



Arkivsaksnummer: 25/07939-2
Saksbehandler: Ingvild Hemmingsen

Saksgang	Møtedato	Saksnr
Hovedutvalg næring, klima og miljø	18.09.2025	

Høring – Forslag om endring av laksetildelingsforskriften for tilrettelegging av havbruk til havs – Høringsfrist 17.09.2025

Fylkeskommunedirektørens innstilling:

1. Troms fylkeskommune ved hovedutvalg for næring, klima og miljø i Troms, har behandlet høringsforslag datert 17.06.2025 om endring av forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) med høringsfrist 17.09.2025.
2. Troms fylkeskommune er positiv til at det legges til rette for havbruk til havs og ser at det kan gi positive ringvirkninger regionalt og nasjonalt. Troms fylkeskommune anser forslaget til utredningsprogram som grundig og godt gjennomarbeidet, dannet på bakgrunn av eksisterende og offentlig tilgjengelig kunnskap.
3. Troms fylkeskommune støtter departementets forslag om å forskriftsfeste nye definisjoner i forskriftens §1-3, bokstav l-o.
4. Troms fylkeskommune støtter forslaget om *områdetilsagn*. Videre støttes forslag om at aktøren med områdetilsagn må utforme en *områdeplan* om hvordan rettighetshavere vil bygge ut og drifte i det området de er tildelt. Dette vil sikre at myndighetenes krav til biosikkerhet, miljø og HMS ivaretas fra tidlig fase.
5. Troms fylkeskommune er enig i at det må stilles krav til kompetanse for deltakelse i konkurranse om tildeling av utlysingsområde. Troms fylkeskommune mener at krav til kompetanse skal vurderes i samme prosess som søknad om tildeling av et konkret område. Det bør være søkers ansvar å selv vurdere om de har påkrevd kompetanse når de legger ressurser i prosjektsøknaden selv om de risikerer å få avslag på grunn av manglede kompetanse og i en konkurranse med flere søkere.
6. Troms fylkeskommune støtter forslag om at Fiskeridirektoratet får ansvar for å kontrollere at selskap er registrert i Brønnøysundregistrene i forbindelse med områdetilsagn da de har ansvar for Akvakulturregisteret.
7. Troms fylkeskommune påpeker viktigheten av konsekvensutredninger og er enig i at departementet må følge opp innspill angående høring om endring av konsekvens-

utredning tilbake i 2022 da laksetildelingsforskriften ble hørt sist. Det bør prioriteres parallelt med endringsprosessen av kapittel 4 i laksetildelingsforskriften.

8. Troms fylkeskommune understreker viktigheten av at en områdeplan må dekke hele prosjektperioden, fra planlegging til utbygging, drift og avvikling. Historisk har avvikling vært ei utfordring i annen akvakultursammenheng, og ved eventuell konkurs vil en forskriftsfestet plan være viktig, spesielt i forbindelse med avvikling/opprydding.
9. Forslaget synliggjør at industriutviklingen krever aktører av en viss størrelse. Departementet legger til grunn at mindre aktører vil måtte gå sammen i konsortier for å kunne være konkurransedyktige mot de større aktørene. Troms fylkeskommune ønsker ikke at dette skal kunne medføre monopol/fortrinnsrett for større aktører og påpeker viktigheten av at mindre og lokale aktører ikke utelukkes fra mulig deltakelse i slike konsortier. Selv om departementet legger til grunn at konsortier ivaretar hensynet til aktørmangfold for den første fasen av industriutviklingen, mener Troms fylkeskommune at det må legges bedre til rette for at mindre lokale og regionale selskaper også skal kunne delta i utviklingen.
10. I forslaget heter det at plan for etablering av lokaliteter skal være en del av områdeplanen. Det foreslås ikke endringer i prosessen for klarering av lokalitet etter sektorregelverket, og Troms fylkeskommune understreker viktigheten av at alle selskaper med interesse for havbruk til havs registrert i Akvakulturregisteret – store som små – skal stille likt i søknadsprosessen om tilgang på lokaliteter. Det forutsetter selvsagt at de er rustet for å drive havbruk til havs og har opparbeidet seg kompetanse, enten gjennom ordningen med utviklingstillatelser eller på andre måter.
11. Troms fylkeskommune mener at fylkeskommunene bør ha forvaltningsrollen knyttet til tildeling, lokalitetsklaringer og endringer på lokaliteter i utsettssonene innenfor utlysingsområdene. Fylkeskommunene har forvaltningen av lokalitetstildeling i dag og alt ligger godt til rette for at tildelingsmyndighet for havbruk lengre til havs også bør tillegges fylkeskommunen. Fylkeskommunene er en nøytral part etter akvakulturloven, og har gode forutsetninger for å kunne samordne og koordinere tildelingsprosessen med de øvrige sektoretatene, inklusive Fiskeridirektoratet. Det vises her til at fylkeskommunenes akvakulturforvaltning ble, i 2025, evaluert av NTNU Samfunnsforskning, og denne viser at fylkeskommunene har levert oppgaven med god kapasitet, kompetanse og kvalitet, og god måloppnåelse.
12. Troms fylkeskommune forutsetter at forslag om områdetildelingsforskrift for de tre områdene som er konsekvensvurdert for havbruk til havs, sendes på høring når den foreligger. Det vil da være aktuelt for fylkeskommunen å komme med relevante innspill.

Tromsø, 22.08.2025

Camilla Bjørn
Fylkeskommunedirektør

Anne Merete Hjortdahl
Etatssjef Samfunn, næring og kultur

Vedlegg

Høringsnotat

Endringsforskrift laksetildelingsforskriften

Bakgrunn

Nærings- og fiskeridepartementet har 17.06.2025 sendt høring på forslag om endring av forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) med høringsfrist 17.09.2025.

Bakgrunnen er behov for justeringer i kapittel 4 om Akvakulturtillatelse for matfisk på lokaliteter til havs, sist vedtatt i 2022. Departementet foreslår i dette høringsnotatet endringer i laksetildelingsforskriftens kapittel 4 som tar sikte på å legge til rette for en slik fremgangsmåte gjennom tildeling av utlysningsområder, fremfor kun tildeling av enkeltlokaliteter. Dette innebærer noen tilleggskrav til aktørene som skal bidra til å sikre en mer realistisk utvikling til havs.

Formålet med endringsforslaget i laksetildelingsforskriften er å innrette regelverket slik at det kan tildeles store nok arealer til å gi tilstrekkelig forutsigbarhet til å kunne bygge ut havbruk til havs til en lønnsom industri, og samtidig effektivt sikre biosikkerheten under drift.

Vedtakskompetanse

Saken er en høringssak som er delegert til hovedutvalg for næring, klima og miljø iht. fylkestingets delegasjonsreglement, pkt. 7.1 og 7.5.

Da høringsfristen er 17.09.25 og møtedato i utvalget er den 18.09.25 vil fylkeskommunedirektørens innstilling i saken oversendes departementet dagen før møtedato. Utvalgets vedtak vil ettersendes dagen etter.

Beskrivelse

Om havbruk til havs

De eksisterende areal-, miljø- og sameksistensutfordringene i kystsonen og regjeringens visjon om vekst er bakgrunnen for at staten i 2015 etablerte ordningen med utviklingstillatelser. Ordningen ble innført for å stimulere til innovasjon av ny teknologi som kan bidra til å løse utfordringene og dermed bidra til videre vekst i næringen, ref. regjeringens vekstvisjon mot 2030 og 2050. Resultatet av dette har ført til utviklingen av flere ulike teknologier, deriblant åpen merdteknologi utviklet for havbruk til havs. Denne teknologien skal i likhet med den tradisjonelle teknologien utnytte Norges naturgitte fortrinn i sjø, nemlig at vi har gode forhold for å drive oppdrett i åpne merder. "Havbruk til havs" kan defineres som akvakultur som foregår lengre til havs enn det som er vanlig i dag, og er større og mer robuste konstruksjoner som tar sikte på å utnytte eksponerte områder. Utviklingen har åpnet opp for at aktørene kan få tilgang på mer sjøareal, også utenfor det som i plan- og bygningsloven betegnes som kystsonen (1 nautisk mil utenfor grunnlinjen).

På bakgrunn av ordningen med utviklingstillatelser fikk Fiskeridirektoratet i 2019 en bestilling fra Nærings- og fiskeridepartementet om å identifisere egnede områder for havbruk til havs i samarbeid med Havforskningsinstituttet. Det ble da utarbeidet en områderapport hvorav 11 av 27 vurderte områder ble pekt ut som aktuelle for videre konsekvensutredning. Nærings og fiskeridepartementet ba Fiskeridirektoratet i 2021 om å videre foreslå tre av de 11 utpekte

områdene for konsekvensvurdering for havbruk til havs. Fortrinnsvis et område sør, et midt og et nord i landet. I juli 2022 ble rapporten *Anbefaling av tre områder for havbruk til havs (Fiskeridirektoratet, 2022)* overlevert Nærings- og fiskeridepartementet. Her anbefalte Fiskeridirektoratet konsekvensvurdering av de tre områdene “Norskerenna sør”, “Frøyabanken nord” og “Trænabanken”, i tråd med det som senere ble vedtatt i statsråd.

I 2022 ble det vedtatt en ny laksetildelingsforskrift. Hovedforskjellen fra den tidligere forskriften var et nytt kapittel om «*Akvakulturtillatelse for matfisk på lokaliteter til havs*» (kapittel 4). Kapittelet oppstiller rammene for areal- og tillatelsesprosessen for havbruk til havs. Selv om kapittelet i laksetildelingsforskriften er relativt nytt, finner departementet nå behov for å gjøre noen justeringer.

Om saken – laksetildelingsforskriften, det konkrete forslaget og konsekvenser

Utgangspunktet for akvakulturreguleringen er at akvakultur ikke er tillatt uten tillatelse, jf. akvakulturloven § 4. Dette utgangspunktet gjelder også for havbruk til havs, ettersom loven gjelder på landterritoriet og i territorialfarvannet, norsk økonomisk sone, og på kontinentalsokkelen, jf. § 3 første ledd.

Laksetildelingsforskriften er hjemlet i lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) og regulerer tildeling av tillatelse til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret. Forskriften gjelder på norsk landterritorium og territorialfarvann, på kontinentalsokkelen og i Norges økonomiske sone. Kapittel 4 i forskriften regulerer tildeling av akvakulturtillatelse for matfisk på lokaliteter til havs.

Hovedinnholdet i endringsforslaget er dermed å legge til rette for tildeling av større områder, som aktøren får rett og plikt til å utvikle for havbruk til havs. Samtidig vil systemet som krever klarering av hver lokalitet i henhold til sektorregelverket, fortsatt være gjeldende.

Endringsforslagene innebærer tilpasninger av regelverket slik at myndighetene kan tildele det departementet foreslår å kalle «*områdetilsagn*». Områdetilsagn erstatter det eksisterende forhåndstilsagnet, og gir ikke i seg selv rett til å sette i gang akvakulturdrift og er ikke en akvakulturtillatelse. Områdetilsagnet skal gi aktøren enerett til å utforme det departementet foreslår å kalle en «*områdeplan*». Planen skal inneholde opplysninger om hvordan rettighetshavere vil bygge ut og drifte i det området de er tildelt gjennom et områdetilsagn. Planen skal utarbeides på bakgrunn av forskriftskrav og en tilhørende veileder. Aktørene skal på denne måten gis mer forutsigbarhet i utvikling av et større prosjekt allerede i en tidlig tildelingsfase, samtidig som myndighetene gjennom veiledning gis anledning til å påvirke utviklingen av prosjektet for å sikre at myndighetenes krav til biosikkerhet, miljø og HMS ivaretas fra tidlig fase. Planen skal oppdateres i takt med nyvunnen kunnskap og nytt eller endret regelverk som vedtas i løpet av prosjektperioden.

Før aktøren får sette i gang drift, må de søke om å få tildelt akvakulturtillatelse på en konkret lokalitet. Systemet for klarering av lokalitet for det enkelte anlegget vil med andre ord bestå, og departementet foreslår ikke endringer i dette. Dialogen med myndighetene under utviklingen av områdeplanen skal sørge for at aktøren gjør nødvendige tilpasninger av prosjektet for å oppfylle myndighetenes krav. Myndighetene veileder i tråd med forvaltningsretten. Uansett vil det være slik at dersom sektorregelverket ikke oppfylles, vil heller ikke lokalitetsklarering kunne gis, på

samme måte som i dag. Områdeplanen bygger på prinsippene i petroleumsmodellen, der de benytter såkalt «*plan for utbygging og drift (PUD)*», men departementet foreslår betydelige tilpasninger for å hensynta at havbruk til havs er en industri under utvikling.

En konsekvens av endringsforslagene som legges frem i dette høringsnotatet er at ansvaret for utviklingen i større grad legges på aktørene som skal etablere seg til havs. Aktørene som vinner konkurransen om å få tildelt et områdetilsagn, blir forpliktet til å lage en plan for hele det tildelte området. Planen skal dekke hele prosjektperioden fra planlegging til utbygging, drift og avvikling.

Etter dagens regelverk skal aktøren levere en prosjektspesifikk konsekvensvurdering og en søknad om klarering av enkeltlokaliteter. Etter forslaget skal aktøren i tillegg utarbeide en overordnet konsekvensvurdering for hele området, og skal sikre en mer helhetlig tilnærming til utviklingen av det tildelte området. De prosjektspesifikke konsekvensvurderingene for hver lokalitet skal være en del av beslutningsgrunnlaget for det konkrete tiltaket med etablering av et spesifikt anlegg.

Departementet forutsetter at alle konsekvensvurderingene aktøren skal gjennomføre i prosjektet, skal gjennomføres i samsvar med forskrift om konsekvensutredninger. Departementet hørte i forbindelse med ny laksetildelingsforskrift i 2022, endring av forskrift om konsekvensutredninger. Forslaget gikk ut på innføring av havbruk til havs i vedlegg II, med Fiskeridirektoratet som ansvarlig myndighet. I høringen fikk departementet innspill på at havbruk til havs hørte hjemme i vedlegg I, ettersom tiltakene alltid skal utredes. Departementet er enig i dette, og vil følge opp endringen i en annen prosess.

Oppsummert mener departementet at forslagene til endringer av kapittel 4 i laksetildelingsforskriften vil legge til rette for et tildelingsregelverk som ivaretar behovet for en effektiv planlegging av arealene og reflekterer innsatsen som aktørene må legge ned for å etablere havbruk til havs. Dette bygger på en vurdering av at etablering av ett enkeltanlegg ikke vil kunne betjene en hel verdikjede med biosikker smoltproduksjon som er dedikert til havlokaliteter, egne brønnbåter som ikke bryter smittemessige barrierer mellom havproduksjon og kystnær akvakultur osv.. Forslaget synliggjør at industriutviklingen krever aktører av en viss størrelse. For å klare et slikt løft legger departementet til grunn at mindre aktører vil måtte gå sammen i konsortier for å kunne være konkurransedyktige mot de større aktørene. Ved opprettelse av slike samarbeidsformer mener departementet det er viktig med en tydelig ansvars plassering når det gjelder oppfyllelse av myndighetskrav.

Oppsummering av endringsforslaget

- Tildeling av områdetilsagn for utbygging i industriell skala og ivaretagelse av biosikkerhet og helse, miljø og sikkerhet for mennesker, fisk, miljø og økonomiske verdier
- Innføring av krav om områdeplan for etablering, utbygging, drift og avvikling, med tilhørende aktivitetsplikt
- Krav om kompetanse for deltakelse i konkurranse om tildeling av utlysingsområde:
 - *Kompetanse om biologi, særlig med vekt på fiskehelse, fiskevelferd og smittespredning*
 - *Teknisk og akvakulturfaglig kompetanse, med særlig vekt på planlegging og drift i åpne sjøområder og rømmingssikring*

- *Kompetanse og kapasitet innen helse, miljø og sikkerhet for å ivareta arbeidsmiljø og et høyt nivå av sikkerhet*
- *Kompetanse om risikostyring og tilstrekkelige styringssystemer*
- *Kompetanse om havmiljø og miljøeffekter av industri til havs*
- *Finansiell styrke*
- *Erfaring med prosjektstyring fra større prosjekter som petroleum, havenergi, eksponert havbruk eller tilsvarende.*
- En egen områdetildelingsforskrift fastsetter reglene for konkurransen og evt. vederlag for tildelingen.
- Dersom tildelingskonkurransen gjennomføres ved auksjon, er departementet ansvarlig for denne.
- Dersom konkurransen avholdes ved kvalitativ søknads-konkurranse skal Fiskeri-direktoratet motta søknadene om tildeling av utlysningsområder. Direktoratet skal samle inn sektormyndighetenes vurderinger. Søknadene rangeres og rangeringen begrunnes, og direktoratet sender innstilling til departementet.
- Endelig områdetilsagn tildeles av departementet
- Områdetilsagn gir rett og plikt til å utarbeide en områdeplan bestående av en utbyggingsdel og en konsekvensvurderingsdel som gjelder hele området.
- Områdeplane skal dekke etablering, utvikling, drift og avvikling.
- Plan for etablering av lokaliteter skal være en del av områdeplanen. Det foreslås ikke endringer i prosessen for klarering av lokalitet etter sektorregelverket.
- Det skal utarbeides egne prosjektspesifikke konsekvensvurderinger for hver lokalitet.

Forslaget er ment å gi de overordnede rammene for tildeling av større områder. De konkrete kravene og reglene for konkurransen om å få tildelt område, vil bli gitt i en egen forskrift. Forslaget omfatter også overordnede krav til kompetanse for å få delta i konkurranse om tildeling av områdetilsagn. Kompetansekravene vil konkretiseres i områdetildelingsforskriften. Forslaget tar heller ikke stilling til om det vil bli stilt krav om vederlag for tildeling av områdetilsagn. Departementet vil straks endringene i laksetildelingsforskriften er fastsatt, starte arbeidet med forslag om områdetildelingsforskrift for områdene som er konsekvensvurdert for havbruk til havs.

I tillegg er det foreslått fire nye definisjoner av begrep i forskriftens §1-3 som er særlige for havbruk til havs, først og fremst av pedagogiske hensyn, og lyder som følger:

l) Utlysningsområder: områder som åpnes for konkurranse om tildeling av områdetilsagn for havbruk til havs.

m) Områdetilsagn: vedtak om rett og plikt til å utarbeide områdeplan for et utlysningsområde.

n) Områdeplan: plan for etablering, utbygging, drift og avvikling av havbruk til havs innenfor areal tildelt ved områdetilsagn, inkludert en konsekvensvurderingsdel som har som formål å gi en god lokalitetsstruktur innenfor området.

o) Prosjektspesifikk konsekvensvurdering: konsekvensvurdering for den aktuelle lokaliteten til havs, som har som formål å avdekke relevante fordeler og ulemper med en

lokalitet før etablering, og vurdere virkningene av en eventuell etablering og foreslå avbøtende tiltak.

Vurdering

Staten har et uttalt ønske om økt havbruksproduksjon, noe fylkeskommunen er og har vært enig i. Arealmangel i kystsonen og Norges store havområder og samtidig sterke posisjon innen petroleumsteknologi til havs har aktualisert mulighetene for å utvikle havbruk til havs – der man utnytter og utvikler den kunnskapen og teknologien som havbruksnæringen har med petroleumsnæringens. Bak dette ligger ønske om økt matproduksjon, utnyttelse av Norges fortrinn og gode forutsetninger for bærekraftig og lønnsom matproduksjon. I rollen som samfunns- og næringsutvikler er dette en utvikling Troms fylkeskommune har stilt seg bak.

Det har allerede gått 10 år siden ordningen med utviklingstillatelser ble innført i 2015, og da uten et etablert forvaltningsregime som avsetter, tildeler og forvalter areal for havbruksnæringen utenfor kystsoneplanens virkeområde (1 nautisk mil utenfor grunnlinjen).

I høringsnotatet nevner departementet at forslaget er ment å gi overordnede rammer for tildeling av større områder, og at konkrete krav og regler for konkurransen om å få tildelt område vil bli gitt i egen forskrift. Rammene skal også fastsettes og justeres basert på erfaring og tilegnet kompetanse, og derav vil det være behov for regelverksjusteringer etter hvert som kompetansen om og erfaringer fra havbruk til havs øker.

Endringsforslaget er grundig og godt gjennomarbeidet, dannet på bakgrunn av eksisterende og offentlige tilgjengelig kunnskap. Å innrette laksetildelingsforskriften med hensyn på tildeling av store nok arealer som forhåpentligvis vil gi tilstrekkelig forutsigbarhet til å kunne bygge ut havbruk til havs til en lønnsom industri, og samtidig effektivt sikre biosikkerheten under drift, anser fylkeskommunedirektøren som positiv utvikling i veien videre for havbruk til havs – både regionalt og nasjonalt.

Et sentralt element i akvakulturtildelingsforskriften som berører fylkeskommunenes forvaltningsmyndighet, er hvordan tildeling av lokaliteter til havs skal gjennomføres. Departementet foreslår at Fiskeridirektoratet skal ha denne rollen. Som kjent ble akvakulturtildeling langs kysten overført fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunene i 2010 i den såkalte forvaltningsreformen. Dette medførte at tildelingsprosessen ble mer effektiv, bedre tilpasset regionale utfordringer samtidig som tidsbruken i søknadsbehandlingen ble redusert betydelig. Fylkeskommunenes akvakulturforvaltning har vært evaluert av NTNU Samfunnsforskning, og denne viser at fylkeskommunene har vist god måloppnåelse og levert oppgaven med god kapasitet, kompetanse og kvalitet. Oppgaven med lokalitetstildeling til havs vil i liten grad avvike vesentlig fra det systemet som fylkeskommunene har bygget opp for å håndtere lokalitetstildeling innenfor kystsonen. Dette med hensyn til kompetanse, systemer og samarbeid med øvrige sektormyndigheter og mellom fylkeskommunene i nasjonalt koordinert samarbeid. Fylkeskommunene står dermed klar med både kompetanse og forutsetninger til å kunne levere denne oppgaven med eksisterende kapasitet i fylkene. Fiskeridirektoratet på den andre siden vil derimot måtte bygge opp kompetanse og kapasitet dersom direktoratet igjen skal få oppgaver knyttet til lokalitetstildeling. På denne bakgrunn er det naturlig å foreslå at fylkeskommunene skal ha oppgaven med lokalitetstildeling til havs, på samme måte som for kystsonen.

Økonomiske, administrative og juridiske konsekvenser

Saken er høringssak og vil i liten grad medføre noen økonomiske, administrative eller juridiske konsekvenser for Troms fylkeskommune. Dersom forskriften endres i tråd med enkelte punkter i innstillingen, eksempelvis dersom fylkeskommunen tildeles ansvar for tildeling av lokaliteter til havs, vil dette kunne innebære noe økt ressursbruk i administrasjonen av dette på sikt.