteten mer omfattende enn hva som er tilfelle for de små virksomhetene.

6 VIDERE OPPFØLGING OG FORSKNING

Gjennom arbeidet med dette prosjektet har vi underveis oppdaget en rekke interessante problemstillinger som i liten eller ingen grad har vært belyst gjennom tidligere forskning. En rekke av disse problemstillingene kan knyttes til de betydelige endringene i regelverket som har vært, og er under gjennomføring. I det følgende påpekes områder for videre forskning. Flere av disse berører spørsmålsstillinger som det fra et nærings- og samfunnsmessig synspunkt bør være svært nyttig å belyse gjennom videre forskning. Våre forslag til videre forskning kan ordnes under fire hovedtema: ”Kommunens rolle og arealbruk i havbruksforvaltningen”, ”endringer i nasjonal havbrukspolitikk”, ”internasjonal politikk som betingelser for norsk havbruksnæring”, og ”innovasjon og utvikling i norsk havbruk”.

6.1 Kommunens rolle og arealbruk i havbruksforvaltningen

6.1.1 Norsk sjømatproduksjon som en stasjonær produksjonsform

En stadig større andel av norsk sjømatproduksjon foregår stasjonært på oppdrettslokaliteter. Norsk fiskeriforvaltning er tradisjonelt basert på prinsippet om marine organismer som en mobil ressurs. Næringsreguleringen har vært sentralisert og fokusert på inngangen i næringa. Er man først akseptert som fisker er begrensningene knyttet til kvoter og ikke regioner, og de marine ressursene innen norsk jurisdiksjon er i prinsippet tilgjengelig for alle godkjente fiskere. Det nye havbeitereglementet viser ennå tydeligere framveksten av et lokalorientert perspektiv i fisket. Kommunene har gjennom Plan og Bygningsloven en rett til å forvalte kystarealene, og kommunens rolle i forvaltning av kystarealene skal styrkes. Fiskerimyndighetene gjennom Saltvannsfiskeriloven, Deltagerloven, Oppdrettsloven og Havbeiteloven forvalter fiskeri- og havbruksnæringene. På kort sikt kan en styrking av

arealforvaltningsperspektivet føre til at ikke-lokale fiskeriinteresser kan bli overkjørt i arealbruksbeslutninger fordi de ikke høres i de kommunale organene. På lengre sikt kan dette innebære en ny måte å organisere de marine primærnæringene på. Hvilke nye oppgaver reiser denne situasjonen for den delen av det offentlige som forvalter fellesskapets naturressurser (kystareal, fisk, vann)?

6.1.2 Norsk havbruksnæring, arealknapphet og kommunens rolle

Eksisterende konsesjoner og lokaliteter med sikringssoner blokkerer i betydelig grad for nye tillatelser. Den fysiske strukturen er langt på vei lagt gjennom tilfeldigheter. Blanding av mange tildelingsrunder med ulik målsetting, utvidelse med flere lokaliteter per konsesjon, pluss liberalisering av eierreguleringen som åpnet for oppkjøp ”på kryss og tvers” har laget et lite oversiktlig lappeteppe. Kommunes rolle i forvaltningen av de kystnære arealene skal styrkes. På den annen side er den lovregulerte bindingen mellom oppdrettskonsesjon og kommune svekket gjennom revisjonen av flytteforskriften som ga oppdretteren rett til å flytte konsesjonen mellom kommuner innefor regiongrensene. Kommunene ”eier” arealene næringa etterspør, men høster i svært liten grad gevinster av næringen. Flytteforskriftens muligheter kombinert med en fremtidig mulighet til å kunne innføre arealavgifter vil kunne motivere kommunene som en aktør i havbruksnæringa. Mange attraktive kystområder vil for eksempel kunne løses ut hvis kommunale engasjement fører til at infrastrukturen blir ytterligere styrket i slike områder. Hvilke modeller for samarbeid kan utvikles for samarbeidet mellom kystkommuner med gode betingelser for havbruk og motiverte næringsaktører?

6.2 Endringer i nasjonal havbrukspolitikk

6.2.1 Norges muligheter for å føre en nasjonal havbrukspolitikk

Overnasjonale organ, og da særlig EØS/EU-lovverk og institusjoner, legger i økende grad føringer på den nasjonale havbrukspolitikken. Handlingsrommet for den nasjonale politikken blir mindre og det dreier seg i økende grad om å tilpasse det nasjonale reguleringsregime til de prinsipper og retningslinjene som gjelder internasjonalt. Interessante problemstillinger i et slikt perspektiv er hvordan EU-lovverket og EU-direktivene blir implementert og ”oversatt” til det norske lovverket, og hvilke implikasjoner disse direktivene har for oppdretterne. Videre vil det være sentralt å drøfte i hvilken grad og på hvilken måte denne internasjonaliseringen av lovverket svekker mulighetene for å oppnå nasjonale næringspolitiske og regionalpolitiske målsetninger.

6.2.2 Ekspansjon i offentlig/semi-offentlig sektor

I tråd med fristilling av tilsyn, privatisering av kontroll, og forenkling av offentlige oppgaver, skjer det en ekspansjon av offentlige og ”semi”-offentlige aktører. Mer eller mindre autonome apparat skal selge sine tjenester, de er i en konkurransesituasjon og skal levere arbeid av god kvalitet, de trenger å følge med i hvordan sektoren (og dens problemer) utvikler seg for å holde oversikt, for å vinne kunnskap, og for å definere nye oppgaver for seg selv. Hvordan påvirker dette havbruksnæringa?

6.3 Internasjonal politikk som betingelser for norsk havbruksnæring

6.3.1 EUs vannrammedirektiv og effekter for næringa

EU har vedtatt et rammedirektiv for vannforvaltning (Gregersen 2003) med en tempoplan for implementering av forskjellige elementer av dette direktivet fram mot ca. 2030. Norge er forpliktet til implementering av dette direktivet i

henhold til EØS-avtalen. Direktivet har omfattende konsekvenser for all framtidig utnyttelse av vannressurser, så vel ferskvann som kystfarvann ut til 1 sjømil utenfor grunnlinja. Dette feltet åpner så vel politisk-institusjonelle som næringsøkonomiske spørsmål. Av politisk-institusjonelle spørsmål kan nevnes lokalisering av kontrollmyndighet og oppgavefordeling for øvrig. Av næringsøkonomiske spørsmål kan nevnes hvilke effekter dette kan få for norsk eksport av sjømat, produktutvikling innen fiskeri- og havbrusknæringa, og organisatoriske og økonomiske effekter for fiskeri- og havbrusknæringa.

6.3.2 Konkurranseskraft, produktivitetsutvikling, og forholdet til Chile

Norsk oppdrettsnæring produserer ikke lenger den billigste oppdrettslaksen i verden. Hvorfor klarer chilenerne å produsere billigere laks? Mulige årsaksforklaringer kan være mer eller mindre kontinuerlige handelskonflikter gjennom en periode, høye arbeidskraftkostnader, høye kostnader på andre innsatsfaktorer, høye transportkostnader, vanskeligheter med å hente ut marginene i markedet. Regelverk innebærer begrensninger i bedriftenes handlingsrom. Følgende spørsmål er derfor relevante: I hvilken grad kan forskjeller i konkurranseskraft tilskrives forskjeller i reguleringsregime? Og i hvor stor grad påvirkes kostnadsnivået av regelverket? Påvirker regelverket andre forhold ved konkurranseskraften? Hvordan påvirker regelverket markedstilpasningen? EU er vårt viktigste marked for laks og ørret, men markedsadgangen er styrt av EU-kommisjonen, som igjen presses av EU-oppdrettere til å begrense adgangen.

6.4 Innovasjon og utvikling i norsk havbruk

6.4.1 Innovasjon, produktivitetsutvikling og forskning

Arbeidskraftskostnader er en ulempe for produksjon i Norge, men arbeidskraftkostnaden er bare 10 % av total produksjonskostnad i norsk lakseoppdrett. Fordelene er en moden teknologi, avansert kunnskap, en rekke forskningsinstitusjoner, industrielle aktører med høy ekspertise, som kan flyttes uten for store kostnader, samt rent vann og begrenset miljømessige og fiskehelsemessige problemer, som er vanskeligere å ta med seg. Hvordan kan de norske komparative fordelene opprettholdes og eventuelt videreutvikles?

6.4.2 Informasjon og innovasjon

Skal konsumentene kunne velge, må de bli skikkelig informert. Skal bedriftene overleve, må de drive effektivt. Skal begge disse målene nås, må den offentlige innsatsen legge rammene. Dette er grunnlaget for New Public Management (i havbruk). Politisk ansvar er stort sett fortsatt i departementet. Mens verktøyene til å utføre politikken er overført til mer eller mindre autonome tilsyn/etater. Hvordan utøves politisk styring i denne situasjonen?

6.4.3 Agenter eller struktur som drivere for radikale innovasjoner i norsk akvakultur

Norsk oppdrettsnæring har gjennom de siste årtiene brukt betydelige summer på rasjonalisering av produksjonen av kommersielle arter. Ressurser er også investert i kommersialiseringen av såkalte nye arter. Risiko er et betydelig trekk ved innovasjoner, og mange prosjekter vil feile. Gjennom intensive studier av utvalgte innovasjonsprosjekter er det mulig å analysere forutsetningene for radikale innovasjoner innen fiskeoppdrett. Et multinivå perspektiv kan anvendes for analysen av disse innovasjonsprosjektene. Dette rammeverket er

konstruert ved å kombinere det ressursbaserte synet på bedrifter med institusjonell teori. Hovedspørsmål er hva slags interne egenskaper bedrifter og organisasjoner innen fiskeoppdrett trenger for å gjennomføre suksessfulle innovasjonsprosjekter, og hvor kritisk eksterne koblinger til kunnskapsprodusenter (slik som forskningsinstitusjoner og kunnskapsintensive service bedrifter) er for suksessen til innovasjonsprosjektene? Hvordan, og i hvilken grad, påvirker politiske reguleringer resultatet av innovasjon innen oppdrettsnæringen? Og hvordan kan vi forklare hvorfor noen innovasjonsprosjekter, som i utgangspunktet virker lovende, ikke lykkes?

6.4.4 MTB og styring av innovasjonsimpulser

Ved konvertering av dagens produksjonskapasitet til det nye MTB-systemet antas det som nevnt tidligere at det er rom for en produksjonsøkning på 27-29 %, og at dette taket vil nås innen få år. I tråd med ny kunnskap om innovasjoner (se bl.a. Anon. (2004)) kan reguleringer også være motiverende for innovativ virksomhet. Oppdrettsnæringa består av svært dynamiske og endringsvillige bedriftsenheter, og MTB legger nye betingelser til grunn for disse oppdrettsbedriftene. Utvikling av nye fôrtyper for å kunne oppnå bedre vekst på andre tider av året, manipulering med avl for å kunne sette ut fisk mer kontinuerlig, utvikle teknologi som kan gjøre det enklere å optimalisere biomassen i anlegget, og utvikle nye strategier for de enkelte anleggene er noen muligheter. Kanskje åpner det seg også nisjetilpasninger for produksjon av stor fisk, som for de fleste vil bli et kostbart produkt. Et interessant spørsmål er om regelverket kan føre til et fokus på en type innovasjon til fortregelse for andre typer innovasjoner slik vi har antydnet i vår analyse? Det vil uansett være interessant å følge effekter av et nytt reguleringsprinsipp både på produksjons- og produktsiden.

7 LITTERATUR

- Aarset, Bernt. The blue revolution revisited: Institutional limits to the industrialization of fin-fish aquaculture. 1997. Norges fiskerihøgskole.
- Aarset, Bernt, Stig-Erik Jakobsen, Audun Iversen, and Geir Grundvåg Ottesen. Lovverk, teknologi og etableringsbetingelser i norsk havbruk. Fase I. Rapport nr. 1. 2004. Bergen, Samfunns- og næringslivsforskning as.
- Aberbach, Joel D. and Tom Christensen. 2003. "Translating theoretical ideas into modern state reform - Economics-inspired reforms and competing models of governance." *Administration & Society* 35491-509.
- Anon. Can regulation be good for innovation? Euroabstracts [2]. 2004.
- Beyers, Jan. Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials. 2002. Oslo, ARENA. ARENA Working Papers.
- Bjørndal, Trond and Kjell G. Salvanes. 1995. *Perspektiv på fiskeoppdrett. Mellom marknad og regulering*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Christensen, Tom. Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management. 2003a.
- Christensen, Tom. 2003b. "Narratives of Norwegian governance: Elaborating the strong state tradition." *Public Administration* 81163-90.
- Christensen, Tom and Per Lægreid. 2003a. "Coping with complex leadership roles: The problematic redefinition of government-owned enterprises." *Public Administration* 81803-31.
- Christensen, Tom and Per Lægreid. 2003b. "Administrative reform policy: The challenges of turning symbols into practice." *Public Organization Review* 33-27.
- Christensen, Tom and Per Lægreid. The fragmented State - the challenges of combining efficiency, institutional norms and democracy. Working paper 3. 2004. Bergen, Stein Rokkan Centre for Social Studies, UNIFOB AS.
- Christensen, Tom and Per Lægreid. 1998. "Administrative reform policy: The case of Norway." *International Review of Administrative Sciences* 64457-75.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, and Paul G. Roness. 2002. "Increasing parliamentary control of the executive? New instruments and emerging effects." *Journal of Legislative Studies* 8267-96.

- Didriksen, Johnny. Opplyst egeninteresse eller offentlig omsorg? En studie av organisasjonsetableringer i norsk fiskeoppdrettsnæring. -164. 1987. Universitetet i Tromsø.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. 1983. "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields." *American Sociological Review* 48:147-60.
- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen, and Harald Sætren. 1978. Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat. In *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Ed. Olsen, Johan P. Bergen: Universitetsforlaget.
- Fiskeridepartementet. Enklere hverdag. Modernisering og forenkling i fisker- og kystforvaltningen. 2004a.
- Fiskeridepartementet. Nytt produksjonsavgrensningssystem basert på MTB - konvertering av konsesjonsvolum til biomasse. 2004b.
- Fligstein, Neil and Alec Stone Sweet. 2002. "Constructing polities and markets: An institutionalist account of European integration." *American Journal of Sociology* 107:1206-43.
- Fredrickson, H. G. 1999. "The repositioning of American Public Administration." *Political Science & Politics*.
- Gaines, F. 2003. "Executive agencies in government: The impact of bureaucratic Networks on Policy Outcomes." *Journal of Public Policy* 23:55-79.
- Gregersen, Berit Weiby. EUs rammedirektiv for vann og dets påvirkninger på konsekvensutredninger i marine miljø. Mellomfagsoppgave i KYST 210-220. 2003. Bergen, Senter for miljø- og ressursstudier, Universitetet i Bergen.
- Helgesen, S. Management by Objectives and Results: Implementing the 1996 Financial Management regulation in Norwegian central government administration. 2001. Lyon, The 17th EGOS colloquium. Paper presented at the 17th EGOS colloquium, Lyon, July 5-7. 5-7-0001.
- Hernes, Gudmund. 1978. *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Holm, Jens Chr, Inger Eithun, Terje L. Jahnsen, Frode Møgster, Egil Postmyr, Guri Stuevold, Anne Sundby, Eve Søfteland, Geir Lasse Taranger, and

- Kjersti Taule. MTB: Nytt system for produksjonsregulering og avgrensning av matfiskoppdrett. 2002. Bergen, Fiskeridirektoratet.
- Jakobsen, Stig-Erik. Organisasjonsformer i fiskeoppdrettsnæringen. En studie av utviklingen i Norge med særlig vekt på oppdrettsmiljøene i Austevoll og Vikna/Nærøy. 1996. Norges Handelshøyskole og Universitetet i Bergen.
- Johnstad, T., J. E. Klausen, and Jan Mønnesland. Globalisering, regionalisering og distriktspolitikk. 76. 2003. Oslo. Makt- og demokratiutredningens rapportserie.
- Lægreid, Per. 2001. Transforming top civil servant system. In *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Ed. Christensen, Tom and Per Lægreid. Aldershot: Ashgate.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1983. "The new institutionalism: Organizational factors in political life." *American Political Science Review* 78:734-49.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1976. *Ambiguity and choice in organizations*. Universitetsforlaget: Bergen.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis for Politics*. New York: Free Press.
- Meyer, John W. and Brian Rowan. 1977. "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony." *American Journal of Sociology* 83:340-63.
- Nerheim, M. and Stine Hammer. Forslag til strategi for økt konkurransekraft i havbruksnæringen. 2003. Oslo, Regjeringsutvalget for marin verdiskapning, Fiskeridepartementet.
- NOU. Fiskeoppdrett. 39. 1977. Oslo, Fiskeridepartementet.
- NOU. Maktutredningen. Sluttrapport. 3. 1982. Oslo, Universitetsforlaget. Maktutredningen.
- NOU. Akvakultur i Norge. Status og framtidssutsikter. 22. 1985. Universitetsforlaget.
- NOU. Krisa i lakseoppdrettsnæringa. 36. 1992. Oslo, Fiskeridepartementet.

- NOU. Til laks åt alle kan ingen gjera? Om årsaker til nedgangen i de norske vill-laks bestandene og forslag til strategier og tiltak for å bedre situasjonen. 9. 1999.
- NOU. Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen. 19. 2003. Norges offentlige utredninger.
- Olsen, Johan P. 1972. "Public Policy- Making and Theories of Organizational Choice." *Scandinavian Political Studies* 745-62.
- Olsen, Johan P. Citizen, public administration and the search for theoretical foundations. 20. 2003. Oslo, Universitetet i Oslo. ARENA, Working paper.
- Olsen, Johan P. 1978. *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. 1988. *Statsstyre og institusjonsutforming*. Stavanger: Universitetsforlaget AS.
- Powell, Walter W. and Paul J. DiMaggio. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rogers, E. M. 1994. *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.
- Sandmo, A. 1992. Økonomene og velferdsstaten. In *Offentlig politikk og private incitament*. Ed. Sandmo, A. and Kåre P. Hagen. Bergen: Tano.
- Scott, W. Richard. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Seip, A.-L. 1981. *Om velferdsstatens framvekst*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stortingsmelding. Om offentlig medvirkning til utvikling av fiskeoppdrettsnæringen. 71. 1979. Fiskeridepartementet.
- Stortingsmelding. Om havbruk. 65. 1986. Fiskeridepartementet.
- Stortingsmelding. Om EØS-samarbeidet 1994-2001. 27. 2001.
- Sweet, Alec Stone and Thomas L. Brunell. 1998. "Constructing a supranational constitution: Dispute resolution and governance in the European Community." *American Political Science Review* 9263-81.
- van de Ven, Andrew H., D. E. Polley, and S. Venkataraman. 1999. *The innovation journey*. Oxford: Oxford University Press.

**LOVVERK SOM KAN KOMME TIL ANVENDELSE OVERFOR
OPPDRETTSNÆRINGA
DYREVERNLOVEN: LOV AV 20. DES. 1974 NR 73 OM DYREVERN.**

Forurensningsloven: Lov av 13. mars 1981 nr 6 om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven).

Forvaltningsloven: Lov av 10. feb. 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Friluftsløven: Lov av 28. juni 1957 nr 16 om friluftslivet.

Havbeiteløven: Lov av 21. des. 2000 nr 118 om havbeite.

Havne- og farvannsloven: Lov av 8. juni 1984 nr 51 om havner og farvann m.v.

Lakseløven: Lov av 15. mai 1992 nr 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.

Matloven: Lov av 19. des. 2003 nr 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).

Naturvernloven: Lov av 19. juni 1970 nr 63 om naturvern.

Offentlighetsloven: Lov av 19. juni 1970 nr 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven).

Oppdrettsloven: Lov av 14. juni 1985 nr 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.

Plan- og bygningsloven: Plan- av 14. juni 1985 nr 77 og bygningslov.

Vannressursloven: Lov av 24. nov. 2000 nr 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).

Vassdragsloven: Lov av 15. mars 1940 nr 3 om vassdragene.

LISTE OVER INTERVJUOBJEKTER

Anne Karin Natås, Fiskeridirektoratet, sentralt, Bergen.

Atle Kambestad, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannens miljøvernavdeling, Bergen.

Edmund Broback, Troms fiskeoppdretterlag og Styreformann i Brødrene Karlsen AS, Tromsø.

Elisabeth Aune, Fiskeridirektoratet, Region Vest, Bergen.

Frode Mikalsen, Fiskeridirektoratet, Region Troms, Tromsø.

Frode Staldevik, Fiskeridirektoratet, Region Troms, Tromsø.

Geir Ove Ystmark, FHL Havbruk, Region Nord-Norge, Tromsø.

Gerd Fagerli, Fiskeridirektoratet, sentralt, Bergen.

Hans Inge Algrøy, FHL Havbruk, Region Sør- og Vest-Norge, Bergen.

Martin Binde, Mattilsynet, Bergen.

Monica Ekli, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannens miljøvernavdeling, Bergen.

Paul Nergård, Mattilsynet, Regionkontoret for Hordaland og Sogn og Fjordane, Bergen.

NOEN FORSKRIFTER MED SENTRAL ELLER PERIFER BETYDNING.

19.03.1965	9941	LD	Forskrift om fortegnelse over sjukdommer som omfattes av matloven.	Matloven			
19.11.1976	3371	LD	<i>Forskrift om ikraftredelse av dyrevernloven. Delegering av myndighet.</i>	<i>Dyrevernloven</i>			
16.12.1977	0009	JD	<i>Ikraftredelse av endring av forvaltningsloven. Delegering av myndighet.</i>	<i>Forvaltningsloven</i>			
16.12.1977	0017	JD	Forskrift om forvaltningsorganenes vegledningsplikt.	Forvaltningsloven			
15.03.1979	0003	LD	<i>Forskrift om sterilisering av avfall til dyrefôr</i>	<i>Matloven</i>			
27.06.1980	9645	HD	<i>Forskrifter om internasjonal transport av lett bedervelige næringsmidler.</i>	<i>Matloven</i>			
08.07.1983	1245	MD	<i>Ikraftredelse av lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), endret ved lov 15. april 1983 nr. 21. Delegering av myndighet.</i>	<i>Forurensningsloven</i>			
08.07.1983	1252	HD	<i>Generell forskrift for produksjon og omsetning mv. av næringsmidler.</i>	<i>Matloven</i>			
26.07.1983	1385	MD	<i>Forskrift om overføring av forvaltningsansvar for naturvernområder. Delegering av forvaltningsansvar til fylkesmannen.</i>	<i>Naturvernloven</i>			
21.09.1984	1672	FID	<i>Forskrift om overgangsbestemmelser i medhold av lov om havner og færvann.</i>	<i>Havne- og færvannsloven</i>			
10.01.1985	0017	LD	<i>Forskrift om ervervsmessig omsetning av dyr.</i>	<i>Matloven</i>			
13.12.1985	2096	AAD	<i>Forskrift til selskapslovens bestemmelser om de ansattes rett til representasjon i styringsorganene.</i>	<i>Forvaltningsloven</i>			
20.12.1985	2240	FID	Forskrift om anlegg for oppdrett av matfisk av laks og ørret til forsøks- og forskningsformål og undervisningsformål.	Oppdrettsloven			
20.12.1985	2272	FID	Forskrift om oppdrett av fisk på ferskvannlokaltet.	Oppdrettsloven			
14.02.1986	0351	JD	<i>Forskrift til offentlighetsloven. Delegering av myndighet.</i>	<i>Offentlighetsloven</i>			
16.05.1986	1094	MD	<i>Delegering av myndighet etter forurensningsloven § 52 a og produktkontrollloven § 8 a.</i>	<i>Forurensningsloven</i>			
20.06.1986	1284	KRD	<i>Forskrift om delegering etter plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77.</i>	<i>Plan- og bygningsloven</i>			
18.07.1986	1598	FID	Forskrift om oppdrett av stamfisk av laks, ørret og regnbueørret.	Oppdrettsloven			
02.10.1987	0776	KRD	<i>Forskrift om delegering av myndighet etter § 25 i oreigningsloven ved ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven.</i>	<i>Plan- og bygningsloven</i>			
20.10.1988	4323	MD	<i>Delegering av myndighet til Direktoratet for naturforvaltning etter lov om naturvern § 18.</i>	<i>Naturvernloven</i>			
23.12.1988	1073	LD	<i>Forskrift om gebyr for behandling av konsesjonssaker m.v. Delegering av myndighet.</i>	<i>Forvaltningsloven</i>			
12.07.1989	0551	FID	Forskrift om tvangsmidler etter kapittel IV i lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.	Oppdrettsloven			
17.08.1989	0808	FID	Forskrift om måling av volum i oppdrettsanlegg.	Oppdrettsloven			
16.03.1990	0174	MD	<i>Delegering av myndighet til Miljøverndepartementet etter plan- og bygningslovens § 19-4 for så vidt gjelder fylkesdelplanen.</i>	<i>Plan- og bygningsloven</i>			
11.07.1990	0547	FID	Forskrift om oppdrett av skalldyr.	Oppdrettsloven			
11.07.1990	0548	FID	Forskrift om oppdrett av andre fiskearter enn laks, ørret og regnbueørret i saltvann.	Oppdrettsloven			
14.06.1991	0377	FID	Delegering av myndighet til Fiskeridepartementet etter lov om oppdrett av fisk, skalldyr mv.	Oppdrettsloven			

SNF-rapport nr. 03/05

02.07.1991	0507	LD	<i>Forskrift om forbud mot innførsel av dyr og smitteførende gjenstander.</i>	<i>Matloven</i>
04.07.1991	0509	LD	Forskrift om forebygging, begrensning og utrydding av sykdommer hos akvatiske organismer.	Matloven
14.11.1991	0735	LD	Forskrift om sone for å forebygge spredning av furunkulose.	Matloven
02.06.1992	0426	FID	<i>Forskrift om bruk av farvann utenom havnedistrikt og innskrenkning av havnestyrets myndighet i hovedled og viktige biled.</i>	<i>Havne- og farvannsloven</i>
09.07.1992	1269	MD	<i>Forskrift om varslng av akutt forurensning eller fare for akutt forurensning.</i>	<i>Forurensningsloven</i>
27.11.1992	0864	MD	<i>Ikrafttredelse av lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. § 50. Delegering av myndighet.</i>	<i>Lakseloven</i>
18.12.1992	1174	MD	<i>Forskrift om import av akvarieorganismer.</i>	<i>Lakseloven</i>
18.12.1992	1175	MD	<i>Forskrift om tekniske kultiveringsiltak og inngrep i vassdrag.</i>	<i>Lakseloven</i>
18.12.1992	1176	MD	<i>Forskrift om fiskeforvaltning på statsgrunn.</i>	<i>Lakseloven</i>
18.12.1992	1177	MD	<i>Forskrift om utvidelse av lakselovens saklige virkeområde.</i>	<i>Lakseloven</i>
30.12.1992	1232	MD	<i>Forskrift om etablering og drift av kultiveringsanlegg for fisk og kreps.</i>	<i>Lakseloven</i>
15.01.1993	0082	FID	<i>Forskrift om lokalisering, utforming og tekniske krav til fyrlys, sjømerker og farvannsskilt som skal regulere ferdsele.</i>	<i>Havne- og farvannsloven</i>
07.06.1993	0435	SD	<i>Delegering av myndighet etter plan- og bygningsloven kapittel VII a med tilhørende forskrifter.</i>	<i>Plan- og bygningsloven</i>
11.06.1993	0785	MD	<i>Devis ikrafttredelse av lov av 11. juni 1993 nr. 107 om endringer i lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) - Delegering av myndighet.</i>	<i>Forurensningsloven</i>
15.06.1993	0532	MD	<i>Forskrift om fiskeravgift.</i>	<i>Lakseloven</i>
25.06.1993	0570	MD	<i>Forskrift om framleie av fiskerett.</i>	<i>Lakseloven</i>
11.11.1993	1020	MD	<i>Forskrift om utsetting av fisk og andre ferskvannsorganismer.</i>	<i>Lakseloven</i>
21.12.1993	1381	HD	<i>Forskrift om materialer og gjenstander i kontakt med næringsmidler (matemballasjeforskriften)</i>	<i>Matloven</i>
21.12.1993	1384	HD	<i>Forskrift om identifikasjonsmerking av næringsmiddelpartier.</i>	<i>Matloven</i>
21.12.1993	1385	HD	<i>Forskrift om merking mv av næringsmidler.</i>	<i>Matloven</i>
21.12.1993	1386	HD	<i>Forskrift om deklarasjon av næringsinnhold.</i>	<i>Matloven</i>
29.12.1993	1354	LD	<i>Forskrift om gebyr for behandling av konsesjonssaker m.v.</i>	<i>Forvaltningsloven</i>
10.11.1994	1001	MD	<i>Forskrift om rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag.</i>	<i>Plan- og bygningsloven</i>
02.12.1994	1070	FID	<i>Forskrift om hvilke kostnader m.v. de forskjellige havneavgifter skal dekke.</i>	<i>Havne- og farvannsloven</i>
02.12.1994	1077	FID	<i>Forskrift om havneavgifter, beregning og beregningsgrunnlag, oppbygging, oppkreving, kostnadsregistrering m.v.</i>	<i>Havne- og farvannsloven</i>
15.12.1994	1187	LD	Forskrift om internkontroll for å oppfylle næringsmiddellovgivningen.	Matloven
01.01.1995	0099	LD	Forskrift om fortegnelse over sykdommer hos fisk og andre akvatiske dyr som omfattes av matloven.	Matloven
21.04.1995	0375	FID	<i>Forskrift om kystgebyr.</i>	<i>Havne- og farvannsloven</i>
04.05.1995	0460	MD	<i>Forskrift om vurdering og kontroll av risikoer ved eksisterende stoffer.</i>	<i>Forurensningsloven</i>

15.01.1996	0023	LD	Forskrift om forsøk med dyr.	Dyrevernloven
19.01.1996	1469	MD	Delegering av myndighet til kommunene etter forskrift om fiskeravgift.	Lakseloven
29.02.1996	0223	FID	Forskrift om produktjonsregulerende tiltak for oppdrett av laks og ørret.	Oppdrettsloven
14.06.1996	0667	FID	Kvalitetsforskrift for fisk og fiskevarer.	Matloven
10.10.1996	0997	HD	Forskrift om grenseverdier for rester av veterinærpreparater i næringsmidler av animalsk opprinnelse.	Matloven
29.11.1996	1240	HD	Forskrift om forbud mot omsetning av fisk og skalldyr fanget i forurensede havner og fjorder.	Matloven
06.12.1996	1127	AAD	Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften).	Forurensningsloven
31.01.1997	0098	MD	Delegering av myndighet til Miljøverndepartementet etter forurensningsloven.	Forurensningsloven
20.02.1997	0192	LD	Forskrift om desinfeksjon av inntaksvann til og avløpsvann fra akvakulturrelatert virksomhet.	Matloven
20.02.1997	0193	LD	Forskrift om transport av akvatiske organismer.	Matloven
20.02.1997	0194	LD	Forskrift om rengjøring og desinfeksjon av akvakulturanlegg m.v.	Matloven
28.02.1997	0199	LD	Forskrift om forebygging, begrensning og utrydding av Gyrodactylus salaris.	Matloven
13.03.1997	0359	LD	Delegering av myndighet etter § 22 i forskrift om forsøk med dyr.	Dyrevernloven
19.09.1997	1061	MD	Forskrift om inngrep på åpent hav og i Norges økonomiske sone i tilfelle av havforurensning eller fare for forurensning av olje eller andre stoffer som følge av en sjøulykke.	Forurensningsloven
12.11.1997	1239	HD	Forskrift om næringsmiddelhygiene.	Matloven
05.05.1998	0402	LD	Forskrift om produksjon og merking av økologiske landbruksvarer.	Matloven
11.12.1998	1273	FID	Forskrift om sjøtrafikk i bestemte farvann (sjøtrafikkforskriften).	Havne- og farvannloven
11.12.1998	1561	FID	Delegering av myndighet til Fiskeridepartementet etter lov om havner og farvann m.v.	Havne- og farvannloven
18.12.1998	1205	AAD	Forskrift om ansattes rett til representasjon i aksjeselskapers og allmennaksjeselskapers styre og bedriftsforsamling m.v. (representasjonsforskriften).	Forvaltningsloven
18.12.1998	1206	AAD	Forskrift om gebyr for byggesaksbehandling etter arbeidsmiljøloven § 19.	Forvaltningsloven
18.12.1998	1409	FID	Forskrift om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg (drifts- og sykdomsforskriften).	Matloven
23.12.1998	1471	HD	Forskrift om tilsyn og kontroll ved import og eksport av næringsmidler og av produkter av animalsk opprinnelse innen EØS, og av ikke-animalske næringsmidler fra tredjeland.	Matloven
31.12.1998	1477	LD	Forskrift om dyrehelsemessige betingelser for import og eksport av sæd, eggceller og embryo av visse dyrearter.	Matloven
31.12.1998	1484	LD	Forskrift om tilsyn og kontroll ved innførsel og utførsel av levende dyr, annet avlsmateriale og animalsk avfall innen EØS, og ved innførsel av levende dyr fra land utenfor EØS.	Matloven
26.03.1999	0416	FID	Forskrift om fiskemel, fiskeolje m.v.	Matloven
21.05.1999	0502	MD	Forskrift om konsekvensutredninger.	Plan- og bygningsloven
09.07.1999	0801	FID	Vedtak om anvendelse av lov om havner og farvann mv. av 8. juni 1984 nr. 51 i elv og i innsjø.	Havne- og farvannloven
13.08.1999	1074	LD	Forskrift om dyrehelsemessige betingelser for innførsel og utførsel av visse animalske produkter og animalsk	Matloven

			<i>avfall.</i>	
05.11.1999	1148	LD	<i>Forskrift om transport og behandling av animalsk avfall, og anlegg som behandler animalsk avfall.</i>	<i>Matloven</i>
20.12.1999	1310	LD	Forskrift om vaksinasjon av husdyr, vilt, fisk og andre akvatiske dyr (vaksinasjonsforskriften).	Matloven
20.01.2000	0047	LD	<i>Forskrift om gebyr for tilsyn og kontroll ved import og transitt mv. av levende dyr, animalske næringsmidler og produkter av animalsk opprinnelse mv. fra tredjeland.</i>	<i>Matloven</i>
27.01.2000	0065	LD	<i>Forskrift om kontrolltiltak for restmengder av visse stoffer i animalske næringsmidler, produksjonsdyr og fisk for å sikre helsemessig tryggek næringsmidler.</i>	<i>Matloven</i>
01.02.2000	0070	LD	Forskrift om bekjempelse av lakselus.	Matloven
04.03.2000	0257	HD	<i>Forskrift om forbud mot visse genmodifiserte næringsmidler og næringsmiddelredienser.</i>	<i>Matloven</i>
03.05.2000	0378	MD	<i>Forskrift om gjennomføring av flertallsvedtak vedrørende organisering og drift av vassdrag etter lov om laksefisk og innlandsfisk § 25.</i>	<i>Lakseloven</i>
08.09.2000	0899	JD	<i>Forskrift om beregning av saksbehandlingsfrister.</i>	<i>Forvaltningsloven</i>
18.12.2000	1317	OED	<i>Forskrift om klassifisering av vassdragsanlegg.</i>	<i>Vannressursloven</i>
20.12.2000	1397	FID	Forskrift om tildeling, etablering, drift- og sykdomsforebyggende tiltak ved settefiskanlegg for laksefisk og annen ferskvannsfisk (settefiskforskriften).	Matloven
22.12.2000	1416	FID	<i>Forskrift om forbud mot bruk av foredlede animalske proteiner i før til produksjonsdyr.</i>	<i>Matloven</i>
03.01.2001	0005	FID	<i>Midlertidig forskrift om godkjenning mv. av grensekontrollstasjoner med tilhørende kontrollsentra underlagt Mattilsynets myndighet.</i>	<i>Matloven</i>
16.02.2001	0158	FID	Forskrift om kontroll med eiermessige endringer i selskap mv. som innehar tillatelse til oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjø.	Oppdrettsloven
04.03.2001	0161	LD	<i>Forskrift om forbud mot bruk av matrester fra egen privathusholdning til dyrefôr.</i>	<i>Matloven</i>
16.03.2001	0243	FID	Forskrift om utvidelse av oppdrettslovens virkeområde.	Oppdrettsloven
28.03.2001	0357	LD	<i>Forskrift om fortegnelse over fremmedstoffer som omfattes av matloven.</i>	<i>Matloven</i>
29.03.2001	0423	LD	<i>Instruks om utstedelse av sertifikater for levende dyr og animalske næringsmidler mv.</i>	<i>Dyrevernloven</i>
02.04.2001	0384	LD	<i>Forskrift om transport av levende dyr.</i>	<i>Matloven</i>
16.05.2001	0514	LD	<i>Forskrift om forbud mot bruk av visse animalske avfallsprodukter i før til produksjonsdyr.</i>	<i>Matloven</i>
19.07.2001	1706	MD	<i>Delegering av myndighet til kommunene etter forurensningsloven § 9.</i>	<i>Forurensningsloven</i>
21.12.2001	1597	FID	Forskrift om innkreving av gebyrer til statskassen for offentlige oppgaver i forbindelse med oppdretts- og havbeitevirksomhet.	Oppdrettsloven
01.02.2002	0101	HD	<i>Forskrift om vernetiltak, inntil videre, ved import av visse fiskeri- og akvakulturprodukter fra Myanmar og Thailand.</i>	<i>Matloven</i>
22.04.2002	1906	MD	<i>Delegering av myndighet til kommunene etter forurensningsloven § 81.</i>	<i>Forurensningsloven</i>
25.04.2002	0769	LD	<i>Forskrift om produksjon, omsetning og import mv. av snegler og froskelår.</i>	<i>Matloven</i>
21.06.2002	0686	FID	Forskrift om tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann.	Oppdrettsloven
27.06.2002	0732	LD	<i>Forskrift om bekjempelse av dyresjukdommer.</i>	<i>Matloven</i>
05.07.2002	0698	LD	<i>Forskrift om beskyttelse av opprinnelsesbetegnelser, geografiske betegnelser og betegnelser for tradisjonelt særpreg på landbruksbaserte næringsmidler, fisk og fiskevarer.</i>	<i>Matloven</i>

30.08.2002	0941	LD	Forskrift om slakterier og tilvirkingsanlegg for akvatiske dyr fra akvakulturanlegg og havbeite.	Matloven
07.11.2002	1290	LD	Forskrift om forvarer.	Matloven
20.12.2002	1629	SMK	Overføring av ansvaret for den statlige beredskapen mot akutt forurensning fra Miljøverndepartementet til Fiskeridepartementet.	Forurensningsloven
21.02.2003	0199	OED	Forskrift om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann.	Vannressursloven
25.02.2003	0256	MD	Forskrift om oppgaveplikt og om redskaper som er tillatt benyttet ved fiske etter anadrome laksefisk.	Lakseloven
13.03.2003	0387	MD	Forskrift om fisketider for fiske etter anadrome laksefisk i sjøen.	Lakseloven
07.04.2003	0454	FID	Forskrift om nytildeling av konsesjoner som ikke ble tildelt under tildelingsrunden høsten 2002.	Oppdrettsloven
30.05.2003	0661	FID	Forskrift om særskilte beskyttelsestiltak ved innførsel av akvatiske dyr og produkter av disse.	Matloven
20.06.2003	0736	MD	Forskrift om åpning for fiske etter anadrome laksefisk (åpningsforskriften).	Lakseloven
20.06.2003	0737	MD	Forskrift om nedsenking av garnredskap.	Lakseloven
26.06.2003	0790	FID	Forskrift om behandling av oppdrettskonsesjoner ved konkurs.	Oppdrettsloven
28.08.2003	1110	FID	Forskrift om tildeling og drift ved havbeiteverksemd (havbeiteforskrifta).	Matloven
14.10.2003	1239	LD	Forskrift om dyrehelsemessige vilkår ved omsetning og innførsel av akvakulturdyr og akvakulturprodukter.	Matloven
17.10.2003	1245	FID	Forskrift om tildeling av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjøvann.	Oppdrettsloven
11.12.2003	1490	FID	Forskrift om krav til teknisk standard for anlegg som nyttes i oppdrettsvirksomhet.	Oppdrettsloven
19.12.2003	1790	HD	Myndighetsfordeling etter lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).	Matloven
15.01.2004	0278	FID	Forskrift om helsekontroll med akvakulturdyr.	Matloven
16.01.2004	0279	FID	Forskrift om godkjenning av etablering og utvidelse av akvakulturanlegg og registrering av pryddammer.	Matloven
28.01.2004	0221	LD	Forskrift om avgifter og gebyr i matforvaltningen.	Matloven
09.02.2004	0366	FID	Forskrift om klarering av lokaliteter for oppdrett av matfisk og stamfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann.	Oppdrettsloven
20.02.2004	0453	LD	Forskrift om dyrehelsemessige vilkår for godkjenning av institusjoner, institutter og sentra og overføring av dyr, sæd, egg og embryoner til og fra godkjente anlegg.	Matloven
19.03.2004	0537	FID	Forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur).	Havbeiteoven
05.04.2004	1084	MD	Delegering av myndighet til diverse kommuner etter forurensningsloven § 32 annet ledd.	Forurensningsloven
26.04.2004	1085	MD	Delegering av myndighet til diverse kommuner etter forurensningsloven § 32 annet ledd.	Forurensningsloven
05.05.2004	0884	FID	Delegering av myndighet til Mattilsynet etter matloven.	Matloven
10.05.2004	0736	MD	Forskrift om kart og stedfestet informasjon i plan- og byggesaksbehandlingen.	Plan- og bygningsloven
14.05.2004	1086	MD	Delegering av myndighet til Balestrand og Høyanger kommune etter forurensningsloven § 32 annet ledd.	Forurensningsloven
19.05.2004	0786	LD	Forskrift om endring i forskrift om forvarer.	Matloven
20.05.2004	0756	LD	Forskrift om tekniske tilpasninger og overgangsordninger på matområdet i forbindelse med EØS-utvidelsen.	Matloven
27.05.2004	0779	MD	Forskrift om tidsfrister, og sanksjoner ved overskridelse av fristene, for private planforslag etter § 30 i plan- og bygningsloven.	Plan- og bygningsloven
01.06.2004	0930	MD	Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften).	Forurensningsloven
01.06.2004	0931	MD	Forskrift om begrenning av forurensning (forurensningsforskriften).	Forurensningsloven

SNF-rapport nr. 03/05

18.06.2004	0909	HD	<i>Delegering av myndighet til Matmerk etter forskrift om beskyttelse av opprinnelsesbetegnelser, geografiske betegnelser og betegnelser for tradisjonelt særpreg på landbruksbaserte næringsmidler, fisk og fiskevarer.</i>	<i>Matloven</i>
25.06.2004	0988	AAD	<i>Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften).</i>	<i>Forvaltningsloven</i>
21.07.2004	1131	LD	<i>Forskrift om erstatning etter offentlige pålegg og restriksjoner i plante- og husdyrproduksjon.</i>	<i>Matloven</i>

