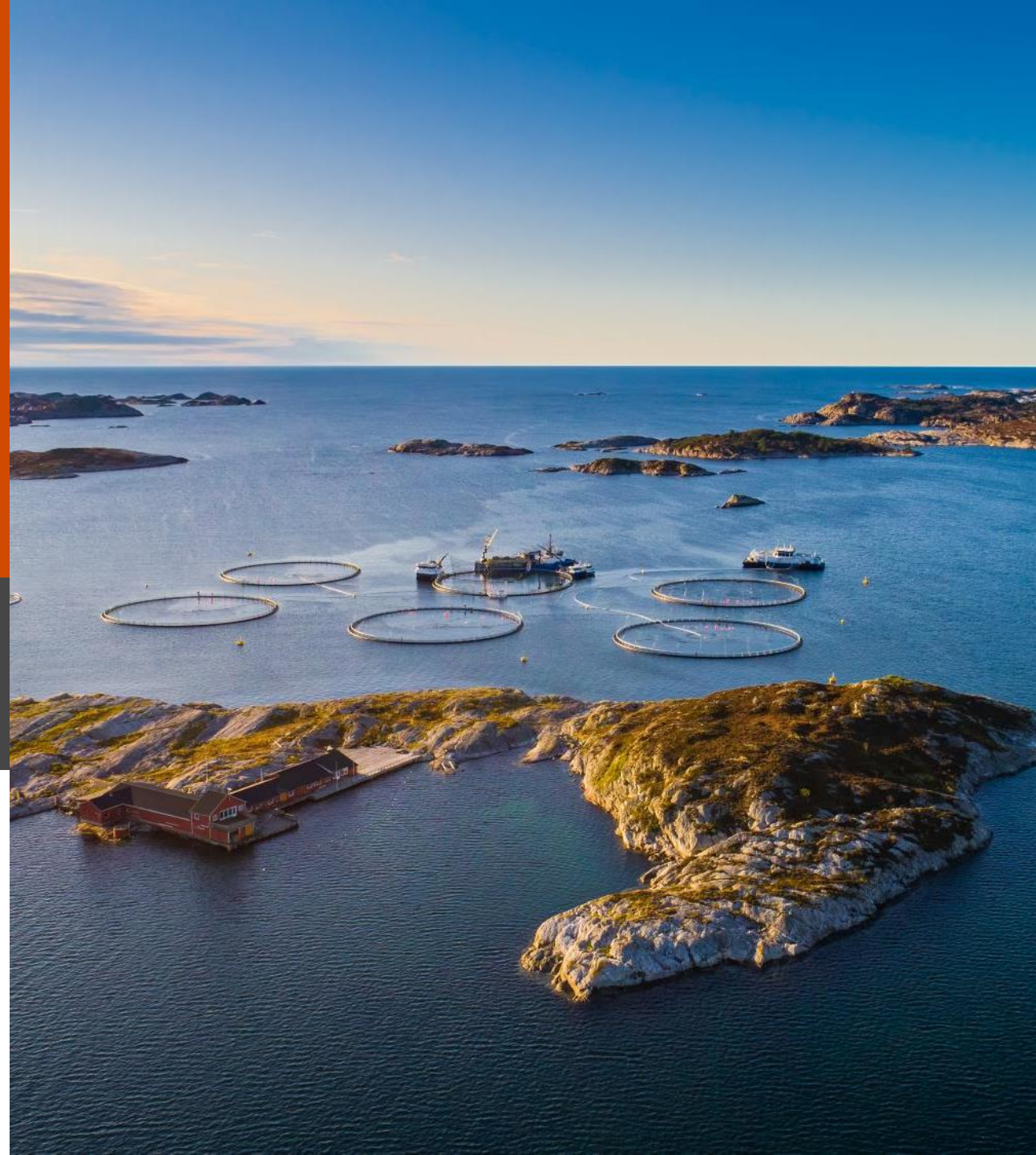


Havbruks- meldingen

2025

Mellom ambisjon og usikkerhet



Nye spilleregler for havbruk

– større frihet, større ansvar

Hvordan havbruksmeldingen kan endre spillereglene
– og hva som vil kreves for å lykkes

Ambisjonene er store – men kapasitet og presisjon må følge etter

Regulering basert på faktisk påvirkning gir nye muligheter, men uten bedre data, overvåkning og forutsigbarhet risikerer systemet å undergrave både miljømålene og investeringsgrunnlaget.

Fleksibiliteten åpner for nye muligheter – men stiller økte krav til aktørene

Med større operasjonelt handlingsrom blir evne til tilpasning, teknologiutvikling og håndtering av biologisk risiko viktigere konkurransefaktorer. Dette kan påvirke dynamikken i næringen over tid.

Forutsigbarhet er avgjørende – også i omstillingen

Endringer i tillatelser, rettigheter og verdigrunnlag må skje på en måte som bygger tillit. Uten stabile rammer og rettferdige overgangsordninger øker politisk risiko, med konsekvenser for investeringer og lokalsamfunn langs kysten.

Systemskifte i havbruket – frihet under ansvar eller regulert risiko?

Havbruksmeldingen 2025 markerer et veiskille for norsk oppdrettsnæring, der styring etter påvirkning erstatter faste rammer – og forvaltningsambisjonene møter usikker gjennomføring

Regjeringens havbruksmelding for 2025 legger opp til en grunnleggende omlegging av rammeverket for norsk oppdrettsnæring. Der dagens system i stor grad er basert på faste volumbaserte rammer, skal fremtidens system styres etter faktisk påvirkning på miljøet. Samtidig foreslås det å forenkle tillatelsessystemet, fjerne art- og mengdebegrensninger, innføre omsettelige utslippskvoter for lakselus, samt etablere en avgift for dødelighet i merdene. Til sammen signaliserer dette et kraftig skifte fra detaljregulering til et system preget av markedsmekanismer, digital overvåkning og lokal forvaltning – men også til et system der grensene mellom styring og styringsiver blir mer uklare.

Det er viktig å merke seg at en stortingsmelding i seg selv ikke endrer lover eller forskrifter, men fungerer som en politisk plattform for videre drøfting i Stortinget. Havbruksmeldingen bygger på forarbeidet fra NOU 2023:23, og vil eventuelt følges av lovproposisjoner og konkret regelverksutvikling i neste fase.

Intensjonene er tydelige: økt fleksibilitet for næringen, bedre målretting av miljøregulering, og større ansvar hos den enkelte aktør. Samtidig avvikles flere av de strukturelle prinsippene som har vært selve grunnlaget for verdsetting, investering og koordinering i næringen. Denne publikasjonen forsøker å belyse nettopp dette – hvor de nye reguleringsgrepene kan gi ny dynamikk og fornyet miljøansvar, og hvor de samtidig stiller nye krav til hvordan verdiskaping, tillit og struktur ivaretas i en næring preget av både små og store aktører.

I sentrum står spørsmålet om forvaltningens rolle og retning: skal myndighetene først og fremst legge til rette for vekst innenfor klare rammer, eller forsøker man å styre marked og biologi samtidig – med verktøy som ennå ikke er presise nok til oppgaven? Det er i skjæringspunktet mellom styringsambisjon og gjennomføringsevne at risikoen for næringen – og kystsamfunnene – virkelig må vurderes.





Lakseluskvoter – Et nytt regime med gamle utfordringer

Et system som belønner løsninger – hvis det virker

Havbruksmeldingen foreslår å erstatte trafikklyssystemet med individuelle kvoter for utslipp av lakseluslarver. Kvotene skal settes på bakgrunn av beregnet påvirkning på vill laksefisk, og kvotene skal i tillegg kunne handles mellom aktører innen samme produksjonsområde. Systemet er ment å være mer dynamisk og rettferdig, ved at hver aktør får ansvar for egen påvirkning og mulighet til å øke produksjonen mot dokumenterte resultater. Særlig i kombinasjon med fjerning av maksimumsgrensen for biomasse (MTB), åpnes det i teorien for at aktører med god lusekontroll kan vokse betydelig – så lenge påvirkningen holdes innenfor akseptable grenser.

Ved å rette reguleringen mot faktisk påvirkning fremfor bestemte teknologivalg, åpner systemet i prinsippet for en teknologinøytral innovasjonslinje. Det betyr at aktører står fritt til å velge de løsningene som fungerer best – enten det er lukkede anlegg, nedsenkbare merder, biologiske metoder eller andre tilnærminger. Dette kan være en styrke, både for næringen og for leverandørindustrien som utvikler nye verktøy for lusekontroll. Men nettopp fordi systemet bygger på et

ideal om presisjon og ansvarliggjøring, krever det også en overvåkingsskapasitet og vitenskapelig treffsikkerhet vi foreløpig ikke har. Vi vet at lakselus sprer seg ujevnt, at strømforhold og temperatur varierer, og at modellene vi bruker i dag har betydelige svakheter. Når slike modeller blir grunnlaget for rettighetsbelagt produksjon, må presisjonen være høy – ellers svekkes legitimiteten.

Systemet forutsetter også at kvotemarkedet være transparent og motstandsdyktig mot spekulasjon. Meldingen sier lite om hvordan dette skal organiseres. Med et ustabilt eller dårlig overvåket system kan vi ende opp med et regime der aktører belønnes ikke for reell forbedring, men for evne til å posisjonere seg i modellens blinde soner. Når det samtidig ikke foreligger sanksjoner ved avvik, men snarere et insentiv til å handle seg rundt problemer, risikerer vi at kvotesystemet mister styringseffekt. Et slikt system kan i ytterste konsekvens gi sterkere insentiver til å kjøpe seg ut av problemer enn til faktisk forbedring.



I tillegg er det en viktig, men underkommunisert utfordring at lakselus – i likhet med andre smittsomme agens – ikke lar seg begrense av eiendomsgrenser. Når én aktør kjøper seg opp i kvoter og øker produksjonen, kan det gi økt smittepress også på naboanlegg – uten at disse nødvendigvis får kompensasjon eller har mulighet til å skjerme seg. Dette utfordrer prinsippet om at aktører fullt ut skal ansvarliggjøres for egen påvirkning, når biologisk påvirkning i praksis er gjensidig. Samme utfordring gjelder sykdommer: dersom en aktør driver med høy risiko og dårlig fiskevelferd, kan det gi økt sykdomstrykk på naboene – som i verste fall risikerer dødelighet og avgift uten selv å ha vært uaktsomme. Det betyr at kvotesystemet også bør inneholde mekanismer for å identifisere og håndtere samspillseffekter, ikke bare individuell ytelse.

Et sentralt, men uavklart spørsmål er hvordan initial kvotetildeling skal gjennomføres. Skal kvoter tildeles basert på historiske utslipp, gjeldende trafikklysstatus, produksjonsvolum, eller modellert påvirkning ved innføringstidspunktet? Hver av disse tilnærmingene har sine svakheter. Basing på trafikklysstatus kan føre til at aktører med lav faktisk påvirkning i rød sone straffes,

mens basering på modellberegninger eller historiske utslipp forutsetter datakvalitet og likebehandling som ennå ikke er på plass. Dette reiser spørsmål om hvorvidt systemet får en rettferdig og operasjonell start, og om det bør etableres en overgangsordning eller en form for standardtildeling i en innledende fase.

Den tenkte «konverteringen» av kvoter vil også kunne reise viktige juridiske problemstillinger, hvor overgangen fra konsesjon til produksjonsvolum til konsesjon med utslippsvolum risikerer å komme i strid med grunnleggende rettigheter – herunder eiendomsretten.

PwC – Point of View

Et system som belønner lav påvirkning fremfor teknologivalg er et riktig steg – men bare dersom startlinjen er rettferdig. Myndighetene må sikre at initial kvotetildeling ikke skaper utilsiktede skjevheter mellom aktører med ulik geografi, historikk eller risikoprofil. Uten dette risikerer man å svekke legitimiteten før systemet er i gang

Mellom faglig anbefaling og politisk virkelighet – Hva skjedde med NOU 2023:23?

Fra forslag til beslutning – en politisk dreining med uklare konsekvenser

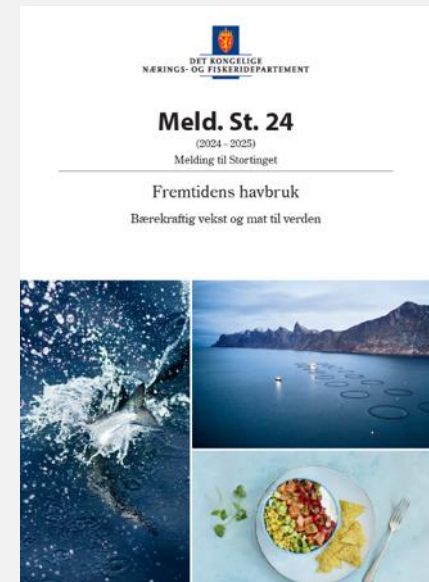
Havbruksmeldingen bygger blant annet på NOU 2023:23 – en omfattende faglig gjennomgang av hvordan tillatelsessystemet i norsk akvakultur kan videreutvikles for å ivareta både verdiskaping og miljømessig bærekraft. NOU-en anbefalte et todelt system: én lokalitetstillatelse som definerer hvor virksomheten kan foregå, og én selskapstillatelse som definerer hvor mye som kan produseres og i hvilket produksjonsområde. Det ble også understreket at maksimal tillatt biomasse (MTB) fortsatt bør være et sentralt kapasitetsmål, at vekst bør tildeles gjennom auksjon, og at enhver fjerning av volumbegrensninger bør skje gradvis og i tråd med føre-var-prinsippet.

Selv om meldingen omtaler MTB i beskrivelsen av dagens system og i sammenheng med auksjon, videreføres det ikke som et kapasitetsmål på lokalitetsnivå i det nye systemet. Mengdebegrensninger fjernes fra lokalitetstillatelsene, og det innføres ingen struktur for tillatelser på selskapsnivå. Prinsippet om et

fastsatt, rettighetsbasert produksjonsvolum erstattes med en forutsetning om at virksomhetene tilpasser seg dynamiske krav til lakselus, fiskevelferd og miljøpåvirkning.

Dette innebærer et avvik fra det faglige grunnlaget. Mens NOU-en forsøkte å kombinere fleksibilitet med kontroll, vektlegger meldingen fleksibilitet – uten en tilsvarende styrking av kontrollmekanismene. Dette rokker ved selve logikken bak tillatelsessystemet, som historisk har vært forankret i stabile og målbare volumer.

For næringen handler dette om mer enn en teknisk justering. Det påvirker grunnlaget for investeringer, selskapsverdi og finansiering. Dersom myndighetene fjerner selve fundamentet for hvordan rettigheter er strukturert og verdsatt – uten å tilby en ny og tydelig modell – skapes strategisk usikkerhet. Det svekker forutsigbarheten og undergraver tilliten.



Det er også et grunnleggende skifte i styringslogikken: NOU 2023:23 foreslo et system for aktiv kapasitetsstyring. Havbruksmeldingen går i stedet i retning av reaktiv påvirkningsbasert regulering, der aktørene må tilpasse seg i etterkant basert på modellert miljøpåvirkning. Dette er en mer markedsdrevet, men også mer risikabel vei – både for miljøet og for dem som investerer i næringens fremtid.

Et annet viktig punkt gjelder språkbruken knyttet til endringen i rettigheter. Meldingen sier at «dagens akvakulturtillatelser [...] vil konverteres til én tillatelse per lokalitet». Begrepet «konvertering» bærer med seg en implisitt forventning om et proporsjonalt og rettferdig bytte – at den nye tillatelsen gjenspeiler verdien av det som erstattes. I praksis betyr dette imidlertid at dagens system – med selskaps-MTB, operasjonell fleksibilitet og kombinerte rettigheter – skal splittes opp og omgjøres til individuelle lokalitetstillatelser, uten noen garanti for at tidligere verdi eller fleksibilitet videreføres. For aktører med høy MTB, optimaliserte lokalitetsporteføljer eller selskapsstrukturer knyttet til tredjeparts lokaliteter, kan dette innebære et betydelig verditap.

Selv om dette omtales som en teknisk omlegging, kan det i praksis utgjøre en omfordeling av rettigheter med økonomiske konsekvenser – særlig for dem som har investert i infrastruktur og forretningsmodeller tilpasset det gjeldende regimet. Dette understreker behovet for overgangsordninger, juridisk klarhet og en transparent implementeringsstrategi – elementer som også ble fremhevet som nødvendige av NOU-en.

PwC – Point of View

Når myndighetene går bort fra fastsatt produksjonsvolum uten å tilby en ny, forutsigbar struktur, settes verdigrunnlaget for investeringer i spill. En rettighetsreform må ikke bare være teknisk korrekt, men også tillitsskapende – og det krever transparens, overgangsordninger og økonomisk forståelse.





PwC – Point of View

Fiskevelferd fortjener sterkere virkemidler, men en avgift uten klare kriterier og praktisk gjennomføringskraft risikerer å bli både symbolpolitikk og økonomisk belastning. Reell forbedring krever systemforståelse, ikke bare økonomisk straff.

Avgift på tappt fisk – Symbolpolitikk eller faktisk styring?

Når økonomiske insentiver skal løse biologiske utfordringer

Havbruksmeldingen foreslår å innføre en avgift på fiskedødelighet, med mål om å styrke fiskevelferden. Forslaget kommer som respons på urovekkende statistikk: i mange regioner dør mellom 15 og 20 prosent av fisken før slakt, og flere omfattende dødelighetshendelser har fått stor oppmerksomhet. Det er bred enighet om at dødeligheten må ned – spørsmålet er om en avgift er det rette virkemiddelet.

Intensjonen er å skape økonomiske insentiver for bedre velferd. Men oppdretterne har allerede sterke økonomiske motiver for å redusere dødelighet – en død fisk er tapt inntekt. Ved å legge til en økonomisk sanksjon, forutsetter myndighetene enten at viljen til forbedring er for svak, eller at dagens tap er for billige. Begge forutsetningene er åpne for debatt.

Det meldingen ikke adresserer, er hvordan avgiften skal ta høyde for kompleksiteten bak fiskedødelighet. Det nåværende forslaget legger opp til en flat avgift per fisk som dør før slakt – uavhengig av årsak, lokalitet eller driftsforhold. Dette kan forenkle innføringen, men skaper også utfordringer: det skilles ikke mellom unngåelig og uunngåelig dødelighet, mellom systemsvikt og enkelthendelser. En slik generell tilnærming risikerer å være både urettferdig og lite treffsikker – ved å straffe

ansvarlige aktører under krevende forhold, samtidig som de bakenforliggende årsakene til dårlig velferd ikke nødvendigvis blir adressert.

Et dypere problem ligger i at fiskevelferd er systemisk – den formes av teknologi, miljøforhold, genetikk, sykdomspress og driftsbeslutninger over tid. Dersom avgiften ilegges i et allerede økonomisk svakt år, kan den gjøre mer skade enn nytte. Der man kunne styrket velferden gjennom teknologiske krav, velferdsindekser og bedre tilsyn, reduseres det i meldingen til et økonomisk virkemiddel uten dokumentert effekt.

Meldingen sier at avgiften skal følges opp med økt åpenhet og offentlig rapportering av dødelighetsdata. I teorien kan dette bidra til bedre dokumentasjon og styrket omdømme for næringen. Men det forutsetter høy datakvalitet og klare tolkningsrammer. Uten dette risikerer man feilaktige sammenligninger, overreaksjoner fra interessenter, og økt press på produsenter som allerede opererer med høy biologisk risiko – uten nødvendigvis å gi dem verktøyene til å forbedre situasjonen på kort sikt.

Fjerning av arts- og mengdebegrensninger – Operasjonell frihet med strukturell slagside

Mer frihet i driften, men mindre forutsigbarhet i strukturen

Et av de mest strukturelle grepene i meldingen er forslaget om å oppheve både artsbegrensningene og maksimumsgrensen for biomasse (MTB) i tillatelsene. Dette innebærer at én og samme tillatelse kan brukes til å produsere hvilken som helst art – laks, ørret, torsk eller annen akvakulturart – og at det ikke skal være noe formelt tak på hvor mye biomasse som står i sjøen, så lenge miljøkravene overholdes. For enkelte aktører – særlig de som i dag har torskekonsesjoner eller andre nisjeprodukter – kan artsnøytralitet innebære en mulighet til å omstille eller utvide produksjonen uten å måtte søke nye tillatelser. Det gir fleksibilitet i driftsstrategi og potensielt øke utnyttelsen av eksisterende infrastruktur.

Målet er å overlate større ansvar til aktørene, og legge til rette for mer fleksibel og innovativ produksjon. I teorien vil dette stimulere til bedre ressursutnyttelse, raskere tilpasning til markedssvingninger og teknologisk utvikling. Men i praksis innebærer det også en betydelig maktforskyvning: fra offentlige rammer til bedriftsøkonomiske kalkyler.

Uten biomassetak er det miljøpåvirkning som skal

fungere som eneste brems. Men her ligger også usikkerheten. Hvis påvirkning måles med stor forsinkelse eller lav presisjon, risikerer vi at produksjonen øker raskere enn kontrollsystemene klarer å følge med. Med andre ord: fleksibilitet forutsetter presisjon. Og presisjon krever mer enn modeller – det krever kapasitet til å kontrollere i sanntid.

Det mangler også en koordinering mellom artsnøytralitet og skattesystemet. Den omstridte grunnrenteskatten gjelder i dag kun tillatelser til kommersiell matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret i sjø. Ved en omlegging av konsesjonssystemet til blant annet artsnøytralitet, vil avgrensningen enten måtte gjøres på annet grunnlag enn konsesjon, alternativt må grunnrenteskattens virkeområde utvides.

Det meldingen ikke diskuterer i tilstrekkelig grad, er hvordan denne friheten virker ulikt avhengig av aktørenes størrelse og økonomiske evne. Store selskaper med mange lokaliteter og tilgang til avansert teknologi vil kunne skalere opp produksjonen raskt, investere i overvåkning og tilpasning, og utnytte friheten til fulle. Små og mellomstore aktører vil derimot ha



begrenset mulighet til å vokse eller diversifisere produksjonen – og langt større risiko hvis noe går galt. Her risikerer man en strukturdrivende effekt forkledd som teknologinøytralitet.

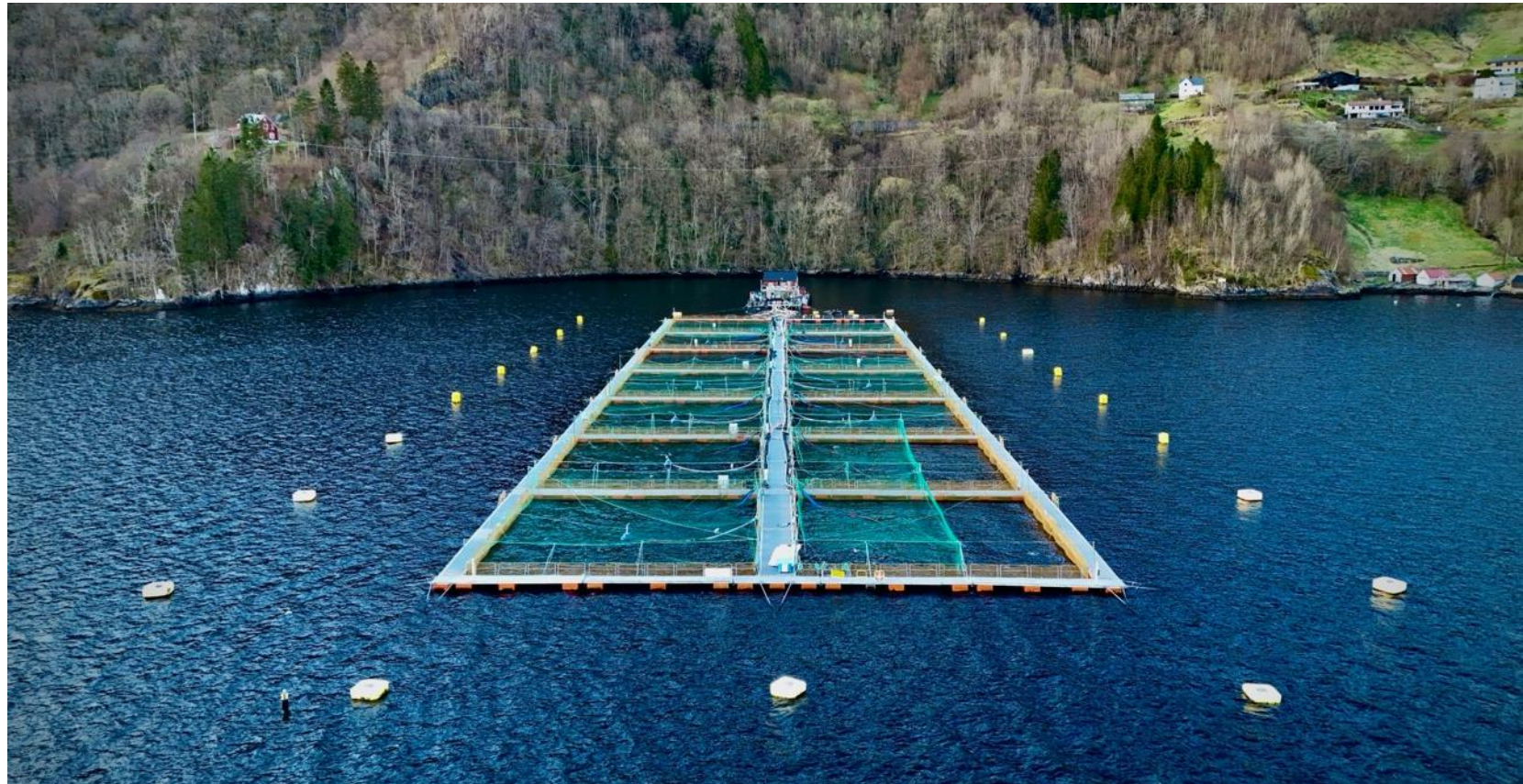
Endringen har også betydelige implikasjoner for finansielle vurderinger av selskaper i næringen. Dagens konsesjonssystem, med MTB som hovedparameter, danner i praksis grunnlaget for verdivurderingen av oppdrettsselskaper. Tillatelser handles, belånes og prises ut fra forventet produksjonsvolum og regulert tilgang. Når man fjerner dette volumtaket og åpner for fri produksjon innenfor miljøgrenser, svekkes forutsigbarheten og sammenlignbarheten – både for investorer, banker og verdianalytikere.

Det er uklart hva som da vil utgjøre "grunnverdien" i en oppdrettstillatelse. Hvis fremtidig produksjonsvolum avhenger av stadig skiftende miljødata og modellberegninger, og tillatelser ikke lenger gir eksklusiv rett til et kjent produksjonsnivå, kan det få betydelige utslag i hvordan næringen verdsettes i kapitalmarkedene. Med økt usikkerhet kan også kapitalkostnaden for enkelte aktører stige.

Et system uten klare produksjonsrammer kan i verste fall undergrave selve rasjonale bak dagens eiendomsstruktur i næringen. Der tillatelser tidligere har representert sikkerhet og forutsigbarhet, risikerer de nå å bli flytende størrelser som først gir verdi i ettertid – hvis og når biomasse, lus og velferd tillater det.

PwC – Point of View

Fjerning av arts- og biomassetak gir økt fleksibilitet og kan styrke innovasjon og nisjeproduksjon. Men uten stabile rammer for verdisetting og tilsyn risikerer vi å bytte forutsigbarhet med volatilitet – på bekostning av investeringer og struktur.



Produksjonsområder og presisjonsregulering – et paradoks?

Når grovmaskede data skal gi finmasket styring

Et sentralt spørsmål som oppstår i overgangen fra trafikklykks til kvotesystem, er hvordan det metodiske grunnlaget skal utvikles videre. Selv om systemet nå blir mer individuelt og fleksibelt, skal fortsatt kvotene fastsettes på bakgrunn av modellert påvirkning på villfisk – modeller utviklet og levert av Havforskningsinstituttet (HI).

Disse modellene opererer innenfor dagens inndeling i 13 produksjonsområder – en inndeling som har vært kritisert for å være grovmasket og dårlig egnet til å fange opp reelle lokale forskjeller i påvirkning. Det nye kvotesystemet tar ikke nødvendigvis oppgjør med dette. I stedet forsøker man å overføre presis, individbasert regulering inn i en struktur som i utgangspunktet er designet for overordnede regionale vurderinger.

Det gir opphav til et paradoks: man fjerner fargekodene, men beholder modellen. Man gjør systemet mer følsomt og differensiert på aktørnivå, men baserer det fortsatt på datastrømmer og forutsetninger som er bygget for et grovere styringsnivå. I praksis risikerer man å binde

produksjonskapasitet til store, usikre estimater fremfor lokal, målbar påvirkning.

For en aktør som mister kvoter fordi en modell – med til dels stor usikkerhet – antyder økt villfiskpåvirkning i et produksjonsområde på over 100 000 km kystlinje, kan det oppleves som et nytt og mer urettferdig regime, snarere enn det motsatte. Dette utfordrer tilliten til selve virkemiddelet, særlig dersom det ikke følger med bedre datagrunnlag og åpenhet om modellens begrensninger. Dersom konsekvensene for aktørene blir store, men forklaringene for svake, risikerer systemet å miste sin legitimitet over tid – ikke fordi ambisjonene er dårlige, men fordi treffsikkerheten i virkemidlene ikke er tilstrekkelig dokumentert.

Alternativet kunne vært å bevege seg mot en finmasket, hydrografisk basert reguleringsstruktur, med tydeligere lokal forankring og større bruk av faktiske biologiske målinger. Det ville vært krevende – men kanskje nødvendig, hvis man virkelig ønsker å forvalte etter presisjon og faktisk påvirkning.

Lokalitetstilknyttede tillatelser

– Fra fleksibilitet til fastlåst ansvar?

Redusert handlingsrom i biologisk uforutsigbarhet

Meldingen foreslår at hver lokalitet i fremtiden skal ha sin egen unike tillatelse – i motsetning til dagens praksis, hvor tillatelser er knyttet til biomasse og kan flyttes mellom lokaliteter. Dette omtales som en forenkling, men har dype operasjonelle og strukturelle konsekvenser.

I dag opererer mange selskaper med samdrift, rotasjon og brakklegging på tvers av lokaliteter. Fleksibiliteten har vært avgjørende for å håndtere biologisk risiko, sykdomsutbrudd og miljøhendelser. Når produksjonskapasiteten bindes til én lokalitet, begrenses evnen til å fordele press og planlegge driftsmønstre på tvers av anlegg.

For selskaper med mange lokaliteter kan det fortsatt være mulig å operere effektivt – ved å bruke selskapsstruktur, konserninterne avtaler eller leieordninger. Men for mindre aktører – eller aktører med kun én eller to lokaliteter – blir dette en betydelig innstramming. Der dagens system har tillatt smidighet, kan det nye systemet låse dem fast i uforutsigbare miljøforhold og øke den biologiske risikoen.

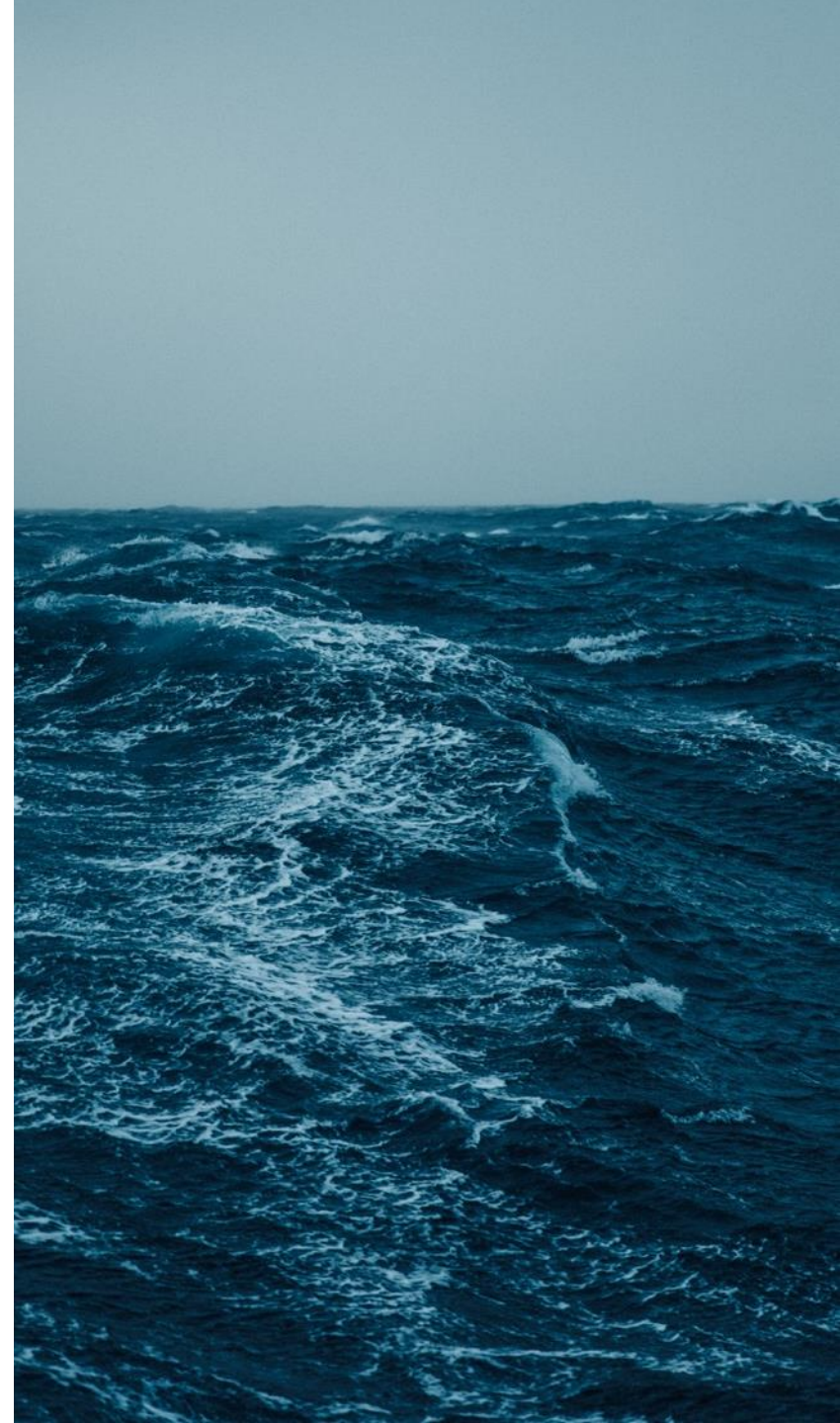
Det er også uklart hvordan myndighetene vil håndtere situasjoner der lokaliteter brukes i fellesskap – noe som

er vanlig i samlokaliserte områder. Vil det bli én tillatelse per selskap per lokalitet? Hvordan skal man regulere leie og midlertidig overdragelse? Og hvem bærer ansvaret ved samdrift? Dette er ikke avklarte spørsmål – og meldingen gir få føringer på hvordan overgangen skal skje i praksis.

I sum innebærer dette grepet en styrking av lokalitetens betydning som reguleringsenhet – men samtidig en svekkelse av den fleksibiliteten som har vært nødvendig for å håndtere kompleksiteten i moderne havbruksdrift. Risikoen er at det som presenteres som forenkling i realiteten blir en byråkratisk forvanskning – og at det er de mest sårbare aktørene som betaler prisen.

PwC – Point of View

Fleksibilitet mellom lokaliteter er ikke en administrativ luksus – det er et biologisk sikkerhetsnett. Et system som låser produksjon til én lokalitet uten klare unntaksregler, øker risikoen for tap og svekker små aktørers tilpasningsevne.



Auksjon som fordelingsmekanisme

– Når bud trumfer bærekraft?

En tildelingsmodell med effektivitet i sentrum – men uklar strukturpolitikk

Meldingen slår fast at nye tillatelser i hovedsak skal tildeles gjennom auksjon. Dette innebærer at retten til å produsere fisk ikke nødvendigvis går til den mest bærekraftige eller lokalt forankrede aktøren, men til den som er villig til å betale mest. I utgangspunktet er dette ment å sikre effektiv ressursbruk og fellesskapets andel av verdiskapingen – men det har også klare fordelingsmessige og strukturpolitiske konsekvenser.

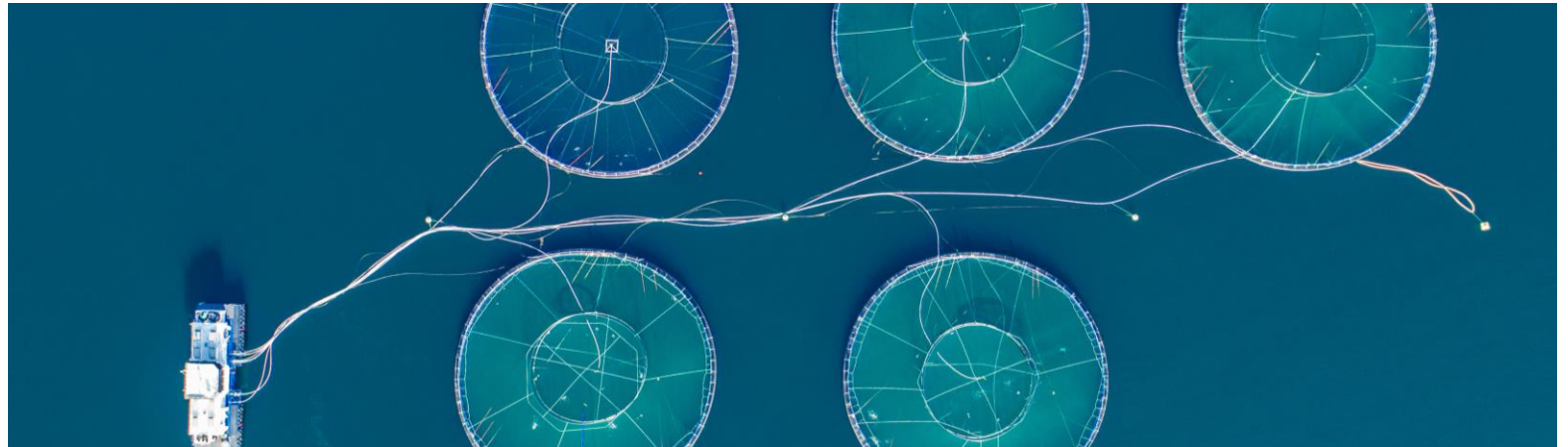
Auksjon favoriserer aktører med tilgang på kapital og risikovilje. Det innebærer en reell fare for at utviklingen i næringen akselererer mot enda større aktørkonsentrasjon, særlig dersom det ikke legges inn mekanismer for å motvirke dette. Selv om meldingen åpner for at slike tiltak kan vurderes, gis det ingen konkrete forslag – og det overlates i praksis til fremtidige forskrifter eller politiske prioriteringer.

Det er også verdt å merke seg at auksjonssystemet, slik det forespeiles, svekker lokale og regionale myndigheters mulighet til å styre hvem som får etablere seg hvor. Når en tillatelse går til høystbydende, og ikke nødvendigvis til den som har lokal tilknytning eller

langvarig erfaring i området, kan det undergrave tilliten mellom næring og samfunn. Dette kan bli særlig følsomt i mindre kystkommuner, hvor sjøarealene er tett integrert i andre nærings- og miljøinteresser.

Uten modifierende virkemidler – som regionale fordelingsnøkler, rabattordninger for etablerere, eller vekting av andre kriterier enn pris – risikerer man at

systemet i praksis får en ensidig inntektsfunksjon for staten, med svakere forankring i mål om rettferdig fordeling og strukturell bærekraft. Og hvis tillatelser etter hvert bare finnes der de som har råd til å vinne auksjonen kan operere, har vi beveget oss bort fra idealet om en mangfoldig og geografisk balansert havbruksnæring.



Finansiell verdi i spill – fra eiendomsbasert vekst til regulatorisk usikkerhet

Hvordan strukturelle endringer i rettigheter og tidsbegrensninger kan destabilisere investeringer, verdifastsettelse og finansiering i havbruksnæringen

Produksjonsrettigheter er ikke bare et biologisk tildelingsverktøy – de utgjør den finansielle ryggraden i næringen. Det foreslåtte bortfallet av tillatelser på selskapsnivå og frikoblingen av MTB fra lokalitetstillatelser endrer grunnleggende hvordan rettigheter verdsettes, omsettes og brukes som sikkerhet.

Selskaper har ervervet produksjonskapasitet gjennom statlige auksjoner og private transaksjoner for betydelige beløp. Disse rettighetene danner grunnlag for langsiktige investeringsbeslutninger, låneavtaler og selskapsverdier. Dersom slike rettigheter omdefineres, tidsbegrenses eller inndras uten overgangsordninger eller kompensasjon, kan det svekke rettsvernet og utløse systemiske finansielle konsekvenser.

Denne risikoen forsterkes av forslaget om å innføre tidsavgrensede utslippskvoter. Selv om regjeringen antyder at verdien av tidligere tillatelser skal videreføres i det nye kvotesystemet, finnes det ingen garanti for tilsvarende rettslig sikkerhet. For selskaper som har bygget sine forretningsmodeller og finansieringsstrukturer på varige rettigheter, representerer dette et betydelig skifte – fra eiendomsbasert stabilitet til regulatorisk usikkerhet.

En overgang av denne størrelsesordenen må forankres i juridisk klarhet, finansiell realisme og respekt for tidligere investeringer. Uten dette risikerer man å svekke næringens evne til å investere i innovasjon, kystsamfunn og bærekraftig utvikling



Avslutning – En reform som forutsetter mer enn den lover

Risiko i systemskiftet – hvor mye usikkerhet tåler næringen?

Havbruksmeldingen er offensiv i sin vilje til å tenke nytt. Men nytenkning uten gjennomføringsevne, datakapasitet og rettferdige mekanismer blir fort mer teori enn praksis. Forvaltningsmessig og politisk er det et risikabelt eksperiment å overlate styringen til modeller og markeder før disse er modne. Det reiser også prinsipielle spørsmål om forutsigbarhet og rettsvern.

Særlig alvorlig er det at meldingen legger opp til en konvertering av tillatelser som i praksis kan innebære et tap av verdi og fleksibilitet for enkelte aktører. Oppdrettere som tidligere har brukt store summer på å kjøpe seg opp i tillatelser for å utvide produksjonskapasitet, kan nå oppleve å sitte igjen med lokalitetstillatelser som ikke reflekterer investeringens verdi. Dette skjer uten noen kompensasjonsordning – og gir et signal om at forvaltningen står fritt til å endre spillereglene etter at investeringene er gjort.

Denne typen politisk risiko kan få ringvirkninger langt utover enkeltaktører. Den siste auksjonsrunden for tillatelser ble gjennomført parallelt med arbeidet med

havbruksmeldingen. Det innebærer at myndighetene tok imot store summer fra næringen – vel vitende om at hele grunnlaget for verdien av disse tillatelsene kunne være i ferd med å endres. PwC sitt Sjømatbarometer (2023) viste allerede da at næringen opplevde rekordhøy politisk risiko i kjølvannet av grunnrenteskatten – en utvikling som både har svekket investeringsviljen og skapt internasjonal usikkerhet rundt norske rammebetingelser. Tilsvarende risiko kan nå forsterkes ytterligere dersom rammevilkår og eiendomsstruktur endres uten forutsigbar prosess eller overgangsordninger.

Dette fremstår ikke som tillitsskapende for en næring som etterspør forutsigbarhet og stabilitet. Tvert imot kan det forsterke oppfatningen av at myndighetene i økende grad benytter akvakulturlovgivningen som et finansielt instrument, snarere enn et forvaltningsverktøy.

Det hele etterlater oss med en del ubesvarte spørsmål: Hvordan skal tillit mellom myndigheter og næring gjenopprettes dersom investeringsgrunnlaget kan endres

over natten? Hvem tar regningen når reguleringer endres uten overgangsordninger? Og er det realistisk å tro at biologiske effekter kan styres med økonomiske insentiver alene, uten robust tilsyn og kontroll?

Om målet virkelig er langsiktig bærekraft, rettferdig konkurranse og verdiskaping langs hele kysten – er dette systemet da det beste vi kan få til? Eller har vi gjort det for komplekst for oss selv, i et forsøk på å gjøre det enklere for alle andre?

Vi kombinerer bred erfaring og innsikt fra havbruksnæringen

Kontakt oss gjerne dersom du har spørsmål eller ønsker å diskutere innholdet videre.

Denne publikasjonen er utviklet av et team med variert erfaring og faglig innsikt fra hele havbruksnæringen. Du finner kontaktinformasjon til oss nedenfor – vi stiller gjerne til videre samtale.

Hovedkontakter for publikasjonen



Kjetil Vinnes Raknerud

Partner, Advokatfirmaet PwC

E-post: kjetil.raknerud@pwc.com

Telefon: 95 26 01 72



Johan Flatebø Selle

Senior Manager

E-post: johan.selle@pwc.com

Telefon: 41 44 63 31



Sturle Døsen

Partner

E-post: sturle.dosen@pwc.com

Telefon: 95 26 12 76



© 2025 PwC. Med enerett. I denne sammenheng refererer "PwC" seg til PricewaterhouseCoopers AS, Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS og PwC Tax Services AS som alle er separate juridiske enheter og uavhengige medlemsfirmaer i PricewaterhouseCoopers International Limited.