

Rettslig rammeverk for norsk havbruksnæring

Kartlegging av dagens status

Ann-Magnhild Solås, Bjørn Hersoug (UiT/NFH), Otto Andreassen, Ragnar Tveterås (UiS), Tonje C. Osmundsen (NTNU Samfunnsforskning), Bjørn Sjørgård (Adv. Kyllingstad Kleveland), Kine M. Karlsen, Frank Asche (UiS) og Roy Robertsen





Nofima er et næringsrettet forskningsinstitutt som driver forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien.

Nofima har om lag 350 ansatte.

Hovedkontoret er i Tromsø, og forskningsvirksomheten foregår på fem ulike steder: Ås, Stavanger, Bergen, Sunndalsøra og Tromsø

Hovedkontor Tromsø:

Muninbakken 9–13
Postboks 6122 Langnes
NO-9291 Tromsø

Ås:

Osloveien 1
Postboks 210
NO-1431 ÅS

Stavanger:

Måltidets hus, Richard Johnsensgate 4
Postboks 8034
NO-4068 Stavanger

Bergen:

Kjerreidviken 16
Postboks 1425 Oasen
NO-5828 Bergen

Sunnalsøra:

Sjølseng
NO-6600 Sunndalsøra

Felles kontaktinformasjon:

Tlf: 02140

E-post: post@nofima.no

Internett: www.nofima.no

Foretaksnr.:

NO 989 278 835

Rapport

	ISBN: 978-82-8296-311-4 (trykt) ISBN: 978-82-8296-312-1 (pdf) ISSN 1890-579X
<i>Tittel:</i> Rettslig rammeverk for norsk havbruksnæring - Kartlegging av dagens status	<i>Rapportnr.:</i> 29/2015
	<i>Tilgjengelighet:</i> Åpen
<i>Forfatter(e)/Prosjektleder:</i> Ann-Magnhild Solås, Bjørn Hersoug (Uit/NFH), Otto Andreassen, Ragnar Tveterås (UiS), Tonje C. Osmundsen (NTNU Samfunnsforskning), Bjørn Sjørgård (Adv. Kyllingstad Kleveland), Kine Mari Karlsen, Frank Asche (UiS) og Roy Robertsen	<i>Dato:</i> 12. juni 2015
<i>Avdeling:</i> Næring og bedrift	<i>Ant. sider og vedlegg:</i> 57
<i>Oppdragsgiver:</i> Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF)	<i>Oppdragsgivers ref.:</i> FHF#900902
<i>Stikkord:</i> Rammeverk, regelverk, forvaltning, havbruk	<i>Prosjektnr.:</i> 11070
<i>Sammendrag/anbefalinger:</i> Se eget kapittel.	
<i>English summary:</i> This is the first report from the project “Impacts of the legal framework on the aquaculture industry – simplification of regulations”, funded by The Norwegian Seafood Research Fund (FHF). The project is designed to investigate how scientific knowledge and political objectives have shaped the design and implementation of the legal framework, and to suggest possible improvements and simplifications of the regulatory regime. In this report, we provide an overview of the administrative set-up, the most important rules and regulations, and other components of the governance system, such as licenses and local spatial plans. We identify obstacles and challenges concerning the existing regulatory system, and suggest improvements when it comes to both organization and practices.	

Forord

Denne rapporten er en del av FHF prosjekt 900902 – "Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen – regelverksforenklinger". Prosjektet er finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF), og er ledet av Nofima AS med partnere fra Universitetet i Stavanger, UiT - Norges arktiske universitet, NTNU Samfunnsforskning og Kyllingstad Kleveland advokatfirma. Prosjektet har hatt en egen styringsgruppe med representanter fra havbruksnæringen. Prosjektet startet opp i september 2014 og avsluttes i 2016 med et landsdekkende fagseminar.

Prosjektets hovedmål er å:

- Komme med forslag til forenklinger av dagens regelverk og praktiseringen av dette.

Dette gjennomføres ved å undersøke hvordan faglig kunnskap og politiske målsettinger har lagt grunnlaget for beslutning om utforming av og praktisering av dagens regelverk.

Prosjektet skal også:

- Vurdere hvordan de foreslåtte forenklingene kan bidra til en mer effektiv og samordnet forvaltning, og større forutsigbarhet for næringsutøverne med tanke på muligheter for utvikling av en robust og bærekraftig næring.

Prosjektet er inndelt i tre ulike arbeidspakker; 1) Bærekraft og reguleringsmekanismene, 2) Forvaltningspraksis og 3) Regelverkskonflikter og forenklingsgrunnlag.

Prosjektdeltakere

Leder Roy Robertsen,
Nofima

Øvrige deltakere:

UITØ/NFH
Bjørn Hersoug

Universitetet i Stavanger
Ragnar Tveterås
Frank Asche

NTNU Samfunnsforskning
Tonje Osmundsen

Advokatfirma Kyllingstad Kleveland
Bjørn Sørgård

Nofima
Otto Andreassen
Kine M. Karlsen
Ingrid Kvalvik
Edgar Henriksen
Bent Dreyer
John. R. Isaksen
Ann-Magnhild Solås

Styringsgruppe:

Stig Nilsen, Lerøy Seafood Group ASA
Eva Kristoffersen, Egil Kristoffersen & Sønner AS
Ingrid Lundamo, Marine Harvest ASA
Fredd Wilsgård, Wilsgård Fiskeoppdrett AS
Alf G. Knutsen, Kvarøy Fiskeoppdrett AS
Snorre Jonassen, Cermaq ASA

Observatører:

Aina Valland, FHL
Svein Reppe, NSL



Prosjekt nr: 900 902 Kontaktpersoner i FHF og Berit A. Hanssen og Kjell Maroni

Innhold

Sammendrag	3
1 Introduksjon	5
1.1 Hvorfor må havbruksnæringen reguleres?	6
1.2 Faglig tilnærming	10
2 Forvaltningssystemet	12
2.1 Oppbygging av akvakulturforvaltningen	12
2.2 Møte mellom to forvaltningssystemer	15
2.3 Akvakulturlovgivningen	16
2.3.1 Akvakulturloven	18
2.3.2 Matloven	20
2.3.3 Dyrevelferdsloven	20
2.3.4 Forurensningsloven	21
2.3.5 Naturmangfoldloven	21
2.3.6 Havne- og farvannsloven	21
2.3.7 Vannressursloven	21
2.3.8 Plan- og bygningsloven	22
3 Bærekraft og reguleringsmekanismene	24
3.1 Bærekraft	24
3.1.1 Bærekraftig oppdrett	25
3.2 Vekst og kapasitetsøkning	27
3.2.1 Konesjonstildeling	29
3.2.2 Konesjonsutvidelser	32
3.3 Tilgang til næringsareal	33
3.3.1 Lokalitetsprosesser	37
3.3.2 Kystsoneplanlegging	40
3.4 Konsekvensutredning (KU)	41
3.4.1 Konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover	41
3.4.2 Konsekvensutredning for planer etter plan- og bygningsloven	42
3.5 Havbruksmeldingen – på vei mot et nytt regime?	43
4 Konsekvenser for havbruksnæringen	45
5 Sammenfatning	48
5.1 Bærekraft	48
5.2 Forvaltningssystemet	49
6 Litteratur	55

Figur- og tabelloversikt

Figur 1	Potensielle positive og negative eksternaliteter fra lakseoppdrett.	8
Figur 2	Kuznets kurven i norsk lakseoppdrett – produksjon av laksefisk og bruk av antibakterielle midler (Kilde: Veterinærinstituttet, 2013)	9
Figur 3	En modell der forvaltning forstås som en interaksjon mellom et forvaltningssystem og et system som skal forvaltes (Solås & Johnsen 2014, basert på Johnsen 2014).	10
Figur 4	Viktige forvaltningsinstitusjoner og lovverk for havbruksnæringen (Kilde: Nofima).....	13
Figur 5	Forenklet illustrasjon av forholdet mellom sentralisert og lokal forvaltning og styring av havbruksnæringen (Kilde: Nofima).	16
Figur 6	Dimensjoner for bærekraftig utvikling og eksempel på ulike vektlegging av disse dimensjonene (Karlsen mfl., 2013/© Nofima).....	24
Figur 7	Fylkesvis fordeling av lokaliteter > 3600 MTB av total antall i fylket (Kilde: Nofima).....	28
Figur 8	Fordelingen av grønne konsesjoner 2014.	30
Figur 9	Ulike tiltak i bekjempelse av lus. Basert på Sjømat Norge, 2015.	32
Figur 10	Estimat over samlet nasjonalt arealbeslag av matfiskanlegg for laks og ørret i sjø i 1990, 2000 og 2010 (Kilde: Andreassen et al., 2010).....	35
Figur 11	Områder med mer enn 30 km fra lakseførende vassdrag i Troms (Kilde: Nofima)	36
Figur 12	Endring i interesser som skal ivaretas ved lokaliseringen av havbruksanlegg (Figur: Jahn Petter Johnsen)	37
Figur 13	Saksgang i behandling av akvakulturtillatelser. For akvakultur med uttak av ferskvann (settefiskanlegg) vurderer også NVE om tiltaket er konsesjonspliktig etter vannressursloven. Figuren viser også saksbehandlingstid slik den er fastsatt i forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader. (Kilde: Solås & Johnsen, 2014, etter lignende figurer fra Fiskeridirektoratet og Fiskeri- og kystdepartementet) ...	39
Figur 14	Interkommunale kystsoneprojekt i Møre & Romsdal.	40
Figur 15	Snevert syn versus bredere tilnærming til bærekraftig utvikling (Kilde: Nofima).....	48
Figur 16	Forenklet skjematisk illustrasjon av den delen av forvaltningsorganisasjonen som er involvert, direkte eller indirekte, når tillatelser til å starte fiskeriaktivitet skal vurderes... ..	49
Figur 17	Forenklet skjematisk illustrasjon av den delen av forvaltningsorganisasjonen som håndterer tillatelser til å starte havbruksvirksomhet. Ved virksomhet som involverer uttak av ferskvann (slik som settefisktillatelser) er også NVE involvert.....	50
Tabell 1	Oversikt over sentrale sektorlover og ansvarlig myndighet	14
Tabell 2	Eksempel på kriterier for bærekraftig utvikling av oppdrettslaks (Kilde: Nofima, delvis basert på FAO, 1999; UN, 2001) - Noen av kriteriene er relevante for flere dimensjoner .	25
Tabell 3	Endringer for nasjonale forhold i revidert forskrift (Kilde: Kommunal- og moderniseringsdep., 2014)	42
Tabell 4	Sentrale elementer i en vellykket politikk for havbruksnæringen kan oppsummeres slik: .	45

Sammendrag

Ambisjoner om videre vekst i norsk havbruksnæring har vært hyppig uttalt, både av næringen selv, og av skiftende regjeringer. Sentralt er at næringen skal gis muligheten til vekst, så lenge det skjer innenfor miljømessige bærekraftige rammer. Dette kan betraktes som en politisk målsetting for norsk havbruksnæring. Men næringens muligheter for vekst avgjøres ikke av politiske målsettinger alene. Andre sentrale rammebetingelser for vekst i næringen er den administrative organisering av forvaltningen, samt tilgang til og bruk av styringsverktøy. Gode rammebetingelser er avgjørende for næringens videre utvikling, der lover, forskrifter og andre reguleringer utgjør en sentral del av rammebetingelsene.

I denne delrapporten gis en oversikt over rammeverket for norsk havbruksnæring, og vi har identifisert sentrale, mer overordnede utfordringer knyttet til utforming og praktisering av regelverket.

Sentrale funn fra kartleggingen av dagens status over rammeverket kan oppsummeres som følgende:

- Forvaltningssystemet er sektorisert, fragmentert og komplekst. De ulike sektorinteressene har en aktiv holdning til å beskytte de interessene de er satt til å ivareta, og en rekke særlover gir dem vetorett i forhold til akvakulturnæringen.
- Dagens system synes i liten grad å ivareta behovet for en overordnet avveining av interesser. For eksempel kan en nektelse av etablering av akvakultur på en lokalitet isolert sett være riktig om spørsmålet kun vurderes ut fra miljøinteresser, mens en samlet vurdering av hensynet til f. eks utvikling av næringen, arbeidsplasser, bedre plassering av anlegget ut fra et smittespredningsperspektiv, kan tale for at anlegget likevel tillates etablert.
- Havbruksnæringens regelverk og forvaltning omfattes av to ulike forvaltningssystemer; den statlige instrumentelle sektorforvaltningen og den kommunale forhandlingsbaserte arealforvaltningen. Det er til dels spenninger mellom disse nivåene, og manglende avpasninger kan være et hinder for gode løsninger relatert til f.eks. lokalitetsutnyttelser og lokalitetsstrukturer.
- En mer samordnet forvaltningsstruktur, som muliggjør en mer helhetlig forvaltning, bør vurderes, der også hensynet til andre brukere og interesser i kystsonen inngår.
- Havbruksforvaltningens bærekraftfokus er ensidig orientert mot miljømessig bærekraft, og har fokus på få miljøparameterer. For å oppnå målet om bærekraftig utvikling bør sosiale og økonomiske bærekraft også inkluderes.
- Det kan tyde på at regelverket og forvaltningen av havbruksnæringen er til dels fundamenterte på andre bærekraftsprinsipper enn for andre mat- og ressursbaserte næringer. Det kan innebære en negativ konkurransevridning, og det bør vurderes å legge til grunn mer næringsnøytrale bærekraftsprinsipper for våre mat- og ressursbaserte næringer.
- Mangelfulle og utdaterte veiledere for sektormyndighetenes saksbehandling, innebærer til dels stort rom for skjønnsutøvelse, som kan føre til redusert forutsigbarhet for næringsaktørene og ulik saksbehandling.
- Relevante veiledere for konsekvensutredninger for havbruk mangler både på tiltaks- og plannivå.

- Bestemmelsen for konsekvensutredninger innebærer ikke krav om å inkludere havbruksnæringens positive effekter. Dette bør inngå som et element i både lokalitetsvurderinger og arealplanleggingen, enten i konsekvensutredningsforskrift eller som presiseringen av spesifikke retningslinjer eller veiledere.
- Regelverket innebærer at selv mindre justeringer av merder og anlegg krever en fullstendig lokalitetssøknad. Det innebærer en ressurs og tidskrevende prosess både for næringsutøver og forvaltning. Det bør vurderes forenklinger, eksempelvis klareringen av et gitt areal hvor oppdretter velge den nøyaktige plasseringen selv.

1 Introduksjon

Ambisjoner om videre vekst i norsk havbruksnæring har vært hyppig uttalt, både av næringen selv, og av skiftende regjeringer. Sist i Stortingsmelding nr. 16 for perioden 2014–2015, "Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett", hvor Nærings- og fiskeridepartementet gir uttrykk for hvilken politikk som skal føres overfor havbruksnæringen. Sentralt er at næringen skal gis mulighet til vekst, så lenge det skjer innenfor miljømessig bærekraftige rammer: "Regjeringen mener at miljømessig bærekraft må benyttes som den viktigste forutsetningen for å regulere videre vekst i oppdrettsnæringen"¹. Dette kan betraktes som den politiske målsettingen for norsk havbruksnæring, her oppsummert i kortform.

Men næringens muligheter for vekst avgjøres ikke av politiske målsettinger alene. Forvaltningens administrative organisering og tilgang til og bruk av styringsverktøy utgjør også sentrale rammebetingelser for næringens utviklingsmuligheter. Sammensetningen av politiske målsettinger, administrativ organisering og ansvarsfordeling, og utforming av styringsverktøy (herunder lover og regler), kan vi kalle for et *forvaltningsregime*. Dagens forvaltningsregime sees gjerne på som komplekst og fragmentert, se for eksempel Norsk Fiskerinæring 2013/2, s. 29. Det er mange offentlige aktører involvert, hver med sine ansvarsområder og lovhjemler. Omfanget av regelverk, forskrifter og lover er stort. Norsk Fiskerinæring identifiserte i sin gjennomgang av regelverket 344 paragrafer som er relevante for norsk oppdrettsnæring, og som kontrolleres av en rekke tilsyn.

Behovet for samordning og koordinering har vært tydelig over lengre tid, og har vært forsøkt løst på ulike måter forskjellige steder i landet. Enkelte regioner har operert med forhåndskonferanser mellom sektormyndigheter for å avklare informasjonsbehov og muligheter for koordinert saksbehandling rundt ulike søknader. I Trøndelag, gjennom den såkalte Trøndelagsmodellen, ble vedtaksmyndighet overført til Fiskeridirektoratet fra forskjellige sektormyndigheter i en periode (2002–2009) vedrørende lokalitetssøknader (Fiskeridirektoratet, 2006). Til tross for ulike initiativ om å sette i gang lignende ordninger andre steder, senest i Hordaland i 2013, så har det etter forvaltningsreformen i 2010, der vedtaksmyndighet i lokalitetstildelingssaker ble overført fra Fiskeridirektoratets regionskontorer til fylkeskommunene, ikke vært gjort lignende forsøk. Per i dag er det opp til det enkelte fylke og region å få til koordinering og samordning innen forvaltningen av havbruk.

Gode rammebetingelser er avgjørende for næringens videre utvikling. Lover, forskrifter og andre reguleringer utgjør en sentral del av rammebetingelsene. Hvordan regelverket for havbruksnæringen er utformet, og hvordan forvaltning av regelverket foregår i praksis, er derfor et viktig forskningsområde. Prosjektet "Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen – regelverksforenklinger" har som formål å undersøke hvordan faglig kunnskap og politiske målsettinger har lagt grunnlag for beslutning om, utforming av og praktisering av dagens regelverk. Hovedmålet for prosjektet er å komme med forslag til forenklinger av dagens regelverk og praktiseringen av dette. Prosjektet skal også vurdere hvordan de foreslåtte forenklingene kan bidra til en mer effektiv og samordnet forvaltning, og større forutsigbarhet for næringsutøverne med tanke på muligheter for utvikling av en robust og bærekraftig næring.

¹ Meld. St. Nr. 16 (2014–2015): 8

I denne første delrapporten fra prosjektet gir vi en oversikt over rammeverket for norsk havbruksnæring, og vi identifiserer sentrale utfordringer knyttet til utforming og praktisering av regelverket. I kapittel 1 presenteres de teoretiske rammene rapporten baserer seg på. I kapittel 2 presenterer vi forvaltningssystemet. Kapittel 3 tar for seg bærekraft og reguleringsmekanismene. Her beskrives de generelle prinsippene for helhetlig bærekraft, og hvordan regelverket praktiseres. I kapittel 4 synliggjøres samfunnsøkonomiske konsekvenser av dagens regelverk og forvaltningspraksis for havbruksnæringen. Funnene oppsummeres i kapittel 5.

Arbeidet er i hovedsak basert på studier av eksisterende litteratur. Vi har gått igjennom og analysert et rikt skriftlig materiale, bestående av lovtekster, forarbeider, merknader og veiledninger til lovverket, rapporter og utredninger, brev og vedtak, vitenskapelige artikler og annet skriftlig materiale. Vi har også dratt veksler på erfaringer fra beslektede prosjekter, som vi har gjennomført tidligere. I tillegg har det vært etablert en referansegruppe med deltakere fra havbruksnæringen. Referansegruppen har deltatt på møter, og gruppen har i oppstartsfasen gitt innspill til retning og fokus for arbeidet. Videre har referansegruppen gitt innspill til rapportutkast.

1.1 Hvorfor må havbruksnæringen reguleres?

Private markeder klarer i mange tilfeller å finne løsninger som også er de beste for samfunnet uten inngrep fra myndighetene. Markedene finner for eksempel ofte det produksjonsvolum og de priser som gir størst samfunnsøkonomisk overskudd. Men i noen tilfeller har et marked effekter for samfunnet som de private aktørene i markedet - bedriftene og kundene - ikke tar inn i sine beslutninger i tilstrekkelig grad. Det kan f.eks. være negative effekter på miljø eller helse som de private aktørene ikke har tilstrekkelige privatøkonomiske incentiver til å ta inn i sine beslutninger. Vi kaller det gjerne en *markedssvikt* når det private markedet "svikter" ved at kostnaden av negative effekter på samfunnet ikke innkalkuleres i det bedriftsøkonomiske regnskapet. Markedssvikt er den primære samfunnsøkonomiske begrunnelsen for å regulere et marked eller en næring. Poenget med markedssvikt er at det samfunnsøkonomiske overskuddet blir mindre enn det som er potensielt mulig. Det samfunnsøkonomiske overskuddet er et vidt begrep som omfatter bedriftsøkonomisk overskudd, men også omfatter kostnadene ved negative effekter av produksjonen for miljø, helse, etc.

Under skal vi gå inn på de ulike formene for markedssvikt.

Eksternaliteter (også kalt eksterne virkninger): Har vi når økonomiske aktører (bedrifter og konsumenter) gjennom sine handlinger påvirker andre økonomiske aktørers lønnsomhet eller nytte uten at det fanges opp i et marked. Eksternaliteter kan være både positive og negative. I havbruk er organiske utslipp, fiskesykdommer, lakselus og rømt laks *mulige* negative eksternaliteter. Produksjonsaktivitetene til en lakseoppdretter kan gjennom eksternaliteter som spredning av smittestoffer påvirke produktiviteten og dermed det økonomiske resultatet til en annen lakseoppdretter. Gjennom eksternaliteter som spredning av lakselus og rømt oppdrettslaks kan lakseoppdrettere påvirke det økonomiske resultatet til en grunneier i en lakseelv, eller fangsten til en laksefisker. Det bør påpekes at kostnadene av slike eksterne virkninger er gjenstand for debatt. Det bør også påpekes at de nevnte eksemplene bare i varierende grad er *rene* eksternaliteter, da fiskesykdommer, lakselus, rømt laks og organiske utslipp også påvirker lønnsomheten til det anlegget som er opphavet til eksternaliteten.

Positive eksternaliteter kan være kunnskapsoverføringer mellom aktører – for eksempel bedrifter - som gir økt innovasjon, og hever produktivitet og verdiskaping. Ofte er slike eksternaliteter knyttet til geografiske næringsklynger, altså en regional konsentrasjon av relaterte bedrifter og institusjoner. Økt næringsaktivitet i en region kan gi økt kunnskapsoverføring og fremvekst av kunnskapsbaserte leverandører som gir økt samfunnsøkonomisk overskudd. I lakseoppdrett er det påvist positive effekter av regionale næringsklynger på produktivitet og kostnader (Tveterås, 2002; Tveterås & Battese, 2006; Asche *et al.*, 2015). Med slike positive eksternaliteter er det viktig at myndighetene ikke begrenser produksjonsaktivitetene unødvendig gjennom reguleringer slik at samfunnet mister verdiskaping.

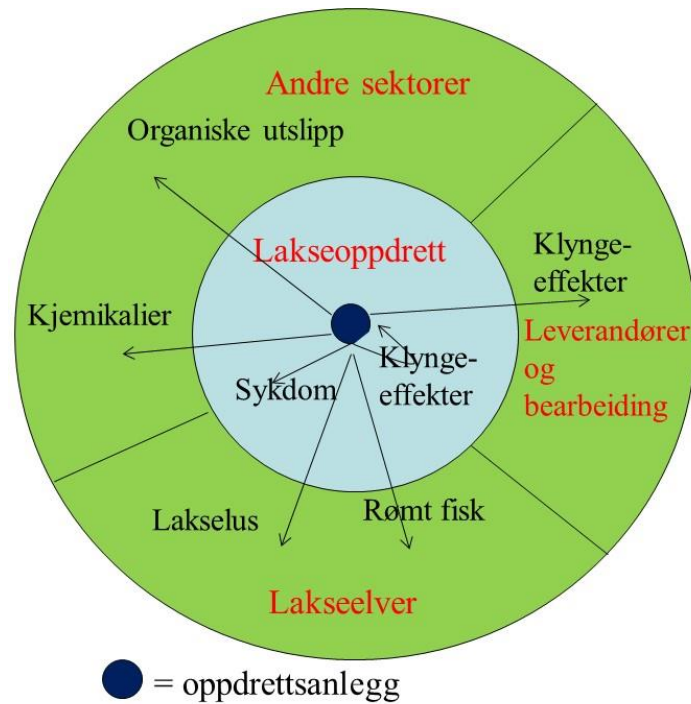
Ufullstendige (manglende) markeder: Når det private markedet ikke produserer goder og tjenester selv om kostnaden ved å produsere dem hadde vært mindre enn det individer er villige til å betale. Eksempler finner vi ofte innen forsikrings- og kapitalmarkedet. I tilknytning til havbruk er ufullstendige markeder for finansiering av forskning og utvikling (FoU) på en del kunnskaps- og teknologiområder kanskje spesielt relevant.

Informasjonssvikt: En svikt i produksjonen og spredningen av relevant informasjon til alle aktører i næringen, eller at noen aktører har bedre tilgang til relevant informasjon. I lakseoppdrett kan dette i prinsippet være relevant informasjon om forhold som påvirker de fremtidige prisene på laks, som utsett av smolt, fôrforbruk, biomasse i sjøen etc., på tidspunkt hvor oppdretterne gjør viktige investerings- og produksjonsbeslutninger.

Kombinasjonen av ulike typer markedssvikt er også vanlig, for eksempel kollektive goder og eksternaliteter. Spesielt relevant i havbruk er eksterne virkninger knyttet til bruken av det kollektive godet havet i form av organiske utslipp, smittestoffer og lakselus som spres med vannet som transportmedium.

Figur 1 illustrerer potensielle positive og negative eksterne virkninger fra lakseoppdrett. Her skilles det mellom eksternaliteter innen lakseoppdrett (blå) og eksternaliteter i forhold til andre sektorer (grønn). Positive eksternaliteter knyttet til lakseoppdrett har som nevnt tidligere blitt påvist i flere vitenskapelige artikler. Det kan selvsagt diskuteres hvor alvorlige de ulike negative eksterne virkningene er, men de er tilstede i ulik grad. Vi tar her ikke stilling til alvorlighetsgraden eller estimerer kostnadene knyttet til eksternaliteter fra lakseoppdrett. Men det er nok slik at denne næringen, som produserer over en million tonn laksefisk, påfører både seg selv og andre aktører kostnader som ikke er trivielle gjennom eksterne virkningene fra produksjonsaktivitetene.

Et poeng med sykdom og lakselus er at de ikke nødvendigvis er rene eksterne virkninger, siden et oppdrettsanlegg som er opphav til disse også selv kan bli påført kostnader i form av økt dødelighet, redusert tilvekst og redusert kvalitet på fisken (Asche *et al.*, 1999; Asche *et al.*, 2009A).



Figur 1 Potensielle positive og negative eksternaliteter fra lakseoppdrett

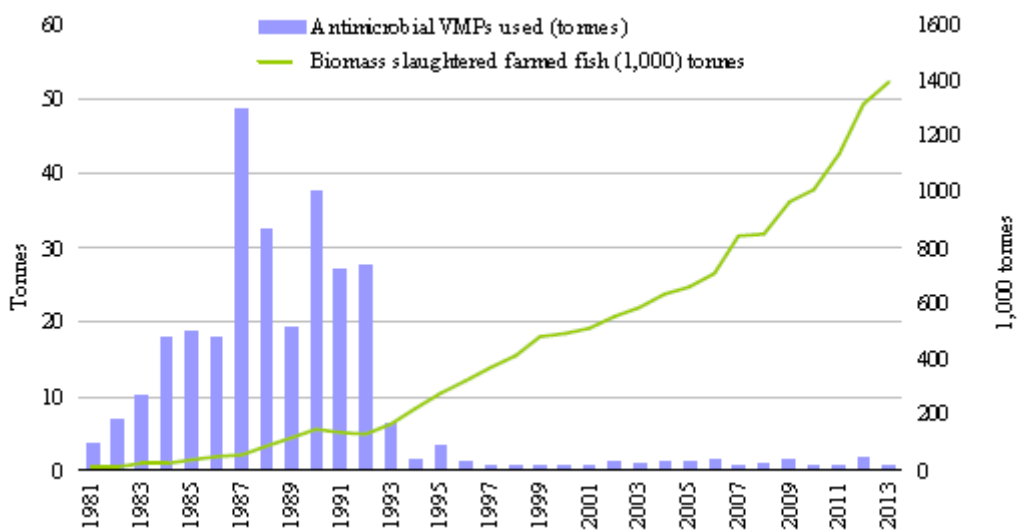
Dersom det *ikke* er markedssvikt i en næring vil bare spesielle politiske målsettinger for næringen gi et rasjonale for reguleringer. Et eksempel er målsettinger som går på geografisk fordeling av arbeidsplasser og verdiskaping i næringen. Spesielt i havbruksnæringens første år var regionale fordelingspolitiske målsettinger ("distriktpolitikk") en viktig begrunnelse for regulering. Poenget er da at de politiske målsettingene er av en slik karakter at de må påtvinges gjennom virkemidler som gir fordelinger av inntekter, arbeidsplasser og investeringer som ikke ville blitt realisert hvis markedene tilknyttet næringen fikk mulighet til å tilpasse seg gjennom markedsmekanismer som åpne markeder og auksjon.

Fordelingspolitiske målsettinger vil typisk ha en avveining mellom størrelsen på det totale samfunnsøkonomiske overskuddet (størrelsen på kaken) og fordelingen av dette overskuddet mellom ulike aktører (fordelingen av kakestykkene). Ofte gir fordelingspolitiske målsettinger et samfunnsøkonomisk effektivitetstap, det vil si et lavere samfunnsøkonomisk overskudd enn det som potensielt er mulig.

Når en næring forårsaker negative eksterne virkninger er *ikke* det samfunnsøkonomisk mest effektive tiltaket å eliminere disse. For eksempel er ikke null rømming av oppdrettslaks det som samfunnet skal tilstrebe, fordi kostnaden for samfunnet vil være alt for høy. Den optimale tilpasningen for samfunnet avhenger av hvor store "sosiale kostnader" eksternaliteten påfører andre aktører.

Over tid kan næringen selv og myndighetene gjennom innovasjoner påvirke størrelsen på de eksterne virkningene på en positiv måte. Historien om norsk lakseoppdrett handler i betydelig grad om innovasjoner som gjorde det mulig å øke produksjonen på en økonomisk og miljømessig bærekraftig måte. Disse innovasjonene var på en rekke områder - avl, fôr, vaksiner med mer. Veksten i lakseproduksjonen gav nye utfordringer innen fiskehelse og miljø som oppdrettsnæringen hadde sterke økonomiske incentiver til å løse, blant annet forårsaket av myndighetenes reguleringer som

begrenset veksten hvis problemene ikke ble løst. Lakseoppdrettsnæringen er et eksempel på at vekst noen ganger løser miljøproblemer fordi økt størrelse gir næringen finansielle ressurser, kompetanse og teknologi til å løse disse. Dette kalles "the environmental Kuznets curve" - en sammenheng hvor miljøeffektene først øker når produksjonen øker, men etter et gitt punkt begynner de å avta med videre vekst (Tveterås, 2002). Dette skyldes at næringen når et utviklingstrinn hvor den makter å finne løsninger som reduserer miljøeffektene. I norsk lakseoppdrett er bruk av antibiotika et eksempel på Kuznets kurven. Som vist i Figur 2, så økte først bruken av antibakterielle midler med veksten, men så fikk næringen incentiver og ressurser til å innovere slik at dette miljøproblemet nærmest ble eliminert. Lignende utviklingstrekk har man også sett for bruken av noen kjemikalier. Lærdommen fra dette er at samfunnet ikke skal fryse veksten til en næring, men bidra gjennom reguleringer og andre virkemidler til at næringen får incentiver og ressurser til å løse miljøproblemene.



Figur 2 Kuznets kurven i norsk lakseoppdrett – produksjon av laksefisk og bruk av antibakterielle midler (Kilde: Veterinærinstituttet, 2013)

For lakseoppdrettsnæringen har over tid eksternaliteter fått stadig mer oppmerksomhet som en begrunnelse for reguleringer. Myndighetene har en meny av mulige virkemidler eller reguleringer for å redusere det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet knyttet til eksternaliteter, som omfatter:

- *Kvot*e som begrenser bruk av innsatsfaktorer (eksempelvis fôr, biomasse), utslipp eller produksjon til de bedriftene som forårsaker de negative eksternalitetene. Slike kvoter kan i prinsippet også gjøres omsettelige mellom bedriftene (Asche *et al.*, 2012; Asche *et al.*, 2013).
- *Avgift på produksjonen* (også kalt "Pigou skatt") som gir bedriftene incitament til å redusere produksjonen slik at de negative eksterne virkningene reduseres.
- *Bøter* på adferd eller hendelser som fører til negative eksternaliteter, for eksempel bøter ved rømming av fisk eller høye nivåer av lakselus.
- *Regulering av geografisk lokalisering* av produksjon, samt produksjonsvolum på lokaliteter (Tveterås, S. 2002; Tveterås & Battese, 2006).
- *Tvungen avgift for å finansiere FoU* som kan redusere negative eksternaliteter gjennom introduksjon av nye teknologiske innovasjoner, hvor private bedrifter ikke har tilstrekkelige incitamenter til å investere i FoU (Asche *et al.*, 2012; Asche *et al.*, 2013).

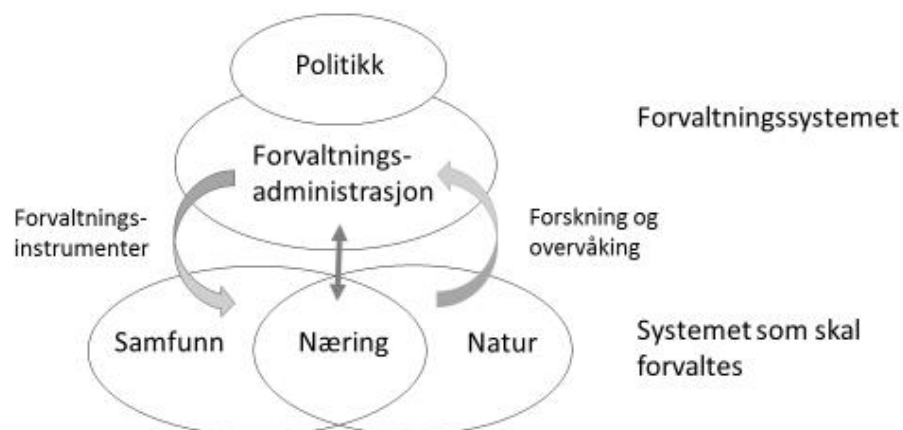
Det er gode grunner til å regulere lakseoppdrettsnæringen, fordi det er flere typer eksterne virkninger fra produksjonen. Det er viktig å påpeke at ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv må hensikten med reguleringene ikke være å minimere de eksterne virkningene, men finne et riktig nivå på de eksterne virkningene slik at det samfunnsøkonomiske overskuddet blir størst mulig når disse er inkludert. Derne er det myndighetene sin oppgave å finne den type regulering som gir minst mulig samfunnsøkonomisk effektivitetstap i form av byråkratiske kostnader og økte produksjonskostnader på grunn av ineffektive produksjonstilpasninger. Men ikke minst er det viktig at myndighetene gir næringen både incentiver og ressurser til å innovere slik at negative effekter på miljøet reduseres.

I det neste avsnittet beskrives den faglige tilnærmingen rapporten baserer seg på.

1.2 Faglig tilnærming

I denne rapporten ser vi akvakulturforvaltningen som et samspill mellom to delsystemer; forvaltningssystemet (FS) og systemet som skal forvaltes (SF) (Jentoft, 2007). Figur 3 gir en oversikt over modellen. Forvaltningssystemet består av politiske målsettinger og av forvaltningsadministrasjonen, mens systemet som skal forvaltes består av samfunns- og næringsinteresser og av naturen (Johnsen, 2014).

All menneskelig aktivitet har en effekt på naturen. Naturen i seg selv kan ikke forvaltes, men de som lever av og i naturen, kan styres. Ressursforvaltning dreier seg dermed om å styre menneskers atferd, og slik oppnå en ønsket effekt i naturen. En sentral aktivitet er derfor å utvikle forvaltningsinstrumenter, eller styringsverktøy, som styrer samfunns- og næringsaktører i ønsket retning. Slike instrumenter kan for eksempel være konsesjoner i havbruksnæringen, eller kvoter i fiskerinæringen. For å kunne utvikle instrumenter som gir den ønskede effekten, behøves det kunnskap, både om naturen og om samfunns- og næringsaktørene.



Figur 3 En modell der forvaltning forstås som en interaksjon mellom et forvaltningssystem og et system som skal forvaltes (Solås & Johnsen 2014, basert på Johnsen 2014)

Som Figur 3 illustrerer foregår det et kontinuerlig samspill, både innad i, og mellom delsystemene. Når det gjelder forvaltningssystemet, så representerer politikken i bred forstand samfunnsinteressene. Politikk og administrasjon er organisatorisk atskilt (Storting vs. regjering og underliggende etater), men samspiller i høy grad. Administrasjonen fortolker og fagkunnskap og innspill, og forbereder blant annet lovforslag for politisk behandling. Lovforslagene danner grunnlag for de mer spesifikke forvaltningsinstrumentene. Forvaltningsadministrasjonen utformer forvaltningsinstrumentene (pil til venstre i figuren), som for eksempel særskilte regler, prosedyrer eller praksiser, basert på de politiske målsettingene og på kunnskap om systemet som skal forvaltes. Forvaltningsinstrumentene utgjør altså et forsøk på å operasjonalisere både politiske mål og faglige vurderinger. Næringen utøves i samspill med både samfunnet og naturen. Næringsutøvernes handlinger gir samfunnsmessige virkninger, som for eksempel verdiskapning, sysselsetting, eller legitimitet, samtidig som handlingene også har effekt i naturen, for eksempel utslipp av næringssalter eller rømming av oppdrettsfisk. Effektene på samfunnet og naturen fanges opp av forskning og overvåking (pil til høyre), og gir grunnlag for evaluering og revidering av forvaltningsinstrumentene. Det vil også gå informasjon mellom delsystemene uavhengig av forsknings- og overvåkingskanalen, for eksempel gjennom høringsuttalelser eller lignende (grå pil i midten). Ideelt sett er altså forvaltningen et styringssystem basert på kunnskap og informasjon, evaluering, iverksetting og respons (Solås & Johnsen, 2014).

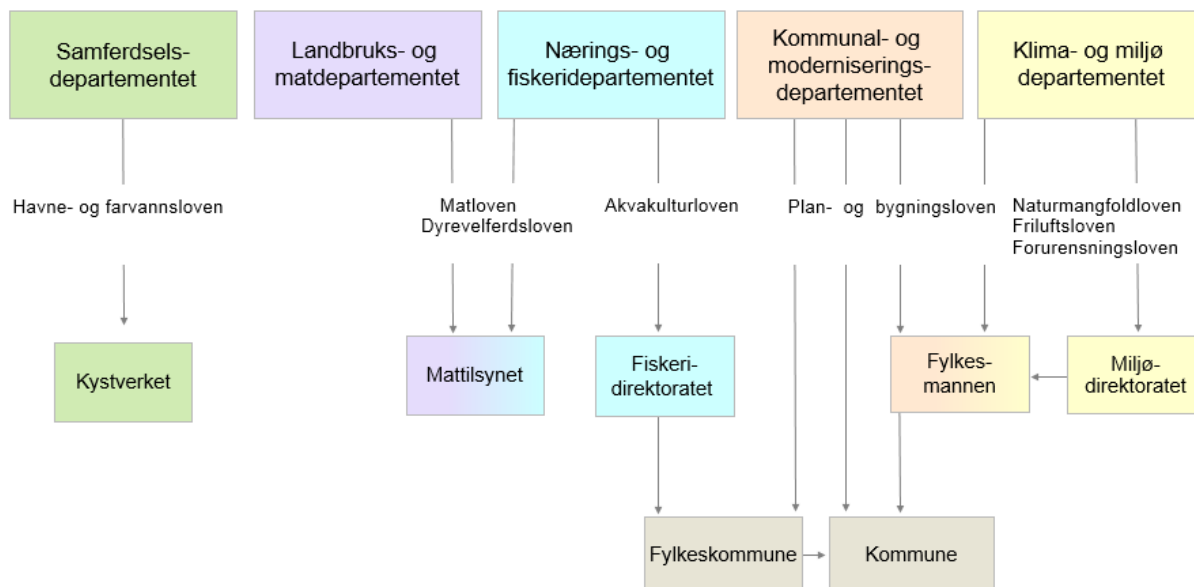
I denne rapporten gir vi en overordnet beskrivelse av forvaltningssystemet, dets oppbygging og funksjon, og forvaltningsinstrumentene som brukes (jf. Figur 3). Vi tar i mindre grad for oss systemet som skal forvaltes, altså gir vi ikke en grundig beskrivelse av havbruksnæringens struktur eller av samspillet mellom havbruksnæringen og samfunnet eller naturen rundt. Denne rapporten fokuserer altså på forvaltningsinstitusjonene som regulerer havbruksnæringen, og det regelverket de ulike institusjonene har å forholde seg til.

2 Forvaltningssystemet

Som Figur 3 illustrerer, så består forvaltningssystemet av politiske og administrative institusjoner. Mens de politiske institusjonene formulerer mål og rammer for forvaltningen, og er lovgivende organ, står de administrative institusjonene for utarbeidelsen av de mer spesifikke styringsverktøyene. Dette kan være for eksempel forskrifter, tillatelser eller arealplaner. Styringsverktøyene er ment å bidra til at de politiske målsettingene for forvaltningen oppnås, gjennom at næringsaktørens atferd reguleres. I denne rapporten behandler vi regelverket som ett av flere instrumenter forvaltningen har for å oppnå målsettingene. Men regelverket legger også rammer for forvaltningsorganiseringen, for utøvelsen av forvaltningsmyndighet, og for utarbeidelse og bruk av andre styringsverktøy, for eksempel konsesjoner eller arealplaner. Regelverket gir altså føringer for organiseringen og oppbyggingen av forvaltningen, ved at regelverket inneholder bestemmelser som delegerer myndighet og fordeler ansvar. Samtidig er også regelverket et produkt av forvaltningsorganiseringen. Det kan derfor være uheldig å studere regelverket isolert, uten å se på forvaltningsorganiseringen også. Formålet med denne rapporten er å se på hvordan regelverket fungerer på et slikt overordnet nivå, og i denne første delrapporten går vi derfor i liten grad inn på detaljer i regelverket.

2.1 Oppbygging av akvakulturforvaltningen

Forvaltningen av havbruksnæringen er svært spesialisert. Havbruksaktørene har rundt et dusin sentrale forvaltningsorganer på ulike nivåer å forholde seg til. Figur 4 gir en forenklet oversikt over de viktigste departementene og underliggende etater, samt planmyndigheter, som på ulikt vis er involvert i forvaltningen av havbruksnæringen. Figuren viser også de mest sentrale lovene som de ulike forvaltningsmyndighetene er ansvarlige for å fatte vedtak etter. Når det gjelder tildeling av akvakulturtillatelse, forutsetter akvakulturloven § 6 at det er gitt tillatelse etter matloven, forurensningsloven, havne- og farvannsloven og vannressursloven, før det kan gis tillatelse etter akvakulturloven. Dette gir i praksis sektormyndighetene (Mattilsynet, Fylkesmannen, Kystverket og NVE) "vetorett" når det gjelder akvakulturtillatelser.



Figur 4 Viktige forvaltningsinstitusjoner og lovverk for havbruksnæringen (Kilde: Nofima)

Forvaltningen av akvakulturnæringen er relativt kompleks, noe som også gjenspeiler seg i lovverket som skal styre næringens aktiviteter. Det finnes en rekke lover som regulerer akvakulturnæringen, og det er flere ulike sektormyndigheter som har ansvar for å fatte vedtak etter de respektive lovene. Akvakulturloven er den mest sentrale loven, men også andre sektorlover inneholder bestemmelser som angår havbruksnæringen. I tillegg kommer planregelverket, som gjennom å gi kommunene ansvar for arealplanlegging i de mest kystnære farvannene, er relevant for havbruksnæringens tilgang til sjøareal. Dermed har flere av bestemmelsene i plan- og bygningsloven stor relevans for havbruksnæringen. Tabell 1 gir en oversikt over de mest relevante lovene, og ansvarlig sektormyndighet etter lovverket.

Tabell 1 Oversikt over sentrale sektorlover og ansvarlig myndighet

Lov	Ansvarlig myndighet
Akvakulturloven	Nærings- og fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet, fylkeskommunene
Matloven	Nærings- og fiskeridepartementet, Mattilsynet
Dyrevelferdsloven	Nærings- og fiskeridepartementet, Mattilsynet
Forurensningsloven	Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, fylkesmennene
Naturmangfoldloven	Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, fylkesmennene
Havne- og farvannsloven	Samferdselsdepartementet, Kystverket
Vannressursloven	Olje- og energidepartementet, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
Plan- og bygningsloven	Kommunal- og moderniseringsdepartementet, fylkesmennene, kommunene (for arealplaner i sjø)

Nærings- og fiskeridepartementet forvalter akvakulturloven, og er dermed hovedansvarlig sektormyndighet for akvakulturforvaltningen. Ansvar for å behandle søknader om tillatelse til å drive akvakultur og tillatelse til etablering eller utvidelse av lokaliteter er delegert til Fiskeridirektoratet og videre delegert til fylkeskommunene i første instans. Fiskeridirektoratet er også tilsynsmyndighet for virksomhet som drives i medhold av akvakulturloven.

Mattilsynet med regionskontorer og sentralkontor, er ansvarlig myndighet for fiskehelse, fiskevelferd og sykdomsbekjempelse (når det gjelder fiskemedisiner, er relevant myndighet Statens legemiddelverk, som sorterer under Helse- og sosialdepartementet). Miljømyndighetene er Miljødirektoratet på sentralt nivå, og fylkesmennene på regionalt nivå. Fylkesmennene behandler søknader om forurensningstillatelser i forbindelse med lokalitetssøknader, og gir i tillegg en uttalelse om naturmangfold, naturvern-, friluftslivs-, fiske-, og viltinteresser i området. Miljødirektoratet veileder fylkesmennene, og er klageinstans for vedtak fattet av fylkesmennene. Kystverket er havne- og farvannsmyndighet, og påser at akvakulturanlegg ikke plasseres slik at de er til hinder for sjøtrafikk, og at fortøyninger er i orden. Kystverket fatter nødvendige vedtak i forbindelse med lokalitetssøknader. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er myndighet når det gjelder ferskvann og vassdrag, og fatter nødvendige vedtak dersom uttak av ferskvann er aktuelt. Etter implementering av EUs vannrammedirektiv, er fylkeskommunene også vannregionmyndighet, og er ansvarlige for vannkvalitet i sin vannregion. Kommunene er planmyndighet, og arealforvalter i kystsonen. Kommunene er ansvarlige for å sette av areal til akvakultur gjennom utarbeidelse av arealplaner. I lokalitetstildelingssaker er kommunen ansvarlig for offentlig høring, og avgir uttalelse om forholdet til lokale planer.

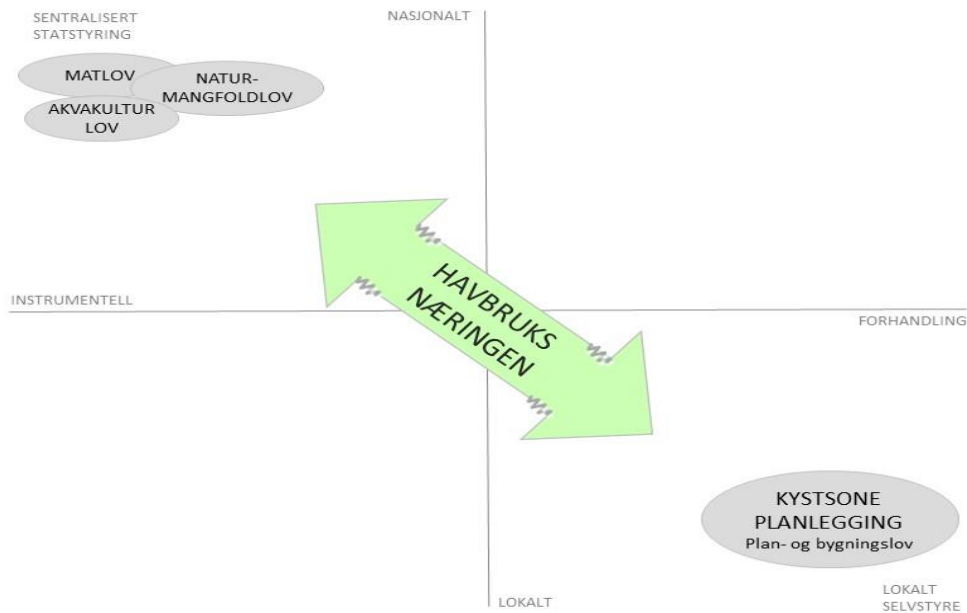
2.2 Møte mellom to forvaltningssystemer

Det er altså en rekke ulike forvaltningsetater som har myndighet i kystsonen; både statlige sektormyndigheter og regionale og lokale politiske organer har forvaltningsansvar i kystsonen. Det finnes ulike måter å utøve dette ansvaret på. I planteorien snakker man gjerne om ulike *rasjonaliteter*. Det vanlige er å skille mellom *instrumentell* og *kommunikativ* rasjonalitet. Enkelt sagt legger den instrumentelle rasjonaliteten stor vekt på fakta og forskningsbasert kunnskap om sammenhengen mellom årsak og virkning, mens den kommunikative rasjonaliteten bygger på forhandlinger mellom ulike aktører. Etter den kommunikative rasjonaliteten skal aktører fra offentlige, private og frivillige sektorer være likestilte i forvaltningsprosesser; det er argumentenes tyngde, og ikke aktørenes, som skal være avgjørende (Amdam 2012). Kommunal arealforvaltning har beveget seg i retning av en kommunikativ rasjonalitet, mens sektorforvaltningen ofte er preget av en instrumentell rasjonalitet, hvor avgjørelsene skal være basert på objektive vitenskapelige kriterier. Ofte benyttes begrepet *teknokrati*, eller *fagstyre*, når avgjørelser fra forvaltningsorganene er sterkt preget av den fagkunnskapen som de ansatte innehar. Fagkunnskapen styrker i utgangspunktet sektorplanlegging, heller enn territoriell planlegging (Aarsæther & Buanes, 2012), som kommunal arealplanlegging er et eksempel på.

I Figur 5 presenteres en forenklet illustrasjon om hvordan havbruksnæringen i dag er plassert mellom en sentralisert statsforvaltning og desentralisert lokalstyring. Den sentraliserte statsstyringen representerer en instrumentell og teknokratisk ovenfra og ned styring, basert på teori om årsaks- og virkningsforhold og vektlegging på naturvitenskap. Håndtering av problemet med lakselus, er ett eksempel på en slik styringsform. Her er det, med bakgrunn i naturvitenskap, fastsatt detaljerte krav til overvåkingen, og tiltak som håndheves av statlige sektormyndigheter. I motsatt ende av figuren ser vi en lokal nedenfra og opp styring, som i hovedsak knyttes til kommunenes innflytelse over næringens tilgang til lokalitetsressursen. Den skjer hovedsakelig gjennom kystzoneplanlegging, som i langt større grad baseres på lokal innflytelse og forhandlinger mellom ulike interesser. Dette er styring som i langt større grad baseres på forhandlinger mellom ulike interesser hvor sammenhengen mellom kunnskap og handlingen er mer kompleks og labil. Det naturvitenskapelig kunnskapsgrunnlaget og instrumentelle reguleringer er i mindre grad avgjørende for utfallet. Havbruksnæringen omfattes altså av to ulike forvaltningssystemer, som baserer seg på ulike forvaltningsmodeller; den statlige instrumentelle sektorforvaltningen og den kommunale forhandlingsbaserte arealforvaltningen. Havbruksnæringen må operere og tilpasse seg spennet mellom disse to ulike styringsmodellene.

Forvaltningens fokus og inngrep med næringen endres over tid i tråd med endrede politiske mål og forvaltningssideologier, nærings- og samfunnsutfordringer og kunnskapsgrunnlag. Historisk har det i den sektoriserede statsforvaltningen vært en forskyving fra skjønnsutøvelse på fylkesnivå mot dagens sentraliserte og detaljstyrte regelverksforvaltning i færre regioner på tvers av fylkesgrenser. I forhold til planleggingen og disponeringen av arealressursen i kystsonen er styringen fortsatt i hovedsak på lokalt nivå, selv om vi ser en tendens til mer inter- og overkommunal styring. Når både den sentralstyrte regelverkspraktiseringen og tilgangen til lokalitetsressursene øker sin innflytelse for næringsutøvelse og utviklingsmuligheter vil næringen i tråd med figuren trekkes mer mellom de to forvaltningsinnretningene. Det er selvsagt utfordrende for næringen, men det kan også stilles spørsmål om kystzoneplanleggingen er i bevegelse. I tråd med økt bruk av interkommunal kystzoneplanlegging, krav om større kommuner og mer vekt på helhetlige og økosystembasert forvaltning (jf. blant annet havbruksmeldingens forslag til produksjonsområder), uttalte krav om at

lokalitetsressursen i økende grad må forvaltes som en nasjonal og ikke lokal ressurs. Dette kan indikere en tendens mot at kystsoneplanlegging forskyves opp fra det lokale nivået.



Figur 5 Forenklet illustrasjon av forholdet mellom sentralisert og lokal forvaltning og styring av havbruksnæringen (Kilde: Nofima)

2.3 Akvakulturlovgivningen

Inkludert akvakulturloven har havbruksnæringen vært regulert av til sammen fire fullmaktslover² siden 1973, da den første midlertidige konsesjonsloven ble vedtatt. Til alle fire lovene har det også vært tilknyttet et stort antall forskrifter. Både lover og forskrifter, altså rammevilkårene for næringen, har blitt hyppig endret på. Dette skyldes dels at akvakultur fortsatt er en ny næring hvor det har vært behov for jevnlig utvikling av regelverket, kombinert med at næringen siden 1973 har gjennomgått en omfattende utvikling med sterk vekst. Næringens betydning for utvikling av distriktene har også gjort at akvakultur i perioder har vært særlig gjenstand for politisk interesse. I tillegg til akvakulturloven, reguleres havbruksnæringen av flere sektorlover, som gir ulike sektormyndigheter ansvar for å følge opp deler av næringens aktiviteter. Flere av sektorlovene, og forskriftene de hjemler, står i et innbyrdes forhold til hverandre, slik at vedtak i henhold til en lov kan forutsette at det foreligger vedtak i henhold til andre lover.

Formålsbestemmelsene i lovverket, gir et inntrykk av hvilke hensyn som var rådende da lovene ble vedtatt. Grovt sett kan man si at de første reguleringene som kom, dreide seg om hvem som skulle få drive oppdrett (og hvor driften skulle foregå), mens gjeldende akvakulturlov legger hovedvekt på hvordan driften foregår. I det følgende gir vi en oversikt over utviklingen i lovgivningen for

² Fullmaktslov er en vanlig betegnelse på lover der Stortinget gir andre organer myndighet til å treffe nærmere bestemmelser. Loven trekker opp hovedlinjene og gir hjemmel til å gi nærmere bestemmelser, men overlater detaljene til forvaltningen.

havbruksnæringen, før vi tar for oss dagens akvakulturlov, og deretter de andre sektorlovene som regulerer næringen.

Før den første midlertidige konsesjonsloven ble vedtatt i 1973, kunne hvem som helst drive oppdrett av fisk i sjø, uten særskilt tillatelse fra forvaltningsmyndighetene. Lov av 6. des. 1968 om tiltak mot sykdommer hos ferskvannsfisk inneholdt bestemmelser om konsesjonsplikt for klekkerier og settefiskanlegg for ferskvannsfisk, og om meldeplikt for oppdrettsanlegg. De første bestemmelsene som ble innført for den sjøbaserte næringen, dreide seg dermed om å få kontroll på etableringen av nye anlegg. Lysø-utvalget ble oppnevnt i 1972 med mandat til å vurdere hvordan den nye næringen best kunne organiseres. I mandatet inngikk også oppgaven med å gjennomgå eksisterende lovverk, og vurdere behovet for nye lovbestemmelser. Utvalget så behovet for en snarlig regulering av næringen, og kom med forslag til en midlertidig konsesjonslov allerede i 1973. En svært sentral premiss for Lysø-utvalgets arbeid, var å utvikle havbruksnæringen som en distriktsnæring. Utvalget framhevet derfor at det var "lite ønskelig med store anlegg som får karakter av industri"³ Fra og med juni 1973 måtte man altså ha tillatelse for å etablere eller utvide anlegg for klekking av rogn eller oppdrett av fisk. Slik tillatelse ville ikke bli gitt dersom anlegget ville volde fare for utbredelse av sykdom eller fare for forurensning, eller dersom anlegget var uheldig plassert eller teknisk lite tilfredsstillende.⁴ Loven var altså først og fremst næringspolitisk motivert [St.meld.nr.71 (1979–1980)], men ivaretok også en del andre hensyn.

Fiskeridepartementet var de neste årene opptatt av å utvikle en politikk for havbruksnæringen som tok sikte på en bred satsning på nærings- og sysselsettingstiltak i distriktene, og ønsket derfor å styre næringsetableringen i enda større grad. "Utbygging av fiskeoppdrettsnæringen bør forbeholdes steder med liten annen virksomhet og små muligheter til å tiltrekke seg slik virksomhet i framtiden", het det i stortingsmelding nr. 71 fra 1980.⁵ Her anbefalte departementet også at anleggsstrukturen av sysselsettingshensyn burde utformes slik at anleggene ble arbeidsintensive. Dermed måtte man "i noen grad avstå fra teknisk mulig rasjonalisering som drift i større anlegg kunne gi" (op.cit.). Videre mente Fiskeridepartementet at eierstrukturen ved anleggene ville ha stor betydning for den distriktpolitiske effekten. Departementet ønsket derfor å etablere en selveierstruktur. Målet var altså mindre, lokalt eide og arbeidsintensive anlegg, noe som gjenspeiles i den permanente konsesjonsloven av 1981, som angir fem hovedmålsettinger for utbygging av havbruksnæringen. Dette fremgår av formålsparagrafen i konsesjonsloven av 1981 som hadde følgende ordlyd:

"§ 1.Loven her har til formål å legge forholdene til rette for at det ved utbygging av oppdrettsnæringen legges vekt på følgende hovedmålsettinger:

- At utbyggingen skjer slik at produksjonen står i rimelig forhold til omsetningsmulighetene,*
- At det blir mulig å gjennomføre forsvarlig økonomisk drift,*
- At anleggene blir plassert slik at best mulig distriktsmessig effekt oppnås,*
- At anleggene gir trygge og gode arbeidsplasser,*
- At det så vidt mulig blir etablert en eierstruktur basert på at eierne selv driver anleggene."*

³ I Ot.prp. nr 46 (1972–1973) Om midlertidig lov om bygging, innredning, etablering og utvidelse av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk, s 3. Se også Kolle (2014), s 152–156.

⁴ Jf. §§ 1 og 2 i midlertidig lov av 8.6. 1973 om bygging, innredning, etablering og utvidelse av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk.

⁵ St. meld. Nr. 71 (1979–1980) Om offentlig medvirkning til utvikling av fiskeoppdrettsnæringen, s 41.

To av målene var altså næringspolitisk motivert; man skulle bygge ut næringen på en slik måte at produksjonen sto i forhold til omsetningsmulighetene, og det skulle være mulig å gjennomføre økonomisk forsvarlig drift. De tre siste målene ivaretok distriktshensyn. Man skulle plassere anleggene "slik at best mulig distriktsmessig effekt oppnås", sørge for at anleggene ga "trygge og gode arbeidsplasser" og etablere en eierstruktur "basert på at eierne selv driver anleggene".⁶ Lovene av 1973 og 1981 baserte seg altså på en sterk grad av eierregulering. Gjennom konsesjonslovgivningen fikk myndighetene et redskap til å bestemme hvem og hvor mange som skulle få drive med akvakultur, hvor anleggene skulle lokaliseres, samt størrelse på anleggene, og eierstruktur (Kolle, 2014), et redskap som i løpet av de fire konsesjonsrundene på 1980-tallet ble benyttet til å forskyve næringen nordover, relativt sett (ibid.)

Målsettingen om en småskalastruktur viste seg etter hvert å være vanskelig å beholde, og regelverket ble gradvis oppmyket når det gjaldt eierskapsbegrensninger og krav om lokal tilhørighet. At det kom en ny oppdrettslov allerede i 1985, kun fire år etter at konsesjonsloven ble vedtatt, kan knyttes til regjeringsskiftet i 1981, da Høyre overtok makten, og varslet liberalisering på det næringspolitiske området (Kolle, 2014). Oppdrettsloven av 1985 hadde som formål å "bidra til at oppdretsnæringen kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring". Loven innebar en nedtoning av distriktspolitiske hensyn til fordel for et ønske om å fremme lønnsomheten i næringen, ved at eierskapsbegrensningene ble formulert slik at hovedregelen var at ingen kunne ha majoritetsinteresser i mer enn ett anlegg. Ved å åpne for minoritetsinteresser, åpnet man for en viss kapitalisering og industrialisering i næringen, og det har vært hevdet at 1985-loven var første fase i avskaffelsen av det reguleringsregimet som ble skapt i 1970-årene (Kolle, 2014).

Neste fase startet i 1991, da eierskapsbegrensningen i oppdrettsloven igjen ble endret. Havbruksnæringen var inne i en alvorlig økonomisk krise, og behovet for å tilføre næringen ekstern kapital økte. Fra og med 1991 var regelen at "eierinteresser i anlegget så vidt mulig har lokal tilknytning", men dette var ikke lenger et *vilkår* for å få tildelt konsesjon, men et moment som skulle vektlegges i positiv retning ved tildeling av konsesjoner. Det ble også åpnet for at aktører kunne eie mer enn ett anlegg (Gjelsvik & Dale, 2010), noe som åpnet for at selskaper kunne vokse ved å kjøpe opp eksisterende selskaper (Hovland, 2014). I løpet av 1990-årene gjennomgikk akvakulturnæringen en betydelig omstrukturering – en "strukturevolusjon" (Hovland, 2014), hvor både selskaper og konsesjoner ble omsatt. Enkelte selskaper ble etter hvert svært store. Dermed så myndighetene igjen behov for å regulere eierskapsstrukturen, og vedtok i 2001 en forskrift som gir grunnlag for å begrense det antall konsesjoner som kan kontrolleres av en enkelt aktør.

2.3.1 Akvakulturloven

Lov av 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) trådte i kraft 1. januar 2006, og erstattet da lov av 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr mv. (oppdrettsloven), og lov av 21. desember 2000 nr. 118 om havbeite (havbeiteloven). Loven forvaltes av Nærings- og fiskeridepartementet.

⁶ Jf. § 1 i lov nr. 19 av 15.5.1981 om utbygging m.v. av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk og skalldyr

Akvakulturloven skiller seg særlig fra den tidligere oppdrettsloven, ved at den lovfestet rett til overføring av tillatelser, samt åpnet for pantsettelse av tillatelser. Ved loven endret fokuset i havbrukspolitikken seg fra hvem som eier til hvordan virksomheten drives [Ot.prp.nr.61 (2004–2005) side 20]. Akvakulturloven er senere endret/justert, men de sentrale prinsipper i loven har ligget fast. En mer omfattende endring av loven ble gjort i 2013, med ikrafttredelse fra 1. juli 2014, hvor lovens sanksjonskapittel ble revidert, og det ble gitt hjemmel til å innføre bestemmelser om pliktig deltakelse i sammenslutning som skal dekke utgifter til fjerning av rømte organismer, samt hjemmel til å innføre krav om merking av akvatiske organismer.

Akvakulturlovens formål er å "fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten". Lønnsomhet har altså blitt et svært sentralt mål å ivareta. I dette ligger også en forståelse av at lønnsomhet i næringen er en forutsetning for at andre hensyn kan ivaretas. At loven skal fremme næringen konkurransekraft innebærer hensynet til næringens konkurransekraft på det internasjonale markedet skal hensyntas ved forvaltning av lovens bestemmelser. Loven tar sikte på å bidra til bedre rammebetingelser for næringen i et internasjonalt perspektiv [Ot.prp.nr.61 (2004–2005), merknader til § 1]. I begrepet "bærekraftig utvikling" ligger det at næringens vekst skal skje innenfor de grenser som naturen setter. Det fremgår videre av forarbeidene at det i begrepet "bærekraftig utvikling" også ligger at akvakulturdrift skal tilpasses hensynet til andre samfunnsinteresser i kystsonen, i tillegg til hensynet til folkehelse, fiskehelse og fiskevelferd. Disse interessene ivaretas gjennom matloven, men forvaltningen etter akvakulturloven må ta hensyn til folke- og fiskehelse og fiskevelferd slik at myndighetsutøvelsen etter akvakulturloven ikke motvirker disse hensynene [Ot.prp.nr.61 (2004–2005), merknader til § 1].

Akvakulturloven er i stor grad en fullmaktslov, noe som innebærer at loven på en rekke områder gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser. Dette gjelder blant annet bestemmelser om; innholdet i tillatelser (§ 4), tildeling av tillatelser (§ 5), tilpasning av produksjonen (§ 7), samordning av saksbehandling (§ 8), og så videre. Det er også sentralt i forvaltningen av akvakulturnæringen at lovens § 4 gir departementet et fritt skjønn i forhold til om tillatelse til å drive akvakultur skal gis eller ikke.

Loven hjemler en rekke forskrifter som regulerer etablering og drift av akvakulturanlegg. Blant de mest sentrale er akvakulturdriftsforskriften, som i tillegg til akvakulturloven er hjemlet i matloven og dyrevelferdsloven, og inneholder bestemmelser om forsvarlig drift av anleggene. En annen sentral forskrift er laksetildelingsforskriften, som inneholder bestemmelser om vilkår for tildeling av tillatelse, for klarering av lokaliteter, og bestemmelser om saksgang.

Akvakulturloven § 6 gir vetorett til Mattilsynet, Miljødirektoratet/Fylkesmennene, Kystverket og NVE.

Det følger av akvakulturloven § 6, første ledd d) at tillatelse til akvakultur forutsetter at det er gitt tillatelser som kreves etter:

- "- Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv.,*
- Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall,*
- Lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann, og*
- Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann."*

Konsekvensene av bestemmelsen er at de forvaltningsorganene som forvalter disse lovene, nemlig Mattilsynet, Miljødirektoratet/Fylkesmennene, Kystverket og NVE, i praksis er gitt "vetorett" i forhold til klarering av areal til akvakultur. Dersom et av disse forvaltningsorganene ikke gir tillatelse i medhold av "sin" sektorlov, kan det heller ikke gis tillatelse til etablering av akvakultur på lokaliteten. I tillegg følger det av akvakulturloven § 15, første ledd a) at tillatelse til akvakultur ikke kan gis i strid med:

"a) vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven"

Selv om det foreligger strid med vedtatte arealplaner, så kan kommunene gi samtykke til at det gis tillatelse til akvakultur, jf. akvakulturloven § 15, annet ledd. De kommuner som ikke ønsker etablering av akvakultur kan således gjennom plansystemet hindre at det gis mulighet til etablering.

Akvakulturloven § 15 første ledd b) og c) bestemmer også at tillatelse til akvakultur heller ikke kan gis i strid med:

"b) vedtatte vernetiltak etter kapittel V i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold, eller

c) vedtatte vernetiltak etter lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner."

2.3.2 Matloven

For så vidt gjelder akvakultur, forvaltes matloven (LOV-2003-12-19 nr. 124) av Nærings- og fiskeridepartementet og Mattilsynet. Loven har som hovedformål å sikre helsemessig trygge næringsmidler, men også å fremme miljøvennlig produksjon (jf. § 1). Sentralt når det gjelder arealbruk står paragrafene 7 og 19. Med hjemmel i disse paragrafene kan det gis regler om plassering, etablering og drift av akvakulturanlegg, samt regler om etablering av soner både for å forebygge og å bekjempe sykdommer og parasitter (Arealutvalget, 2011). Mattilsynet har for eksempel anbefalinger om minsteavstand mellom anlegg, som finnes i Mattilsynets veiledere. Hvis en lokalitet ikke tilfredsstillende kravene som stilles med hjemmel i matloven, vil ikke fylkeskommunen kunne gi tillatelse til akvakultur.

2.3.3 Dyrevelferdsloven

For så vidt gjelder akvakultur forvaltes dyrevelferdsloven (LOV-2009-06-19-97) av Nærings- og fiskeridepartementet og Mattilsynet. Loven hjemler en rekke krav til etablering og drift av akvakultur for å fremme fiskens velferd. Den sentrale bestemmelsen er lovens § 3 som bestemmer at; "Dyr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker. Dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger". Begrepet "dyr" i dyrevelferdsloven omfatter også fisk. Paragrafene 22 og 23 gir hjemmel for å stille krav til at lokaliteter for akvakultur skal gi fisken et godt levested, for eksempel krav om at fisken skal ha mulighet til å utøve naturlig atferd, frihet fra predatorer og krav til god vannkvalitet. Loven regulerer først og fremst forhold knyttet til vannkvalitet, utforming og drift av anlegg, men bestemmelsene i loven hjemler kan være indirekte relevante for tilgang til areal, ved at de stiller kvalitetskrav til lokalitetene.

2.3.4 Forurensningsloven

Forurensningsloven (LOV-1981-03-13 nr. 6) forvaltes av Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet. Når det gjelder utslipp fra akvakulturvirksomhet, er gjennomføringen av loven i stor grad delegert til fylkesmannen, som i første instans fatter vedtak om tillatelse til utslipp. Tillatelse til akvakultur kan ikke gis uten at fylkesmannen har gitt utslippstillatelse etter forurensningsloven. Fylkesmannen kan med hjemmel i loven stille krav til miljøtilstand ved enkeltlokaliteter, og krav om gjennomføring av miljøundersøkelser.

2.3.5 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven (LOV-2009-06-19 nr. 100) forvaltes av Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet. Loven inneholder en rekke miljørettslige prinsipper som forvaltningsmyndighetene skal anvende når søknader om tillatelse til akvakultur skal vurderes. Det fattes altså ikke egne vedtak etter naturmangfoldloven, men prinsippene den fastslår skal anvendes i beslutningene om vedtak etter andre lover. Sentralt her er paragrafene 8 til 12, som forvaltningen skal legge til grunn ved utøvelse av offentlig myndighet (jf. § 7), herunder blant annet krav til kunnskapsgrunnlaget forvaltningen skal bygge på, til føre-var-tilnærming, til økosystemtilnærming og samlet belastning. Sistnevnte prinsipp innebærer at myndighetene ikke bare skal vurdere påvirkningen fra en lokalitet isolert sett, men også om den samlede belastningen på miljøet overstiger områdets tålegrense (Arealutvalget 2011). Naturmangfoldloven hjemler også opprettelsen av marine verneområder. Ifølge lovens § 14 skal også andre viktige samfunnsinteresser og samiske hensyn vektlegges, men ikke slik at man fraviker målene i § 4, som sier at naturtyper og økosystemers funksjoner skal ivaretas så langt det anses rimelig. Målet i § 4 kan nås på en annen måte, eller i et annet tempo enn det som ville vært tilfelle dersom naturmangfoldet ville vært det eneste hensynet å ta [Ot.prp. nr. 52 (2008–2009)].

Oppsummert angir altså naturmangfoldloven prinsipper (§§ 8–12, herunder føre-var-prinsippet i § 9) og forvaltningsmål (§§ 4 og 5). Det følger av naturmangfoldloven § 7 at: "Prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet (...)". Dette innebærer at prinsippene i naturmangfoldloven får betydning i vurderingen når ulike tillatelser som er nødvendig for å drive akvakultur skal gis. Prinsippene skal også vektlegges i planvedtak etter plan- og bygningsloven. Fylkesmennene har innsigelsesmyndighet i plansaker når det gjelder hensynet til naturmangfold, jf. plan- og bygningsloven § 5–4.

2.3.6 Havne- og farvannsloven

Havne- og farvannsloven (LOV-2009-04-17 nr. 19) forvaltes av Samferdselsdepartementet og Kystverket. Loven regulerer blant annet bruk av det sjøarealet som trengs for å sikre framkommelige farleder langs kysten. Kystverket som sektormyndighet kan dermed avslå søknader om akvakultur som kommer i konflikt med farleder. Sjøtransport er gitt en prioritet det skal mye til for å fravike, og farledene begrenser dermed det arealet som er tilgjengelig for oppdrettsnæringen (Hersoug 2012).

2.3.7 Vannressursloven

Vannressursloven (LOV-2000-11-24 nr. 82) forvaltes av Olje- og energidepartementet og Norges vassdrags- og energidirektorat. Loven stiller krav om at NVE skal vurdere vannuttak for settefiskanlegg. Vannressursloven hjemler i tillegg vannforskriften, som er en implementering av EUs

vannrammedirektiv. Vannforskriften er også hjemlet i forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Vannforskriften fastslår at det skal utarbeides en forvaltningsplan for hver av landets 16 vannregioner, med bakgrunn i kartlegging og klassifisering av vannforekomstene. Det skal finnes konkrete og målbare miljømål, og forvaltningsplanen skal omfatte et overvåkings- og et tiltaksprogram. Generelt gjelder det at vannforekomster med god tilstand skal forvaltes slik at de ikke forringes, mens vannforekomster med dårligere tilstand skal forbedres. § 12 i forskriften åpner riktignok for at man kan godta en viss forringelse av vannkvaliteten, så lenge tilstanden til vannforekomsten ikke blir dårligere enn kategorien "god", og så lenge den samlede samfunnsnyttien av tiltaket er større enn tapet av miljøkvalitet. Vannforskriften bidrar dermed til å sikre næringen tilgang til rent vann. På den annen side vil havbruksnæringens utslipp til sjø nødvendigvis påvirke omgivelsene. Hvilken tåleevne det aktuelle området har, samt tettheten av anlegg i området, vil være av betydning for om utslipp fra havbruksnæringen blir et problem med tanke på vannkvalitet.

2.3.8 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven (LOV 2008-06-27 nr. 71) forvaltes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Fylkesmennene og Kommunene. Kommunene har en viktig rolle i akvakulturforvaltningen. Det følger av akvakulturloven § 15 a) at tillatelse til etablering av akvakultur ikke kan gis "i strid med" vedtatte arealplaner, jf. akvakulturloven § 15 a). Lokaliteten kan således i utgangspunktet kun etableres innenfor et område som er avsatt i akvakulturformål i en gjeldende arealplan, eller i et område som er uplanlagt. For de tilfeller der det foreligger strid med arealplan, kan kommunen gi dispensasjon, jf. akvakulturloven § 15, siste ledd. Dispensasjon forutsetter at vilkårene etter plan- og bygningsloven § 19–2 er oppfylt.

Sektormyndighetene kan ikke pålegge kommuner å sette av områder til akvakultur. Fylkeskommunen har imidlertid innsigelsesmyndighet for havbruksinteresser/akvakultur til plan dersom kommuner unnlater eller i for liten grad planlegger for akvakultur. Kystsoneplanlegging er frivillig for kommunene, men når en kystsoneplan er vedtatt så er den bindende. Dog slik at kommunen kan gi dispensasjon.

Planvedtakene er politiske vedtak og fattes av kommunestyret, men kommunen har i planprosessen ansvar for å søke å finne løsninger på mulige konflikter og å ivareta overordnede hensyn. Det betyr at de politiske målsettingene til det vedtaksfattende kommunestyre må avklares i forhold til andre faglige og ikke faglige hensyn. Hvis kommunen ikke gjør dette, kan statlige eller regionale organer fremme innsigelse. En gjeldende plan er bindende også for statlige og regionale organer. I forhold til lokalitetstilgang er altså kommunen et viktig nivå og PBL og kystsoneplanlegging er viktige styringsinstrumenter.

Plan- og bygningsloven definerer ulike arealformål som sjøarealet kan settes av til: Ferdsele, farleder, fiske, akvakultur, natur- og friluftsområder. I tillegg åpner loven for at det kan settes av hensynssoner, som kan være omfattet av ulike bestemmelser eller retningslinjer, avhengig av hvilke hensyn det er som skal ivaretas. Forsvarets øvingsområder i sjø har for eksempel ikke et eget arealformål, men kan avsettes som hensynssone i arealplan. Øvingsfeltene har eksistert lenge, og var stort sett avsatt av Forsvaret før kommunal arealplanlegging i sjø ble et tema. Forsvaret kan rette innsigelse til kommuneplanens arealdel dersom Forsvaret mener at kommunale planer ikke ivaretar forsvarsinteressene, og det finnes eksempler på at Forsvaret har varslet innsigelse til planer hvor det var avsatt områder til akvakultur innenfor Forsvarets øvingsfelt.

Når det gjelder kystzoneplanlegging, er det flere andre myndigheter som kan rette innsigelse til en kommunal plan. Både nabokommuner, fylkeskommuner og staten kan reise innsigelse til kommuneplan og reguleringsplan. Statens innsigelsesrett forvaltes av en rekke sektororganer (se også Solås, 2014). Fiskeridirektoratet ivaretar fiskernes interesser, og kan rette innsigelse dersom akvakulturområder planlegges lagt i fiskeriområder, eller over gytefelt. Kystverket har denne adgangen når det gjelder havne- og farvannssektoren. Fylkeskommunen har, i tillegg til havbrukssektoren, også ansvar for kulturminner, og påser at hensynet til kulturminner ivaretas i kommunal planlegging. Sametinget er myndighet for samiske kulturminner, og fikk i tillegg, med endringene i plan- og bygningsloven av 2008, myndighet (og plikt) til å rette innsigelse dersom kommunale planer ikke ivaretar hensynet til samisk kultur eller næringsutøvelse. Fylkesmannens miljøvern avdeling har innsigelsesrett for sektorene naturvern, friluftsliv, forurensning, vilt, villaks og innlandsfisk, og påser altså at disse interessene ivaretas i planleggingen. Det er altså en rekke ulike hensyn som skal ivaretas av ulike forvaltningsorganer på ulike administrative og politiske nivåer, og som vi vil komme nærmere tilbake til i senere delrapporter i dette prosjektet, så ser det ut til å være ulike oppfatninger både om hva som er de ulike etatenes handlingsrom (Solås, 2014), og om hvordan bestemmelser i regelverket skal hensyntas. Vi kjenner til flere eksempler fra lokale planprosesser der det er uenighet om hvordan vernebestemmelser og verneområder skal ivaretas i lokal planlegging. Flere kommuner har for eksempel valgt å ikke etablere områder for akvakultur med bakgrunn i "nærhet til nasjonale laksefjorder",⁷ noe som har ført til reaksjoner fra havbruksaktører, som argumenterer for at det gjeldende regelverket for laksefjorder ikke gir noe juridisk grunnlag for å gjøre gjeldende noen form for begrensninger utenfor den geografiske sonen som en laksefjord utgjør.⁸ Det ser dermed ut til å være god grunn til å undersøke mer systematisk hvordan regelverket *praktiseres*, noe vi altså kommer nærmere tilbake til i senere delrapporter.

⁷ Jf. Høringsforslag til planbeskrivelse til den interkommunale planen for Tromsøregionen, datert 20. januar 2015

⁸ Jf. Salmar Nord's merknader til forslaget til interkommunal kystzoneplan for Tromsøregionen, datert 4. mars 2015

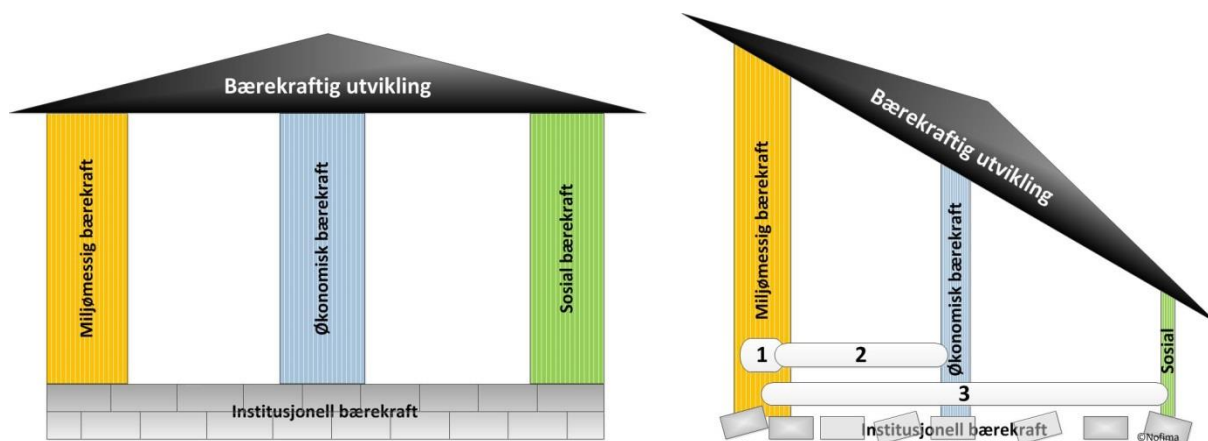
3 Bærekraft og reguleringsmekanismene

I dette kapittelet beskrives de generelle prinsippene for helhetlig bærekraft og hvordan bærekraftshensyn har vært innført i regelverket for norsk havbruksnæring, i tillegg til å beskrive hvordan regelverket praktiseres, med hovedvekt på konsesjonssystemet og lokalitetstilgangen.

3.1 Bærekraft

Det er et økende fokus på bærekraftig forvaltning og utvikling i Norge. Det finnes mange ulike definisjoner på bærekraftig utvikling. En mye brukt definisjon er at dagens utvikling ikke skal gå på bekostning av den fremtidige generasjonens behov (WCED, 1997). Bærekraftig utvikling er et komplisert konsept med et utall av tilnærminger og det er utarbeidet ulike rammeverk for å forstå og implementere en slik utvikling. Et veletablert rammeverk, er bruk av fire ulike bærekraftsdimensjoner; miljø, økonomisk, sosial og institusjonell. Dette er fremstilt i Figur 6, der taket er bærekraftig utvikling og veggene i huset er miljømessig bærekraft, økonomisk bærekraft, sosial bærekraft og institusjonell bærekraft. Flere hevder at alle veggene må bygges og vedlikeholdes for å få et bærekraftig hus. Dette er utfordrende i det virkelige liv, fordi bærekraftig utvikling er et generelt og vagt konsept.

Det finnes forskjellige fokus på bærekraftig utvikling blant ulike aktører, som vist i Figur 6. For eksempel kan en aktør ha fokus på et snevert område innenfor miljømessig bærekraft (1), en annen aktør kan ha fokus på både miljømessig- og økonomisk bærekraft (2), og en tredje aktør kan ha fokus på miljømessig, økonomisk og institusjonell bærekraft (3). Alle kan hevde at deres "ting" (eksempelvis produkt, prosess) er bærekraftig. Dette kan være sant, men basert på deres definisjon på bærekraft. Det som kompliserer dette ytterligere er at ulike fokus finnes på forskjellige nivåer og i ulike sektorer. Det kan bety at en "ting" som er lokalt bærekraftig fremstår som mindre bærekraftig globalt.



Figur 6 Dimensjoner for bærekraftig utvikling og eksempel på ulik vektlegging av disse dimensjonene (Karlsen et al., 2013/© Nofima)

For å oversette politiske målsettinger til praktisk innføring av bærekraftsprinsippene (FAO, 2003), må målsettingene brytes ned i mer spesifikke kriterier for bærekraft. Tabell 2 viser eksempler på ulike kriterier for bærekraftig utvikling av oppdrettslaks. Denne oversikten viser at bærekraftskonseptet er

komplisert. Det miljømessige perspektivet for havbruk er relatert til blant annet produksjonsvolum, lokalitetsstruktur og drift av lokalitetene. I denne sammenhengen er dyrevelferd, utbredelse av sykdom og rømmingsproblematikk, lakselus, fôrutnyttelse og hvilke arter som skal brukes i fôrproduksjonen viktige. Den institusjonelle dimensjonen er sterkt knyttet til den miljømessige dimensjonen. Dette gjenspeiles i kriteriene for miljømessig bærekraft.

Tabell 2 Eksempel på kriterier for bærekraftig utvikling av oppdrettslaks (Kilde: Nofima, delvis basert på FAO, 1999; UN, 2001) - Noen av kriteriene er relevante for flere dimensjoner

Miljømessig bærekraft	Økonomisk bærekraft	Sosial bærekraft	Institusjonell bærekraft
Material og ressursbruk	Lønnsomhet	Samfunnsutvikling og nytte	Politisk styring
Naturmangfold	Material- og ressursbruk	Sysselsetting	Forvaltning
Sykdom	Investeringer	Samfunnsaksept	Legitimt og effektivt regime
Rømming	Skatter og avgifter	Omdømme	Love og regelverk
Lus	Energibruk	Rettferdighet	Kontroll og overvåkning
Fiskevelferd		Medvirkning	Kunnskap
Klimagassutslipp		Konflikter	Informasjon
Produksjon		Arbeidsmiljø	Infrastruktur
Vannbruk og utslipp		Helse	
Arealbruk		Rettigheter	

Bærekraftsindikatorer brukes for å måle om det tiltenkte kriteriet er oppfylt. I følge FAO (1999) må indikatorene være; 1) vitenskapelig gyldig, 2) innsamlingen av data skal være gjennførbart og kostnadseffektivt, og 3) indikatorene skal være lett å skjønne. Systemet for indikatorer bør evalueres jevnlig, for å gjøre nødvendige forbedringer ved behov.

3.1.1 Bærekraftig oppdrett

Da havbruksnæringen startet for alvor i 1970-årene var bærekraft fortsatt et ukjent begrep. Forurensning var derimot velkjent, og oppdretterne ble tidlig underlagt et regime som tok sikte på å minimere lokale virkninger av utslipp (gjennom et system med såkalte MOM-prøver). Ser vi på de grunnleggende dokumentene gjennom 1980- og 1990-årene kommer bærekraft mer i fokus, men det er først på 2000-tallet at bærekraft omtales eksplisitt i de årlige budsjettproposisjonene. I Stoltenberg I-regjeringen omtales bærekraft allerede i Soria-Moria erklæringen, og to år seinere, i 2007 legger regjeringen fram en strategi for en konkurransedyktig havbruksnæring. Der heter det at "regjeringen vil sikre at norsk havbruksnæring drives på en bærekraftig måte". I 2009 ble så *Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring* presentert, og den er i hovedsak en utdyping av konkurransestrategien når det gjelder bærekraft. Her heter det eksplisitt i fiskeriministerens forord:

"Veksten i havbruksnæringa kan ikke bare være begrenset av hva markedet etterspør. Veksten må også skje innenfor rammen av hva miljøet tåler. Det innebærer at det er et tak for hvor stor oppdrettsnæringa kan bli. At produksjon skjer innenfor hva miljøet tåler er et avgjørende element i denne vurderinga. En miljømessig bærekraftig produksjon er derfor en forutsetning for langsiktig utvikling og vekst."

Strategien omhandler fem områder:

- Genetisk påvirkning og rømming
- Forurensning og utslipp
- Sykdom, medregnet parasitter
- Arealbruk
- Fôrressurser

Her omtales både planer og allerede iverksatte tiltak. Likevel kan Riksrevisjonen tre år seinere fastslå at:

"Riksrevisjonen er av den oppfatning at de miljømessige utfordringene i havbruksnæringen er blitt så vidt omfattende at næringen ikke kan sies å ha hatt en tilstrekkelig miljøtilpasset vekst, slik Stortinget har forutsatt. Miljøutfordringene i næringen er etter Riksrevisjonens vurdering av et omfang som vil kreve vesentlige endringer i havbruksforvaltningen og måten havbruksnæringen blir regulert på."

Fiskeri- og kystdepartementet får kreditt for å arbeide med tiltak på de områdene Riksrevisjonen mener er kritiske, men Riksrevisjonen etterlyser stadig:

"En snarlig innføring av styrende indikatorer og et styrket virkemiddelapparat som kan møte de sammensatte miljøutfordringene næringen står overfor".

Fem år etter at regjeringens bærekraftstrategi ble lansert kan det fastslås at to av hovedutfordringene langt på vei er løst eller i det minste vurdert til å være av mindre betydning. Det gjelder tilgangen på fôrressurser, hvor næringen i løpet av kort tid har klart å legge om store deler av fôrproduksjonen, slik at man i stedet for fiskemel og olje bruker vegetabiliske råstoffer. I tillegg er fôrfaktoren, det vil si effektiviteten i fôret, betraktelig forbedret. Samtidig er fokus på forurensning og utslipp betydelig redusert. Utslipp kan fortsatt være et lokalt problem, men i forhold til vannmassene i kystområdene utgjør utslippene et marginalt problem, og enkelte forskere har påpekt at produksjonen kan både fem- og ti-dobles uten at det representerer et vesentlig forurensningsproblem (Misund, 2010)⁹ Derimot har lus, sykdom og rømming blitt et stadig mer prekært problem. I Meld. St.22 (2012–2013) *Verdens fremste sjømatnasjon*, er lus- og rømmingssituasjonen omtalt helt eksplisitt og det er skissert en strategi i tråd med hovedanbefalingene fra Arealutvalget (2011). Samtidig gis det her rom for avveining. Det er ikke slik at hensynet til villaksen trumfer enhver produksjon av oppdrettsfisk:

"Tiltak for å redusere miljøpåvirkning kan ha store konsekvenser for nærings- og samfunnsinteresser. Selv om målet er at miljøpåvirkningen fra havbruksnæringen skal være så liten som mulig, vil hensynet til sjømatproduksjonen og annen samfunnsaktivitet knyttet til denne også måtte vurderes før tiltak iverksettes. I tilfeller hvor hensynet til sjømatproduksjonen og annen samfunnsaktivitet knyttet til denne veier tyngre enn hensynet til ville bestander av anadrom laksefisk, kan det derfor være aktuelt å ikke iverksette tiltak."

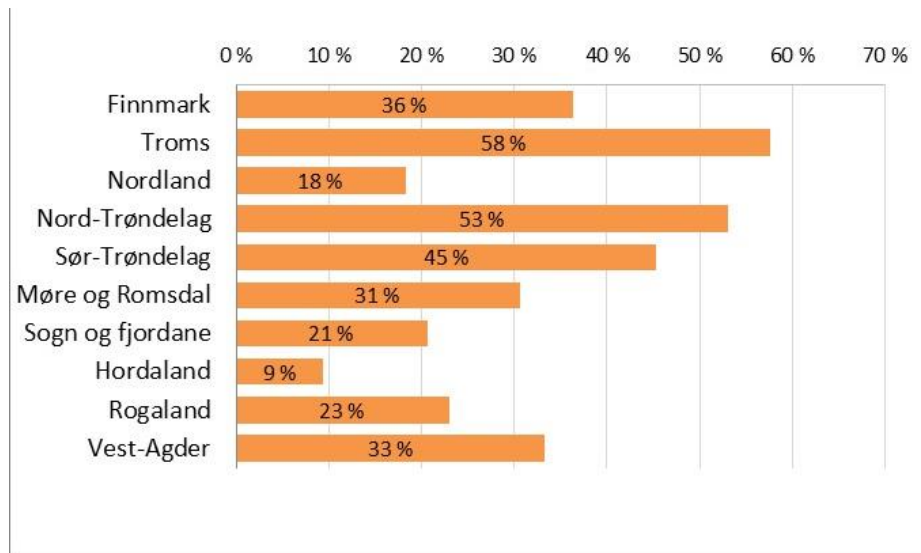
⁹ <http://www.hegnar.no/bors/artikkel96405.ece>

Som det åpent innrømmes fra departementets side, er fokus lagt på biologisk bærekraft, mens den økonomiske og sosiale knapt er behandlet. At den økonomiske ikke prioriteres kan kanskje forklares med at lønnsomheten helt siden 2010 har vært usedvanlig god, og at det offentlige derfor ikke trenger å bekymre seg for den økonomiske bærekraften. Her er likevel grunn til å minne om at havbruksnæringen er en svært syklisk næring, hvor perioder med god lønnsomhet har vært avløst av perioder med svak lønnsomhet og direkte tap. At den sosiale bærekraften ikke prioriteres nærmere er mer overraskende, ettersom fordelingen av utbyttet i næringen lenge har stått på dagsorden for mange kommuner. De siste årene har flere kommuner signalisert at de er lite villig til å avse mer areal til oppdrett, før de får en økonomisk godtgjørelse, i stor grad basert på samme system som i dag gjelder for kraftkommunene. At havbruksnæringen også opererer i et område som anses som fellesskapets eiendom, gjør denne problemstillingen bare mer aktuell: hva får fellesskapet igjen for å stille kystområdene gratis til disposisjon?

Per 2015 er fiskerimyndighetene presset: På den ene siden har vi oppdrettere som har både kapasitet og kompetanse til å produsere mer laks, og som i tillegg har markeder og som kan vise til gode priser og god økonomisk avkastning. På den annen side har vi en raskt økende skeptisk opinion, ledet av villaksefiskere, naturvernere, fritids- og verneinteresser, som er mot enhver økning før næringen har funnet tilfredsstillende løsninger på problemer som lakselus og rømming. Begge de siste fiskeriministrene har eksplisitt lovet at det blir ikke noen videre ekspansjon før problemene er løst, eller i det minste dramatisk redusert. Men det finnes unntak, i første rekke gjennom de 45 grønne konsesjonene som ble tildelt i 2014. En fem prosent økning er også antydnet, under forutsetning av svært strenge restriksjoner med tanke på lus (0,1 lus per laks i stedet for 0,5 lus som nå er hovedregelen). Uansett vil areal trolig bli den viktigste begrensningen i framtiden. Vi skal derfor gå nøyere inn på arealspørsmålet.

3.2 Vekst og kapasitetsøkning

Produksjonsregulering av akvakulturnæringen har vært gjenstand for ulike tilnærminger. Vi har hatt både forkvoter og merdvolum på tillatelser (konsesjoner) som virkemidler, inntil dette ble avløst 1. januar 2005 med dagens MTB (Maksimal Tillatt Biomasse) system. MTB-begrepet brukes både på tillatelser (konsesjoner) og lokaliteter. Ved omgjøringen i 2005 fra merdvolum i kubikk (12.000m) ble en konsesjon 780 tonn MTB for alle fylker med unntak av Troms og Finnmark som fikk 900 tonn MTB. Begrunnelsen for økningen i nord var lavere biologisk vekst. At begrepet MTB brukes om en annen er forvirrende, da konsesjons-MTB kun har produksjonsregulerende effekt i forhold til total tillat produksjon på tillatelsen, mens lokalitets-MTB vil kunne regulere andre forhold som fiskehelse, veksthastighet, miljøpåvirkning og ulike bærekraftsindikatorer som lus og forurensing. For oppdrettere er det dermed rasjonelt å ligge tett opp til MTB-taket slik at man utnytter i første rekke tillatelseskapasiteten best mulig over året.



Figur 7 Fylkesvis fordeling av lokaliteter > 3600 MTB av total antall i fylket (Kilde: Nofima)

Konsesjonsordningen ble opprinnelig begrunnet med behovet for å begrense produksjonsvolumet, ettersom de tidlige forsøk på ørretproduksjon hadde møtt store avsetningsvansker. Ordningen ble også begrunnet med behovet for å redusere økonomiske tap, både for private og det offentlige. Endelig ble konsesjonsordningen brukt for å kunne kanalisere oppdrett til prioriterte personer og grupper. Oppdrett skulle være en distriktsnæring, og det ble fra starten av bestemt at hver person/selskap bare skulle kunne ha én konsesjon. Mye av begrunnelsen for denne prioriteringen var ønsket om å holde "storkapitalen" ute fra næringen.

I 2014 har Solberg-regjeringen fastslått at konsesjonsordningen skal beholdes, men ikke ut fra hensynet til produksjonsregulering. Ordningen har vært under kritikk i en årrekke, og seinest da Høyre var i opposisjon, ble det foreslått at konsesjonsordningen skulle avskaffes, og at en teknisk ordning basert på miljøparametere ville være tilstrekkelig for å sikre en bærekraftig næring.¹⁰ Seniortanken, en tenketank bestående av etablerte oppdrettere og folk med lang fartstid fra næringen, har foreslått at ordningen oppheves, og at systemet med staten som "produksjonssjef" avvikles, slik at havbruksnæringen blir mer lik enhver annen industri. Ifølge Seniortanken har konsesjonssystemet bidratt til en form for kartelldannelse, hvor konsesjonsprisen nå har kommet opp i 55–65 millioner kr. (jf. siste auksjon i 2014). Det gjør det vanskelig for nye aktører å komme inn i næringen, og det medfører også en viss risiko for stivhengighet, det vil si at de etablerte oppdretterne fortsetter i samme spor som tidligere, og ikke har samme åpenhet for nye innspill som kunne ha kommet med nye aktører.

En annen type kritikk har gått på at tildelingsrundene med skiftende kriterier har artet seg som en form for skjønnhetskonkurrans, hvor søkerne gjerne lover både arbeidsplasser, lokal foredling, videre ekspansjon og lignede, men uten at disse lovnadene blir kontrollert og eventuelt sanksjonert i ettertid. Ved 2009-tildelingen ble det påvist at 25 prosent av konsesjonene som ble tildelt, ble solgt et år senere, til dels med svært god fortjeneste (Andreassen & Robertsen, 2014). Dette har i sin tur gitt rom for kravet om auksjon, som blant annet ble brukt ved tildelingen av grønne konsesjoner i

¹⁰ I regjeringserklæringen heter det: "Erstatte dagens konsesjonsordning for havbruksnæringen med en søknadsprosess basert på objektive tildelingskriterier".

2014 (se nedenfor). Hvis auksjon blir eneste tildelingsmåte vil det imidlertid bli vanskelig å legge inn prioritering som går på selskapsstørrelse og geografi.

3.2.1 Konesjonstildeling

Bruken av konsesjoner har lange tradisjoner i norsk forvaltning. Konsesjoner ble brukt til å regulere utbygging av vannkraft like etter århundreskiftet (konsesjonslovene av 1906–1909) og de ble også brukt som et virkemiddel til å begrense veksten i norsk trålerflåte i mellomkrigstiden (trålerlovene av 1936 og 1939). Tidlig på 1970-tallet ble konsesjoner et viktig virkemiddel til å begrense veksten i den pelagiske ringnotflåten. Da så Lysø-utvalget i 1973 ble satt til å utrede hvordan havbruksnæringen skulle utvikles, var konsesjoner et godt innarbeidet instrument i Fiskeridepartementet, og i utvalgets endelige innstilling (NOU 1977: 39 Fiskeoppdrett) blir det anbefalt å bruke konsesjoner for å begrense tilgangen på nye aktører. Gjennom (irregulære) konsesjonsrunder kunne så fiskerimyndighetene bestemme både *hvor* (geografisk) og *hvem* som skulle prioriteres. Konsesjonsrunder i 1981, 1984, 1985, 1989, 2002, 2003, 2006, 2009 og 2013. I 1991 ble eierskapsbegrensningene opphevet. De hadde allerede lenge vært under press, ettersom flere selskap benyttet seg av muligheten til minoritetseierskap (49 prosent) kombinert med bruk av "stråmann", slik at de i realiteten kunne kontrollere flere konsesjoner. Konkursen i Fiskeoppdretternes Salgslag (FOS) i 1991 bidro ytterligere til reorganisering av næringen. Mange oppdrettere, spesielt nordpå, gikk konkurs, noe som satte i gang en omfattende restrukturering av næringen, med oppbygging av en rekke regionale selskap.

Helt fra starten ble konsesjonene koplet med en volumbegrensning, opprinnelig var konsesjonen på 8.000 m³, deretter 5.000 m³, 3.000 m³ og 8.000 m³, for til slutt å ende med 12.000 m³ som mål for en standardkonsesjon. Volumbegrensningen var imidlertid høyst omtrentlig ettersom merdvolumet bare ble målt ned til 4,25 m, mens flere oppdrettere allerede hadde anskaffet seg nøter med dybde på 20–30 m. Seinere ble konsesjonsordningen koplet med fôrkvoter, i hovedsak for å unngå straffetiltak fra EU som følge av anklager om dumping og subsidier. Så gjennom hele 1990-årene fungerte konsesjoner og fôrkvoter som et produksjonsregulerende virkemiddel, hvor fiskerimyndighetene søkte å begrense veksten. I 2005 ble fôrkvotene erstattet av en ordning basert på maksimalt tillatt biomasse (MTB) – en ordning som fortsatt er virksom. MTB angir den maksimale mengde fisk (angitt i tonn) som oppdretterne til enhver tid kan ha på en konsesjon. Fra Nordland og sørover er grensen satt til 780 tonn per konsesjon, mens det i Troms og Finnmark er 945 tonn, opprinnelig som en følge av lenger vekstsesong i de nordlige fylkene grunnet lavere havtemperaturer.

MTB-regimet har vært utsatt for kritikk, ikke minst fra de oppdretterne som også driver utstrakt grad av videreforedling i Norge. Disse har lenge ønsket seg en rullerende MTB, det vil si et gjennomsnitt for året, som for dem ville gi en jevnere tilgang på råstoff. Et slikt regime ble utredet i 2014 (Guttormsen-utvalget), men fiskeriministeren fant etter høringen at forslaget ble lagt på is, med den begrunnelse at det ville føre til en omfattende produksjonsøkning.

Generelt om mekanismer for tildeling av auksjon

I prinsippet har samfunnet følgende mekanismer til disposisjon for tildeling av konsesjoner: (1) Auksjon, som kan være åpen eller lukket, basert på visse kvalifikasjonskriterier, slik som for eksempel betalingsevne (2) tildeling etter skjønn, basert på politiske bestemte kriterier, som for eksempel størrelse, geografi eller kvalifikasjoner. Tildeling etter politiske kriterier vil vanligvis være basert på at

konsesjonene tildeles gratis eller basert på faste priser, selv om disse vil kunne variere etter hvor konsesjonene tildeles. Tildeling etter politiske kriterier blir ofte betegnet som "skjønnhetskonkurranse", ettersom søkerne gjerne framstiller seg og sitt prosjekt i best mulig lys. Auksjon er den mekanismen som med størst sannsynlighet fører til at de bedriftene som skaper størst verdier får konsesjonen. Bedriftene bruker sin egen kunnskap om interne og eksterne forhold til å vurdere hvor høyt de kan by. I en skjønnhetskonkurranse må offentlige byråkrater eller eksperter vurdere bedrifters interne forhold. Dette kan være vanskelig da mye kunnskap er "taus" eller kostbar å fremskaffe. En auksjon kan derfor utnytte kunnskap som ikke er lett tilgjengelig for myndighetene. Samtidig vil en auksjon vanskeliggjøre spesielle politiske prioriteringer.

Ingen vekst, unntatt...

Per 2015 er lus og rømming de sentrale utfordringene. Både tidligere og nåværende fiskeriminister (Berg Hansen og Aspaker) har gitt klar beskjed om at næringen ikke kan påregne en vanlig ekspansjon før disse problemene er løst, eller i det minste kraftig redusert. Likevel er det flere initiativ som vil resultere i vekst. Det mest konkrete er bruken av grønne konsesjoner. Tiltaket ble lansert under regjeringen Stoltenberg i 2013, med sikte på å få prøvd ut en rekke tiltak mot lus og rømming. Hovedtanken var at oppdretterne skulle kunne søke om et gitt antall grønne konsesjoner, hvor vilkårene for tildeling var basert på ny teknologi og aksept av strengere lusekrav enn det som i dag er gjeldende (0,5 voksne hunn-lus per laks). Etter regjeringsskiftet høsten 2013 bestemte Solberg-regjeringen at prosessen skulle videreføres som planlagt. Mange oppdrettere sa seg interessert og det kom inn i alt 255 søknader, som i sin tur ble vurdert av et lite ekspertutvalg. Ønsket om utprøving av nye teknologiske løsninger ble imidlertid kombinert med flere andre målsettinger, slik som geografisk prioritering (av Finnmark og Troms), prioritering av små selskaper (definert som mindre enn 20 konsesjoner), og utprøving av nye prinsipper for tildeling (auksjon i tillegg til ordinær tildeling etter gitte kriterier). I tillegg var det et krav at de som fikk tildelt grønne konsesjoner måtte innløse én av sine ordinære konsesjoner som også skulle drives etter grønne prinsipper. Det medførte at ordningen etter hvert ble ganske komplisert, noe som framgår av Figur 7.



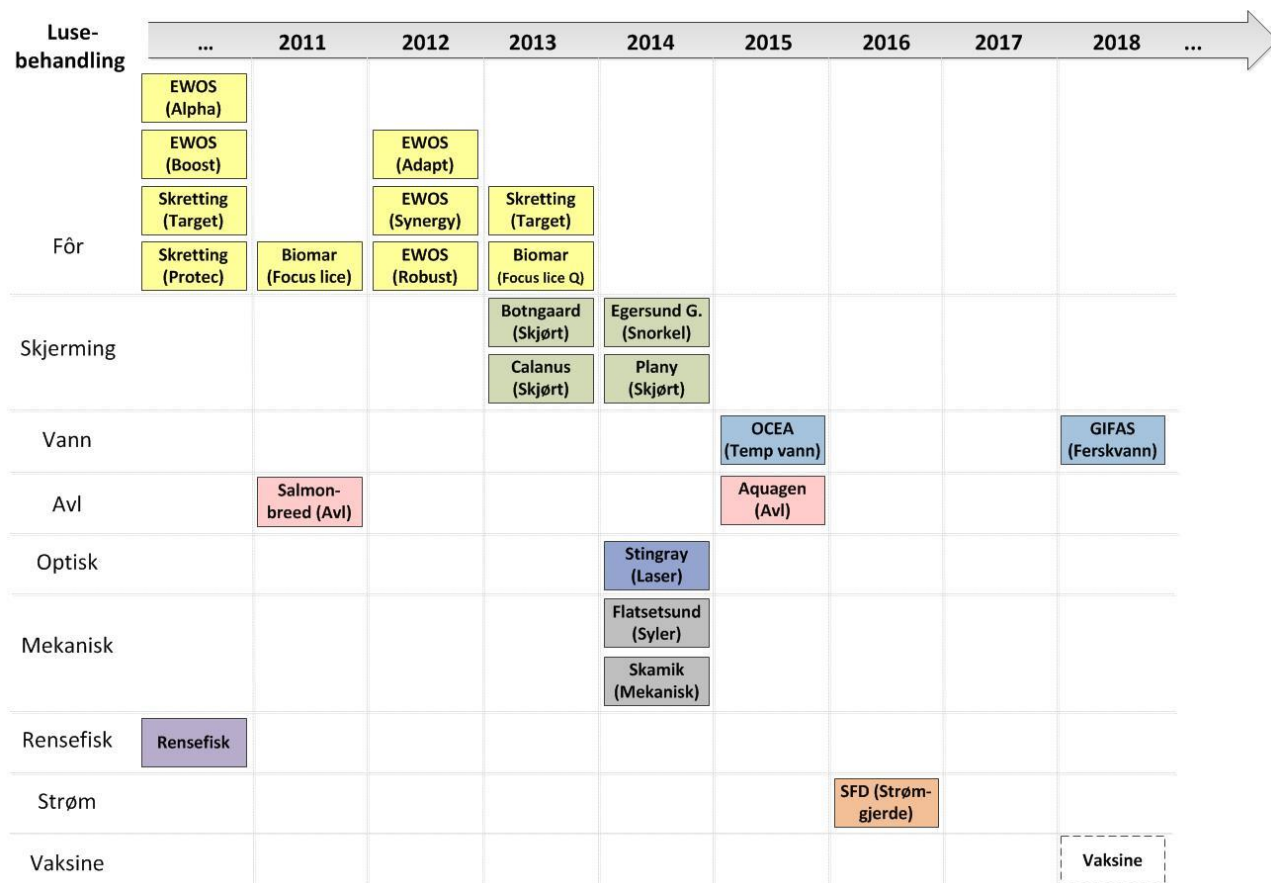
Figur 8 Fordelingen av grønne konsesjoner 2014

Som det framgår av Figur 8 ble 15 av de 45 konsesjonene basert på auksjon, via en lukket budrunde av kvalifiserte tilbydere. Her ble konsesjonene priset fra 55 til 65 millioner kr, og det var i hovedsak større selskap som kjøpte (Gruppe B). Det er også verd å reflektere litt over den store spredningen i budene i gruppe B. Det høyeste budet, fra Salmar Farming AS, var på 66 millioner. Det 45. budet, fra SalmoNor AS var på 40 millioner, og de to laveste av totalt 70 bud var på 10 millioner kroner. Flere selskaper hadde også klare elementer av strategisk budgivning, med grupper av bud med forskjellig verdi. Salmar Farming AS fikk tildelt åtte konsesjoner, til fire forskjellige priser, og hadde også flere lavere bud som ikke gikk inn. Mainstream Norway AS fikk fem konsesjoner til to forskjellige priser.

Den store spredningen i budene reflekterer etter alt å dømme; 1) forskjellig grad av optimisme i forhold til næringens framtidsutsikter, 2) forskjeller i kostnadsnivå (produktivitet), og 3) usikkerhet i forhold til hvordan auksjonen ville utfolde seg. Selv om laksenæringen er blitt mer moden, illustrerer dette klart at det fremdeles er store forskjeller mellom selskapene. Det er likevel klart at budrunden synliggjorde de betydelige verdiene som ligger i konsesjonene.

I gruppe A som omfattet 20 konsesjoner i Finnmark og Troms, hvorav 10 skulle forbeholdes små selskap, er tildelingen nå ferdigstilt, og igjen var det i hovedsak større selskap som fikk tilslag, men fire mindre selskap fikk tildeling, alle til en fast pris av 10 millioner kr per konsesjon. Både i gruppe A og B er tildelingen basert på innløsning av en eksisterende konsesjon, slik at når de nye konsesjonene blir operative vil det være 70 konsesjoner som drives på grønne vilkår, det vil si med en maksimal lusegrense på 0,25 lus per laks, basert på to lusebehandlinger per produksjonssyklus.

Da gjenstår Gruppe C, som også ble tildelt basert på en fast pris (10 millioner kr per konsesjon), men med enda strengere krav til antall lus per laks (0,1). Tildelingen av disse "mørkegrønne" konsesjonene er ennå ikke rettskraftig, da klagebehandlingen fortsatt pågår, og endelig avklaring ventes ikke før sommeren 2015. For alle tildelingene var kravet at de foreslåtte løsningene skulle bidra til redusert påslag av lus og redusert rømming. De løsningene som vant igjennom var i hovedsak knyttet til bruk av luseskjørt, rensefisk og ulike metoder for rensing (laser), mens i forhold til rømming var det løsninger basert på større smolt (lenger tid på land og kortere tid i sjøen) samt bruk av steril (triploid) laks som ble prioritert. Store, lukkede offshoreløsninger ble ikke prioritert. En oversikt over hvilke tiltak som har vært og er under utprøving med hensyn på lusebekjempelse framgår av Figur 9.



Figur 9 Ulike tiltak i bekjempelse av lus (Basert på Sjømat Norge, 2015)

Samlet kan det sies at utlysingen av de grønne konsesjonene i første omgang medførte at eksperimentelle løsninger som eksisterte før utlysingen, nå blir gjennomført i industriell skala. Hva som blir det endelige resultatet gjenstår å se, noe som først vil bli klart flere år fram i tid. Samlet vil de 45 konsesjonene bety en produksjonsøkning på cirka 55.000 tonn når alle er operative eller cirka 5 prosent økning i forhold til produksjonsnivået i 2014.

3.2.2 Konsesjonsutvidelser

Under Stoltenberg II-regjeringen utlyste fiskeriministeren muligheten av å utvide produksjonskapasiteten med 5 prosent. Etter omfattende protester og vurdering av miljøtilstanden, ble resultatet at kun oppdretterne i Troms og Finnmark fikk anledning til utvidelse (fra 900 MTB til 945 MTB). Seinere er tilbudet igjen lansert, seinest i siste Melding til Stortinget. Her er prisen satt ned i forhold til hva som først ble signalisert og tiden for iverksetting utvidet. Lusegrensen er imidlertid satt svært lavt (0,1 lus per laks), noe som har medført at mange oppdrettere er skeptisk til om en slik utvidelse lar seg gjennomføre. Tiltaket må sees som et midlertidig tiltak i påvente av et helt nytt regime som ble varslet i samme Melding til Stortinget, hvor departementet antyder at nytt regime først kan bli virksomt fra 2017.

Det norske samfunnet har bestemt at muligheten for å produsere oppdrettslaks skal begrenses gjennom konsesjoner. Spørsmålet er hvilken mekanisme som skal brukes for å tildele konsesjoner.

3.3 Tilgang til næringsareal

På 2000-tallet begynte areal til oppdrett å bli et problem, eller i det minste, en utfordring. I regjeringens strategi for en bærekraftig oppdrettsnæring, nevnes arealtilgangen som en av fem hovedutfordringer. Dette bidro i sin tur til opprettelsen av arealutvalget (Gullestadutvalget) som leverte sin innstilling i 2010. Her heter det i sammendraget:

"Ekspertutvalget for effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen har hatt som mandat å komme med forslag til en ny overordnet arealstruktur. En struktur som kan bidra til at akvakulturnæringen utnytter areal på en bærekraftig og effektiv måte, med minst mulig miljøpåvirkninger og smitterisiko. Fremtidens arealstruktur skal også bidra til en balansert sameksistens med andre interesser i kystsonen. Tilgjengelig produktivt areal i kystsonen er et av Norges viktigste konkurransefortrinn som oppdrettsnasjon. Arealet var lenge betraktet som en overskuddsressurs uten et uttrykt behov for en overordnet styring av bruken. Med veksten i næringen er dette nå et tilbakelagt stadium. Tilgangen på gode oppdrettslokaliteter er en knapphetsfaktor for en bærekraftig utvikling av næringen. Samtidig er det store regionale forskjeller med hensyn til arealutnyttelse og produksjonsintensitet. Det største potensialet for vekst vil ligge i nord. I sør, der intensiteten er størst, finnes de største miljøutfordringene. Her vil på kort og mellomlang sikt potensialet for økonomisk vekst i første rekke være knyttet til reduserte tap i produksjonen og en mer effektiv arealutnyttelse. På bakgrunn av forventet utvikling har utvalget lagt til grunn at utfordringene med hensyn til bruk av areal de neste ti årene i all hovedsak vil være knyttet til oppdrett av laks og regnbueørret."

Mens arealutvalgets analyse av arealsituasjonen fikk bred støtte i næringen, var forslaget til virkemidler langt mer omdiskutert. Siden den tid har arealspørsmålet bare blitt mer prekært, ettersom videre vekst i havbruksnæringen er avhengig av, ikke bare flere lokaliteter, men også bedre lokaliteter. Det har sammenheng med at vi nå beveger oss fra andre til tredje generasjon med hensyn på lokalitetsstruktur. Mange selskaper er interessert i å flytte anleggene lenger ut på kysten, til områder med større dyp og bedre vannutskifting, men som samtidig er rimelig skjermet for bølger og vind. Det innebærer en storstilt reforhandling av plass. Totalt er det ikke nødvendigvis snakk om flere lokaliteter, ettersom antallet lokaliteter er redusert fra 1.806 i 2000 til 946 i 2015. Av dagens klarerte lokaliteter er mellom cirka 550 og 600 lokaliteter til enhver tid i drift (jf. rullerende produksjon og behov for brakklegging).

Samtidig som antall godkjente lokaliteter er tilnærmet halvert siden 2006 og fram til i dag er produksjonen grovt sett fordoblet. Følgelig er produksjon per godkjent lokalitet tilnærmet fire ganger så høy i dag. Dette avspeiler seg i at lokalitetene også er blitt vesentlig større. I 2006 var bare 2 prosent av godkjente lokaliteter såkalte store lokaliteter, det vil si på mer enn 3.600 MTB¹¹, mens det i januar 2015 var 30 prosent av lokalitetene som var større enn 3.600 MTB. Denne lokalitetsstruktureringen har vært i tråd med både nyere kunnskap, krav og ønsker om miljømessig – og smittehygienisk drift, men også som resultat av industrialisering og teknologisk utvikling, hvor større og robuste anlegg muliggjør produksjon på færre anlegg.

¹¹ 3600 MTB var i henhold til tidligere forskrift om konsekvensutredninger grensen for såkalte "store lokaliteter".

I en undersøkelse vi nettopp har gjennomført blant alle norske oppdrettselskaper om hva som må til for å realisere vekst og videreutvikling av havbruksnæringen, er svarene klare: 63 prosent sier seg noe enig eller helt enig i at "Den viktigste utfordringen for min bedrift i dag er tilgang på lokaliteter som har tilstrekkelige dyp, god vannutskifting og god skjerming for vind og bølger." Av respondentene som oppgir at andre problemer er de viktigste for bedriften, svarer mange at det er faktorer som knytter seg til arealtilgang, slik som "treghet i byråkratiet" og "politisk overstyring av arealplaner". Tilgang på egnede arealer er den største begrensningen for videre vekst i selskapet svarer 37 prosent av respondentene, holdt opp mot innsigelser fra andre interessenter i kystsonen (20 prosent), kommunale planprosesser (19 prosent), naturlige begrensninger (lokalitetsegnethet og resipientkapasitet) (4 prosent). For å oppnå en framtidig vekst på 4–5 prosent årlig oppgir 66 prosent at de vil trenge *flere* lokaliteter, og 54 prosent at de vil trenge *bedre* lokaliteter.

Kort sagt, oppdretterne har stort fokus på arealspørsmålene både i dag og på lenger sikt, med hensyn på videre ekspansjon. De regionale møtene vi har gjennomført med deltakelse både fra oppdretterne og fra forvaltningen gir likevel et litt mer nyansert bilde av situasjonen. Det å få tilgang på nye og bedre lokaliteter ser ut til å være vanskeligst i sør, hvor anleggene i dag ligger som tettest, og hvor det er atskillig konflikter med andre interesser. I nord er det først og fremst konfliktene med den tradisjonelle fiskerinæringen og med villaksefiskerne som dominerer.

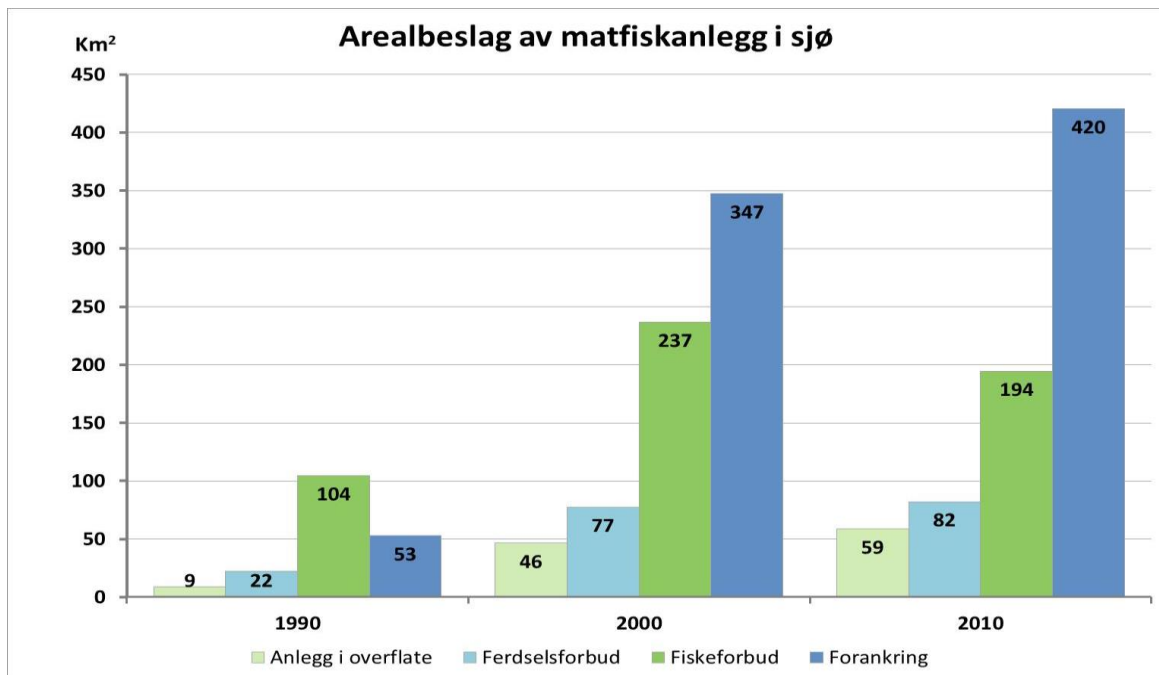
Langt ut på 1990-tallet kunne representanter fra havbruksnæringen hevde – med en viss rett – at det merdarealet som ble okkupert av samtlige norske oppdrettsanlegg ikke oversteg arealet av to rullebaner på Gardermoen. Kort sagt, mangel på arealer ble fortsatt ikke ansett som noe problem. Problemet er imidlertid at det er lite tilgjengelig statistikk og oversikter over arealtilgang, areal-disponeringer og arealutviklingen i sjø, dette i en slående kontrast til situasjonen for landarealene. Som påpekt av Andreassen *et al.* (2010) er arealbeslag i oppdrettssammenheng et sammensatt begrep, som må relateres til:

- Oppdrettsanleggets fysiske areal og sikkerhetssoner
- Fortrengningsareal for nærings-, ferdsels- og fritidsinteresser
- Påvirkningsareal for resipient-, miljø- og verneinteresser
- Spredningsareal for sykdom og parasitter

Fortsatt er det slik at havbruksnæringen beslaglegger et lite areal, selv når forankringssonene inkluderes (se). Næringens samlede arealbeslag er da på 420 km² eller mindre enn fem promille av området innenfor grunnlinja. Arealet settes i perspektiv ved at det utgjør omtrent arealet av Andøya eller godseier Løvenskiolds eiendom i Nordmarka utenfor Oslo.

Det som virkelig legger beslag på store sjøområder er det smittehygieniske beslaget, som kommer som et resultat av at Mattilsynet (tidligere Fylkesveterinærene) krever minimumsavstander mellom lokaliteter. Konkrete krav til avstand er ikke nedfelt i lov eller forskrift, men fremkommer i veiledere for saksbehandling. For lokaliteter på inntil 3.120 tonn MTB, som ikke inngår i en koordinert driftsstruktur, er det angitt en anbefalt minsteavstand på 2,5 km til andre matfisklokaliteter. For lokaliteter for mer enn 3.120 MTB eller som inngår i en gruppe med koordinert driftsstruktur, stilles det som regel krav om oppdrettsfrie branngater på 5 km. Innenfor en slik gruppe kan det etableres flere lokaliteter, med en anbefalt minsteavstand på 1,5 km. Avstandskravene er som sagt anbefalt og praktiseres noe ulikt, blant annet avhengig av lokale miljø- og sykdomsforhold. Det har også

avstedkommet påstander fra næringen om urimelige avstandskrav og ulik forvaltningspraksis, men næringen har likevel sett seg tjent med ordningen, for å redusere faren for smitte og sykdommer.

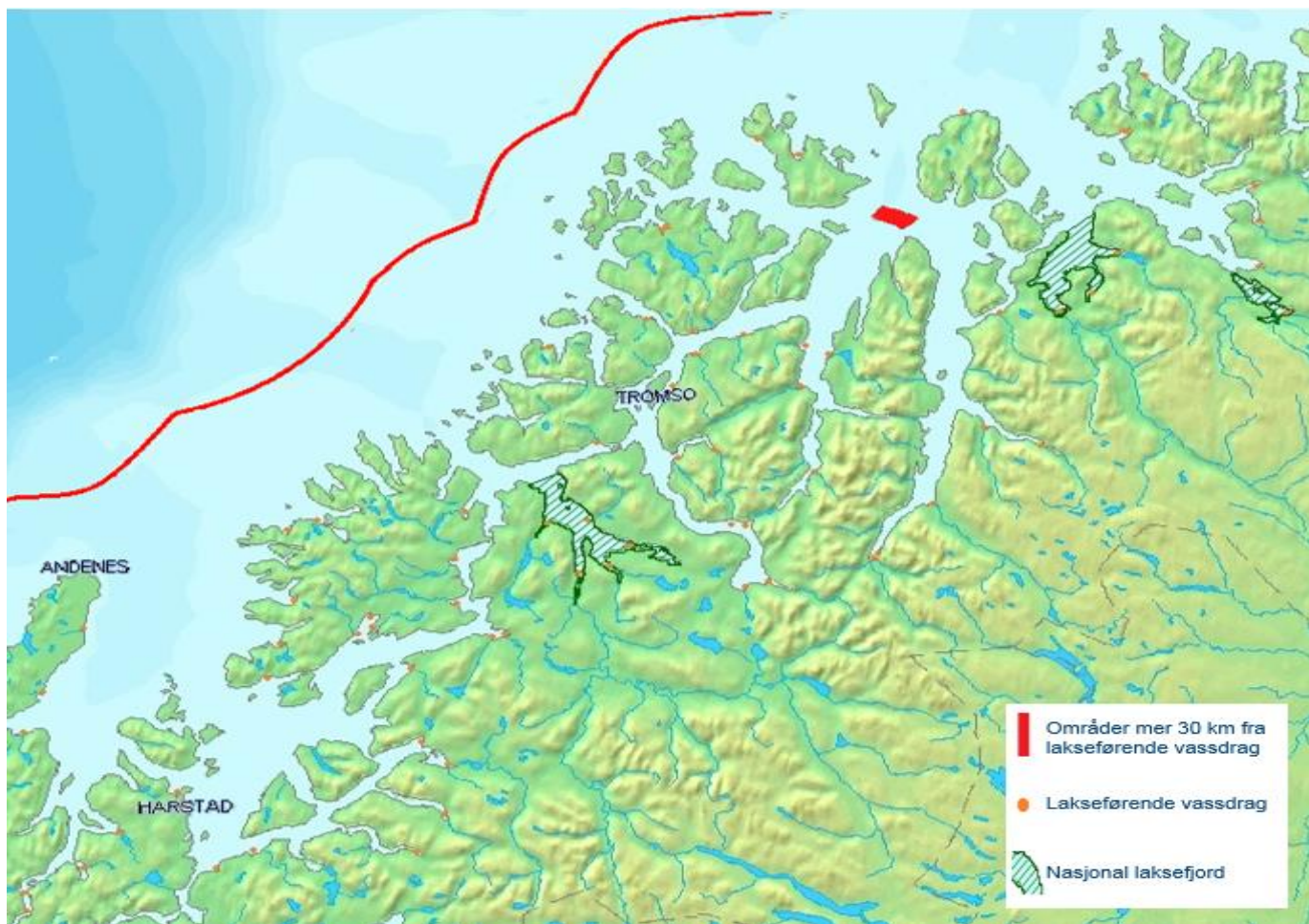


Figur 10 Estimert samlet nasjonalt arealbeslag av matfiskanlegg for laks og ørret i sjø i 1990, 2000 og 2010 (Kilde: Andreassen et al., 2010)

I den seinere tid er det utviklete modelleringsverktøy for bevegelse av vannmasser og smittespredning. Det antas at dette framover vil få økt betydning for fastsettelse av krav til lokalitetsavstander. Det kan innebære både lengre og kortere avstander, og dermed høyst sannsynlig mer varierte avstandskrav. Om et slikt verktøy vil frigjøre eller legge beslag på større områder, er foreløpig et åpent spørsmål.

Statlige havbruksmyndigheter forvalter også en lang rekke andre lover, forskrifter og bestemmelser som legger føringer på næringens lokalitetstilgang, og her er miljøvernmyndighetene og fylkesmannens miljøvernnavdeling blitt en stadig mer sentral premissgiver. Eksempelvis har tidligere Direktoratet for Naturforvaltning (nå Miljøverndirektoratet) i et supplement til en saksbehandlingsveileder for oppdrettssaker, lagt relative strenge føringer på behandlingen av søknader om endringer i akvakulturvirksomhet.¹² DN viser der til at ICES har anbefalt at en ikke bør etablere oppdrettsvirksomhet nærmere enn 30 km fra vassdrag med laksefisk, og DN instruerer fylkesmennene til at: "Nyetablering og andre endringer nærmere enn 30 km bør derfor vurderes nøye med mindre det kan godtgjøres at disse endringene ikke medfører økt, men snarere redusert påvirkning på vill laksefisk". Det innebærer for eksempel for Troms at det eneste arealet som utelates vil være et lite område nord for Lyngahalvøya, som for øvrig er altfor eksponert for dagens driftsteknologi, se Figur 11.

¹² Brev fra DN av 07.07.2009 til Fylkesmennene (Ref. 2009/7766 ART-FF-HH).



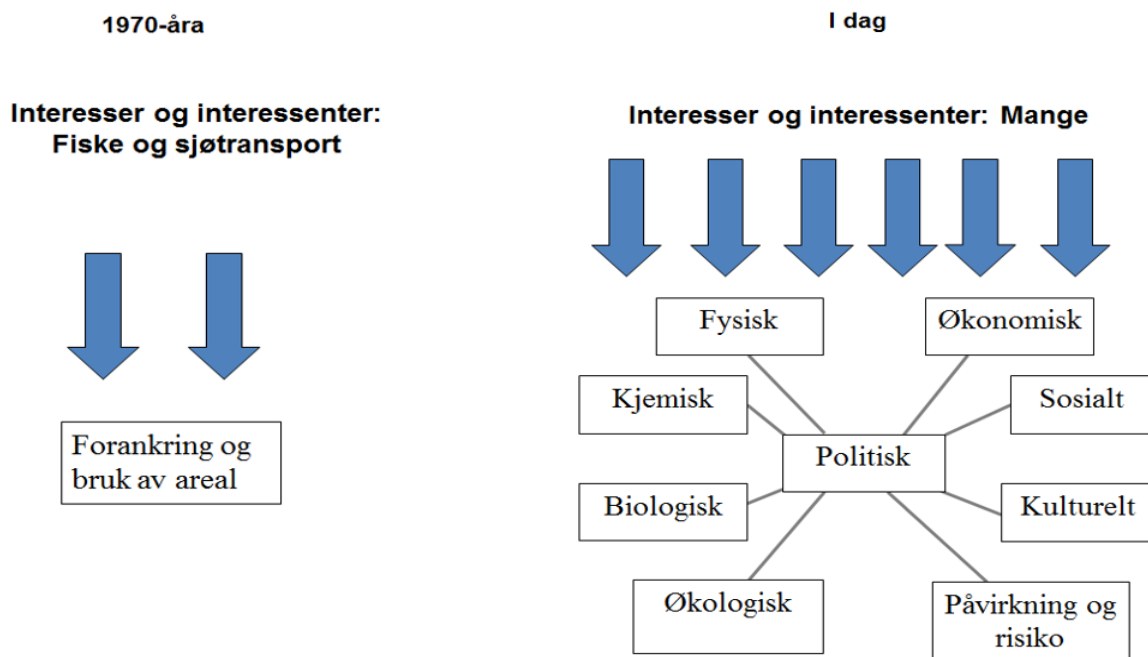
Figur 11 Områder med mer enn 30 km fra lakseførende vassdrag i Troms (Kilde: Nofima)

Sett fra oppdretternes side er hovedutfordringen i dag (bortsett fra lus og rømming) at mange kommuner er lite villig til å sette av mer areal til fiskeoppdrett i sine arealplaner for sjø (enten som kystzoneplaner eller som del av kommuneplanen). For kommunene er dette et spørsmål om å få kompensert for å gjøre "sine" sjøområder tilgjengelig for akvakultur. I dag stilles områdene i prinsippet *gratis* til disposisjon. Juridisk er det ingen som kan hevde eiendomsrett til sjøarealene utenfor marbakken, men prinsippet om at arealene ligger til fellesskapet er uttrykkelig slått fast av begge regjeringer (Stoltenberg og Solberg). For kommuner kan kystzoneplanlegging med sikte på tilrettelegging for havbruksnæringen være både ressurs- og kostnadskreven, og flere kommuner krever nå en større andel av verdiskapingen i havbruksnæringen. Prioritering av areal til havbruk kan også ha betydelige politiske kostnader, ved at konkurrerende interesser, det være seg fiske, friluftsliv eller turisme, må vike plass for nye oppdrettslokaliteter. De 56 kommunene som er organisert i Nettverket av Fjord og Kystkommuner (NFKK) har da også hatt dette som sin fremste kampsak i en årrekke, foreløpig uten å ha fått gjennomslag. Betaling av deler av konsesjonsvederlaget først til fylkeskommunene og deretter til kommunene (40 prosent ved siste tildeling) er opplagt et, men en slik tildeling reiser samtidig nye problemer. For det første ved at slike tildelingsrunder skjer uregelmessig og kommunene kan derfor ikke gjøre regning med faste inntekter. For det andre, ved at tildelingene blir helt avhengig av hvor de enkelte oppdrettselskaper velger å legge sine anlegg. Forsøk på å lage en mer solidarisk tildelingsmodell på frivillig grunnlag, strandet i Sør-Trøndelag.

Flere oppdrettere har tatt til orde for at staten, gjennom bruk av såkalt statlige retningslinjer, kunne overstyre kommunenes rett til å forvalte sjøarealene. Lite tyder på at det blir aktuell politikk i de nærmeste årene. Snarere går forvaltningsreformen i retning av å gi kommunene et større ansvar. Spørsmålet om betaling for bruk av sjøområdene vil derfor fortsatt være en viktig utfordring, gitt at havbruksnæringen har behov for flere og bedre områder.

3.3.1 Lokalitetsprosesser

Søker utarbeider og fremmer selv søknad om tillatelse til akvakultur. Det er stilles i dag langt mer omfattende krav til dokumentasjon enn tidligere. Eksempelvis var søknadsskjema på midten av åttitallet på to sider med en tilhørende veileder på én side, mens det i dag er et tettskrevet søknadsskjema på seks sider med en veileder på 33 sider. Med tilhørende vedlegg og dokumentasjon er det vanlig at en lokalitetssøknad i dag er på mellom 75 og 150 sider. Dette har selvsagt sammenheng med vektning av interesser og hensyn som skal ivaretas. I næringenes begynnelse var det primært fokus på lokaliseringen i forhold til farled og fiskeriinteresser, mens det i dag er langt flere interesser som skal ivaretas (se Figur 12).



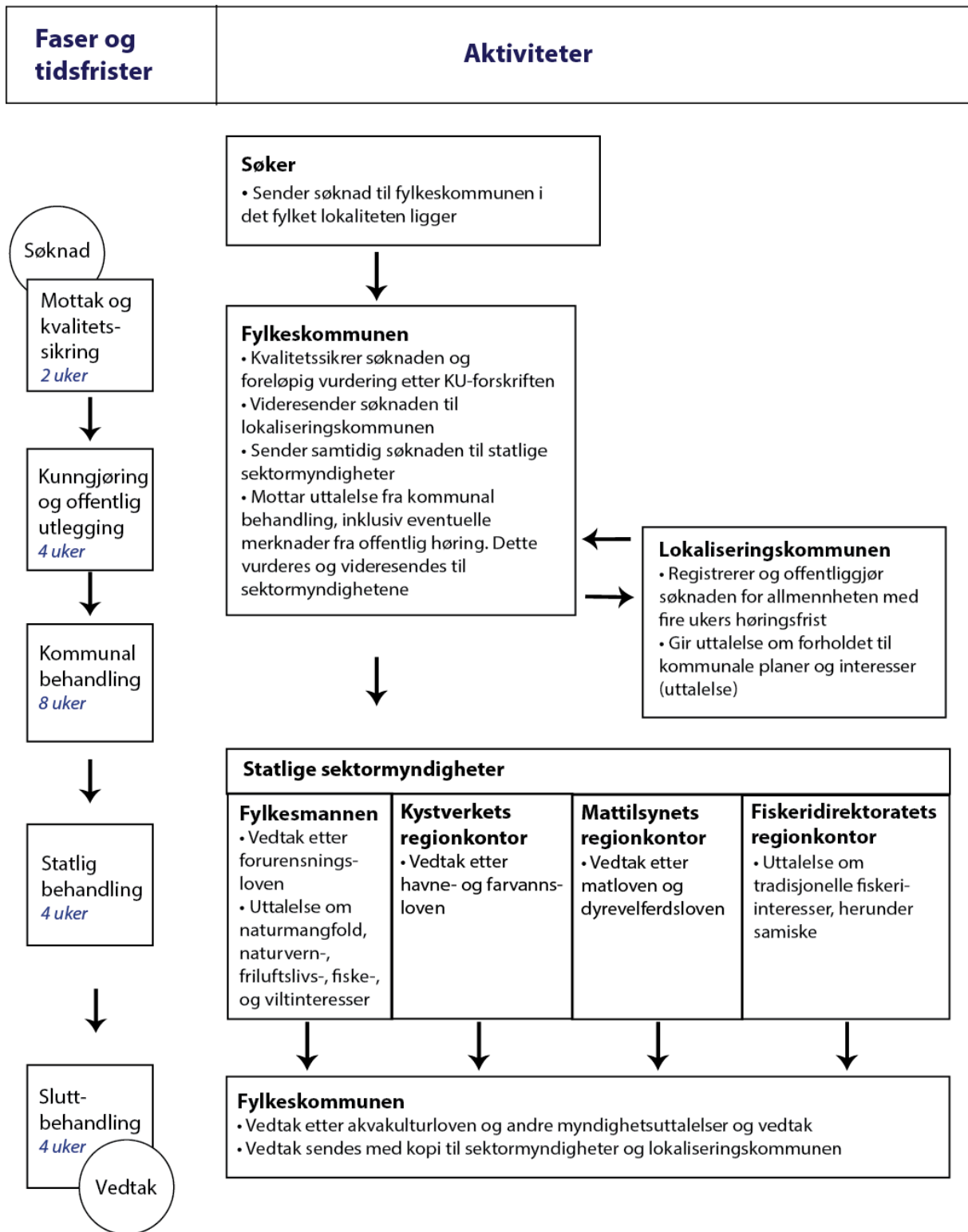
Figur 12 Endring i interesser som skal ivaretas ved lokaliseringen av havbruksanlegg (Figur: Jahn Petter Johnsen)

Når søknaden er komplett med nødvendige vedlegg og dokumentasjon sendes den fylkeskommunen i lokaliseringsfylket. Endringer på en tildelt lokalitet, som går ut over gjeldende tillatelse eller vilkår for denne (for eksempel økt maksimal tillatt biomasse, MTB), vil normalt innebære krav om ny søknad. Søker har også et selvstendig ansvar for å vurdere om tiltaket er utredningspliktig etter forskrift om konsekvensutredninger.

Det er Fiskeridirektoratet som er sektormyndighet etter akvakulturloven, men fylkeskommunene har fått delegert ansvaret for å avgjøre etableringssaker etter akvakulturloven, og har også koordineringsansvaret i søknadsbehandlingen. Dette innebærer at fylkeskommunen skal kvalitetssikre søknaden i forhold til en rekke krav om dokumentasjon og forundersøkelser.

Fylkeskommunen innhenter også vurdering fra vertskommunen om forholdet til kommunale planer for området. På dette stadiet foretas også en vurdering av hvorvidt tiltaket er omfattet av bestemmelsene for konsekvensutredning.

Dersom disse forholdene er i orden, videresender fylkeskommunen søknaden til lokaliseringskommunen og de statlige sektormyndighetene, det vil si Fylkesmannens miljøvern avdeling, Kystverkets regionkontor, Mattilsynets regionkontor og Fiskeridirektoratets regionkontor. Dersom Fylkesmannen, Kystverket eller Mattilsynet avslår en etableringssøknad kan det ikke gis tillatelse (konsesjon) etter akvakulturloven og det kan ikke gis tillatelse i strid med vedtatte planer, vernetiltak, plan- og bygningsloven eller kulturminneloven (jf. § 15 i akvakulturloven). Figur 13 viser en skjematisk framstilling av saksgangen i behandlingen av lokalitetssøknader, med tidsfrister inkludert. Jf.: Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader (<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-05-18-708>).



Figur 13 Saksgang i behandling av akvakulturtillatelser. For akvakultur med uttak av ferskvann (settefiskanlegg) vurderer også NVE om tiltaket er konsesjonspliktig etter vannressursloven. Figuren viser også saksbehandlingstid slik den er fastsatt i forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader (Kilde: Solås & Johnsen, 2014, etter lignende figurer fra Fiskeridirektoratet og Fiskeri- og kystdepartementet)

65 kommuner, fordelt på 5 fylker. Motivet for å samarbeide er flere. Kysten består av mange små kommuner og mangel på kompetanse og plankapasitet er en reell utfordring. De fleste interkommunale kystsoneprosesser er prosjektorganisert, og fylkeskommunen har i de fleste tilfeller en koordinerende rolle. Mer helhetlig interkommunalt planlegging er nedfelt både i PBL (2008, §9–1), er ønsket av myndighetene.

3.4 Konsekvensutredning (KU)

Forskrifter relatert til konsekvensutredning etter plan og tiltak er nylig revidert med ikrafttreden 1. januar 2015, og reguleres nå av 2 forskrifter, og skiller mellom **plan og tiltak**. Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven håndteres av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover håndteres av Klima- og miljødepartementet. Ansvarlig myndighet relatert til akvakulturtiltak er fylkeskommunen og behandling skal knyttes opp til akvakulturloven.

De første norske bestemmelsene om konsekvensutredninger trådte i kraft 1. juli 1990 og er senere utviklet og revidert flere ganger, blant annet som en tilpasning til EUs prosjektdirektiv. I starten var bestemmelsene avgrenset til utredninger for tiltak og var ikke innrettet mot utarbeidelser av offentlige planer og planprosesser. Dette ble endret på ved revisjon av plan og bygningsloven i 2004, som innebar at KU bestemmelser ble utvidet til også å gjelde visse planer etter plan- og bygningsloven og ikke bare planer for tiltak og tiltak etter sektorlover. I forbindelse med at kravet til konsekvensutredninger ble innarbeidet i en ny plandel av plan- og bygningsloven, ble forskrift om konsekvensutredninger revidert, og gjort gjeldende fra 1. juli 2009. Revisjonen innebar en sterkere integrering av konsekvensutredninger i forbindelse med utarbeidelse av alle regionale- og kommunale planer.

3.4.1 Konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover

Siste revisjon i 2015 innebærer et skille mellom plan og tiltak etter sektorlover. Forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover omfatter et større virkeområde som definert i §1. Generelt er det en forenkling relatert til mindre tiltak, mens det er skjerpede krav til større.

§ 1. Innhold og generelle bestemmelser

Formålet med bestemmelsene er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av tiltak, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, tiltak kan gjennomføres.

Saksbehandling etter forskriften skal ivareta krav til utredning og dokumentasjon som følger av annet lovverk og som er relevante for den beslutningen konsekvensutredningen skal ligge til grunn for. Avgjørelser etter forskriften er ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

I tillegg til det virkeområdet som følger av plan- og bygningsloven § 1–2, er også hele Norges territorialfarvann, norsk økonomisk sone og den norske kontinentalsokkelen omfattet av forskriftens virkeområde.

Det stilles også nå større krav til faglighet, herunder faglig kompetanse til personell som gjennomfører feltundersøkelser og utredningen. I tillegg er det nå krav til at tiltakshaver skal anvende standardiserte metoder, samt systematisere og legge inn innsamlede data i tilgjengelige databaser slik at dette er tilgjengelig for offentlige myndigheter. Forskriften er harmonisert i forhold til krav fra EFTA sitt overvåkingsorgan ESA, som lenge har påpekt manglende implementering i forhold til relevante EU-direktiver. Dette er faktisk den viktigste begrunnelsen for revisjonen. Eksempelvis er den tidligere norske grensen og definisjon av et "større akvakulturanlegg" på 3.600 MTB ikke i tråd med EU-direktivet, da det ikke er størrelsen på tiltaket, men tiltakets influens på miljø og samfunn som har betydning.

3.4.2 Konsekvensutredning for planer etter plan- og bygningsloven

Begrunnelsen for revisjonen er den samme som for tiltak etter sektorlovgivningen. EU-krav og ESA's trussel om rettsak relatert til manglende implementering av 2 EU-direktiv¹⁴.

Forskrift om konsekvensutredning for planer etter plan- og bygningsloven er også forenklet for mindre utbygginger som ikke har krav til planprogram for mindre regulerings saker. Dette medfører normalt en tidsbesparelse i slike saker. Dog kan også mindre saker som slipper planprogram få krav om konsekvensutredning hvis de vurderes som vesentlig for miljø og samfunn. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) har listet opp følgende endringer for nasjonale forhold i revidert forskrift (Tabell 3).

Tabell 3 Endringer for nasjonale forhold i revidert forskrift (Kilde: Kommunal- og moderniseringsdep., 2014)

Endringsforslag som en følge av nasjonale forhold:	Bestemmelse
Bestemmelse om at forslagsstiller selv skal vurdere om planen kan få vesentlige virkninger	§ 4
Bestemmelse om unntak fra kravet om planprogram	§ 5
Presiseringer av krav til innhold i, og fastsetting av, planprogram, herunder tydeliggjøring av frist for å fastsette planprogrammet. Bestemmelse om at planmyndighet kan avslutte saksbehandlingen ved å unnlate å fastsette planprogram	§ 6
Bestemmelse om at konsekvensutredninger skal utføres av personer med relevant faglig kompetanse	§ 7
Bestemmelse om bruk av standardiserte metoder og innleggelse av innsamlede data i databaser	§ 8
Bestemmelse om at dokumentene skal gjøres tilgjengelige på internett	§ 11
Bestemmelse om bruk av planprogram som grunnlag for valg av konsept for statlige tiltak som omfattes av reglene for konseptvalgutredning	§ 12
Endringer og presiseringer i bestemmelsen om avklaring og endring av rollen som ansvarlig myndighet	§ 15
Endringer som en følge av at KLD er nasjonalt kontaktpunkt for FN Espoo-konvensjonen med protokoll	§ 16
Endringer og suppleringer av kriteriene for vurdering av vesentlige virkninger	Vedlegg III
Endringer og presiseringer av rammer for krav til innhold i konsekvensutredningen	Vedlegg IV

¹⁴ "EU har to direktiver om miljøkonsekvensutredninger: Direktiv 2011/92/EU om vurdering av visse offentlige og private tiltaks virkninger for miljøet omhandler miljøvurderinger av tiltak eller prosjekter og omtales i det følgende som "EIA-direktivet" (Environmental Impact Assessment) 1. Europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/42/EØF om vurdering av miljøvirkningene av planer og programmer som gir føringer for senere behandling av tiltak omfattet av EIA-direktivet. Dette direktivet omtales som direktivet om strategiske konsekvensutredninger og omtales i det følgende som "SEA-direktivet" (Strategic Environmental Assessment) 2. Direktivene er en del av EØS-avtalen, og setter rammer for nasjonal lovgivning. Direktivene er, med unntak av offshore virksomhet, implementert i norsk rett gjennom bestemmelser i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrift om konsekvensutredninger" (Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, planavdelingen – KMD-ref.14/1013)

Kravet om miljøkonsekvensanalyser gjelder når det er fare for betydelig negativ effekt på naturmangfoldet, jf. art 14, 1. ledd, bokstav a. Art. 14 er i hovedsak ivaretatt i norsk rett ved plan- og bygningslovens bestemmelser om miljøkonsekvensutredninger, jf. plan- og bygningsloven § 4 og kapittel XIV. Men også naturmangfoldloven § 8 bygger på prinsippet om analyse av konsekvenser for miljøet ved enkelttiltak. Bestemmelsene har dermed tilsynelatende overlappende virkeområder.

3.5 Havbruksmeldingen – på vei mot et nytt regime?

I tillegg til de grønne konsesjonene har Solberg-regjeringen kommet med to nye innspill som skal kommenteres. Det første gjelder forslaget om en generell økning på fem prosent for alle oppdrettere gitt at de aksepterer en lusegrense på 0,1 lus per laks. Forslaget ble lansert i juni 2014 og deretter sendt ut på høring. Selv om oppdretterne, via sine organisasjoner (FHL og NSL) var positive til økningen, var de skeptiske til realismen i kravet om maksimum 0,1 lus per laks. Prisen (1,5 millioner kr) ble vurdert som akseptabel, men risikoen ble ansett som for høy (tilbakekalling, uten kompensasjon hvis lusegrensen overskrides et gitt antall ganger). Seinere er prisen justert ned til 1 million kr, og oppdretterne har fått frist til 1. desember 2016 med å ta i bruk kapasitetsøkningen og betale vederlaget. [Meld. St. 16 (2014–2015):32].

Det andre gjelder et forslag til en mer permanent ordning for vekst i havbruksnæringen. Høringsnotatet ble sendt ut i desember 2014, med høringsfrist 15. januar 2015. I notatet legges det frem tre ulike alternativer for vekst: 1) fortsatt tildelingsrunder med objektive kriterier fastsatt fra gang til gang, 2) en fast årlig vekstrate, eller 3) et system basert på handlingsregler. Hvert av alternativene drøftes, men det er liten tvil om at alternativ 3) er departementets foretrukne løsning, og mesteparten av notatet går ut på å forklare hvordan dette alternativet kan utformes i praksis. Utgangspunktet er at veksten skal bestemmes ut fra en handlingsregel. "I dette alternativet vil et sett miljøindikatorer være avgjørende for om vekst skal tilbys eller ikke. Forutsigbarheten sikres her ved at det er bestemt på forhånd når man skal vurdere vekst og hvilke kriterier som skal være oppfylt for at vekst skal vurderes. Bærekraften sikres ved at det er miljøindikatorerne som styrer dette". I notatet omtales at bærekraft kan måles via flere indikatorer, men på det nåværende stadium er det bare lakselus (antall voksne hunnlus per laks) som er foreslått brukt som indikator. Videre forutsetter forslaget at kysten deles opp i produksjonsområder og utsettsoner, på samme måte som foreslått av Arealutvalget. Det antydes at kysten kan bli oppdelt i 11–13 produksjonsområder, hvor konsesjonene er knyttet til områder. Indikatorene skal være de samme over hele landet, men vekst (eller nedtrapping) vil skje på sonenivå. I høringsnotatet presenteres et "trafikklyssystem" hvor rødt fører til reduksjon av produksjonen, mens gult tilsier at produksjonen er bærekraftig, mens grønt skal føre til at produksjonen kan økes.

Forslaget til et nytt reguleringsregime for havbruksnæringen har møtt svært variable reaksjoner, og mange av høringsinstansene har ønsket kombinasjoner av alternativ 1, 2 og 3. Den grunnleggende kritikken mot forslaget er at man her blander to reguleringsformer, nemlig bruken av konsesjoner (tillatelser) og tilknyttet MTB og regulering på lokalitetsnivå, hvor kapasiteten også er angitt ved hjelp av MTB. Regjeringen har klart signalisert at konsesjonsordningen vil ligge fast, på tross av at ordningen ikke lenger skal brukes til å regulere totalproduksjonen. En ordning med innskrenkning i konsesjons-MTB vil trolig åpne for en rekke rettssaker, ettersom dette kan sees som en form for kollektiv avstraffelse (en oppdretter som driver dårlig vil kunne medføre redusert MTB for alle naboanlegg). Konsekvensene av økt MTB på tillatelsesnivå og forholdet til MTB på lokalitetsnivå er ikke omtalt i høringsnotatet. Dersom kriteriene for økt produksjonskapasitet på tillatelsesnivå er

oppfylt, vil en gradvis økning av MTB på tillatelsesnivå føre til at det er MTB på lokalitetsnivået som er den begrensende faktoren for fremtidig vekst. Næringen vil følgelig være avhengig av flere lokaliteter eller utvidelse av eksisterende lokaliteter dersom veksten skal realiseres.

Fra administrativt hold pekes det på at det foreslåtte systemet vil innebære omfattende endringer i forhold til dagens system. I følge Fiskeridirektoratet:

"Høringsnotatet legger opp til en radikal endring av forvaltningsregimet for norsk havbruksnæring. Det vil blant annet kreve et betydelig utredningsarbeid, omfattende regelverksarbeid, vesentlige endringer i forvaltningen, omlegging av registre foruten endringer og styrking av tilsynsaktiviteten. Produksjonsområdene må opprettes i egne forskrifter som også inneholder nødvendige prosessregler for endringer. Driften av et system med produksjonsområder lar seg vanskelig realisere med dagens fragmenterte forvaltning. Et system med produksjonsområder innebærer en mer komplisert forvaltning i seg selv, og vil bli meget ressurskrevende med dagens rolle- og ansvarsdeling."

I Meld. St. 16 (2014–2015) er forslaget gitt en noe mer presis utforming, men fortsatt gjenstår det å avklare en rekke ubesvarte spørsmål, når det gjelder hvordan det nye regimet skal håndtere eventuelle økninger eller reduksjoner i MTB-grunnlaget som den enkelte oppdretter har i sin tillatelse (konsesjon). Her framgår det at et nytt regime tidligst kan innføres fra starten av 2017.

4 Konsekvenser for havbruksnæringen

Samfunnets avveininger når det gjelder økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft nedfelles i den politikk som utformes i form av reguleringer og andre virkemidler. Etter at samfunnet har satt mål for næringen når det gjelder økonomi, miljøeffekter med mer er oppgaven for myndighetene å utforme reguleringer som er mest mulig treffsikre i forhold til målsetningene og samtidig medfører minst mulig samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Det vil ofte være mulig å innføre reguleringer som medfører relativt lave kostnader per produsert kilo laksefisk for samfunnet og bedriftene.

En politikk for havbruksnæringen stiller store krav til myndighetene fordi det er en næring i hyppig endring på mange områder, herunder kunnskapsgrunnlag og teknologi.

Tabell 4 Sentrale elementer i en vellykket politikk for havbruksnæringen kan oppsummeres slik:

Elementer	Kommentarer
Kompetanse	På alle områder må myndighetene ha en kritisk kompetanse på de relevante forvaltningsnivåene når det gjelder miljømessig og økonomisk bærekraft, betingelser for vekst, etc.
Dialog	I en næring med hyppige endringer i kunnskapsgrunnlag og teknologi besitter næringsaktørene ofte størst kompetanse, og det er derfor nødvendig med en tett dialog mellom myndigheter og næringsaktører i utforming av reguleringer og andre virkemidler.
Dynamikk	Politikken må erkjenne den dynamiske karakteren til næringen, og tilpasse seg endringer i næringens størrelse, struktur og teknologi over tid.
Fleksibilitet	Politikken må være fleksibel og hurtig tilpasse seg til dels uforutsette og kortsiktige utfordringer/kriser på områder som f.eks. sykdom, handelsbarrierer, matvaresikkerhet.

Når man skal vurdere effektene av reguleringer fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan man skille mellom "statiske" og "dynamiske" effekter. De *statiske effektene* handler om hvordan reguleringer påvirker næringsaktørenes tilpasning på kort sikt, det vil si for en gitt teknologi og gitte investeringer i kapitalutstyr. De *dynamiske effektene* handler om hvordan reguleringer påvirker næringsaktørenes handlinger i et lengre tidsperspektiv – hvordan reguleringer påvirker innovasjonsprosesser, investeringer og produktivitetsvekst.

Først drøfter vi statiske effekter av reguleringer. Vi kan skille mellom direkte og indirekte kostnader av rettslig rammeverk og praktiseringen av dette:

1. Direkte kostnader:
 - Myndighetenes ressursbruk i etablering og drift av regulering (enten denne er helt eller delvis finansiert gjennom avgift på selskapene)
 - Ansatte i selskapenes timeinnsats på etablering og drift av regulering (søknader, rapportering, med mer),
 - Kjøp av konsulenttjenester i forbindelse med etablering og drift av reguleringer,
 - Investeringer og drift av utstyr/programvare knyttet til myndighetskrav/-regler.
2. Indirekte kostnader:
 - Effekter på innsatsfaktor-priser/-tilgang/-kvalitet: Reguleringer kan bidra til at prisen på innsatsfaktorer blir høyere, for eksempel på prisen på settefisk (Sandvold & Tveterås, 2014).

- Effekter på organisering av produksjon og produksjonsprosesser: Reguleringer kan bidra til at produksjonsprosessene må organiseres slik at de blir mer kostbare, fordi de krever flere timeverk, arbeidskraft med høyere utdanning, eller bruk av mer kostbart utstyr.
- Utnyttelse av skalaøkonomi: Reguleringer kan føre til at skalaøkonomien på en lokalitet eller i selskapet ikke kan utnyttes fordi produksjonen begrenses direkte, eller fordi bruken av viktige innsatsfaktorer som ikke kan substitueres med andre innsatsfaktorer (eksempelvis mengden levende fisk i merdene) begrenses.
- Effekter på produktkvalitet, koordinering/planlegging med slakteri og andre ledd i verdikjeden: Reguleringer kan føre til at man mister fleksibilitet i slaktning av fisk og dermed tilpasning til markedets eller kundenes behov, og tilpasning til fiskens kvalitet eller verdi gjennom produksjonssyklusen.

De langsiktige effektene av reguleringer kan være store i forhold til innovasjon, produktivitet, lønnsomhet og internasjonal konkurransevne. Dersom reguleringene medfører en for stor økning i produksjonskostnadene i forhold til produksjonskostnadene i andre land kan det gjøre det lønnsomt for andre land å øke produksjonen på bekostning av Norge. Dette kan også skje ved at norske selskaper velger å lokalisere eller øke produksjonen i andre land. På den annen side så kan rett utformede reguleringer i forhold til eksternaliteter innen laksenæringen gi den innenlandske næringen et konkurransefortrinn hvor konkurrentlandene ikke har like veltilpassede reguleringer. For lakseoppdrett er dette spesielt relevant for reguleringer i forhold til fiske sykdommer, hvor land som har utilstrekkelige reguleringer i det lange løp kan bli økonomisk straffet gjennom store sykdomstap, slik som tilfelle nok har vært for Chile tidligere (Asche *et al.*, 2009B).

Reguleringer kan også påvirke næringens incentiver til å investere i FoU, både budsjetter og FoU områder. Dette kan gi positive effekter når reguleringene er riktig utformet og dimensjonert i forhold til eksterne virkninger. Da kan reguleringene gi næringen sterkere incentiver til å investere i FoU som kan lede til innovasjoner som reduserer de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til de eksterne virkningene. Men hvis kostnadsdrivende reguleringer reduserer lønnsomheten i næringen ut over det som er nødvendig for å realisere den samfunnsøkonomiske optimale produksjonen, så kan dette føre til lavere investeringer i FoU og innovasjon. Dette handler selvfølgelig også om den forutsigbarhet som er knyttet til det totale reguleringsregimet for en næring som skal foreta beslutninger om store og langsiktige investeringer. En sentral utfordring for samfunnet er å utforme et reguleringsregime som legger til rette for bærekraftig vekst for næringen uten at det skjer hyppige og uforutsette endringer i reguleringene fra år til år som endrer lønnsomheten i bedriftenes langsiktige tilpasninger.

Som påpekt tidligere omfatter samfunnsøkonomiske effektivitetsbetraktninger også miljøeffekter. Ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er følgende prinsipper avgjørende for å sikre en økonomisk og miljømessig bærekraftig lakseoppdrettsnæring:

- Reguleringene skal sikre at stordriftsfordeler på lokalitetsnivå kan bli utnyttet innenfor bærekraftige rammer. Det betyr at oppdrettsanlegg må ha mulighet til å produsere volum som gir tilstrekkelig lave kostnader per kg produsert fisk. Dette innebærer også at det må være tilgjengelig for næringen tilstrekkelig antall lokaliteter med biofysiske forhold som tillater bærekraftig utnyttelse av stordriftsfordeler langs etter kysten.
- Reguleringene skal være utformet slik at de gir oppdretterne incentiver til å redusere de negative eksterne effektene på miljø og fiskehelse gjennom individuelle tiltak knyttet til

forhold som de selv har mulighet til å påvirke. Dette innebærer også at økonomiske sanksjoner i form av bøter og lignende skal være knyttet til forhold på lokalitetsnivå som oppdretter med rimelighet kan påvirke gjennom egen adferd.

- Reguleringene skal være utformet slik at de gir en effektiv balanse mellom både positive og negative eksterne virkninger av produksjonen i en region. Siden ulike regioner har ulike biofysiske forhold og ulik sårbarhet i forhold til for eksempel villaks så vil dette innebære at reguleringen av totalproduksjonen og andre forhold vil måtte være forskjellig fra region til region. Det er viktig at regioner får mulighet til å utvikle innovative næringsklynger gjennom at produksjonsaktiviteter ikke blir unødvendig begrenset av reguleringer (Asheim & Isaksen, 2002; Tveterås & Battese, 2006).
- Reguleringene skal bidra til at havbruksnæringen gjennom året kan tilpasse seg variasjoner i både produksjonsforhold på den ene siden (temperaturer med mer) og markedsforhold på den andre siden (etterspørsel og markedspriser) slik at den i avveiningen mellom produktivitet og priser kan finne de tilpasninger som gir høyest samfunnsøkonomisk pris-kost margin.
- Reguleringene skal sikre at det både er tilstrekkelige økonomiske incentiver til innovasjon for havbruksnæringen og at det ikke er hindringer for å ta i bruk nye innovasjoner som kan bidra til bærekraftig vekst. På lang sikt er det bare innovasjoner som kan sikre bærekraftig vekst, mens reguleringenes rolle er å sikre blant annet akseptable miljømessige effekter for samfunnet innenfor den til enhver tid eksisterende produksjonsteknologi.
- Reguleringene skal gi tilstrekkelig forutsigbarhet for de store og langsiktige private investeringene som må foretas i havbruksnæringen. Dette innebærer at det må utformes langsiktige "kjøreregler".

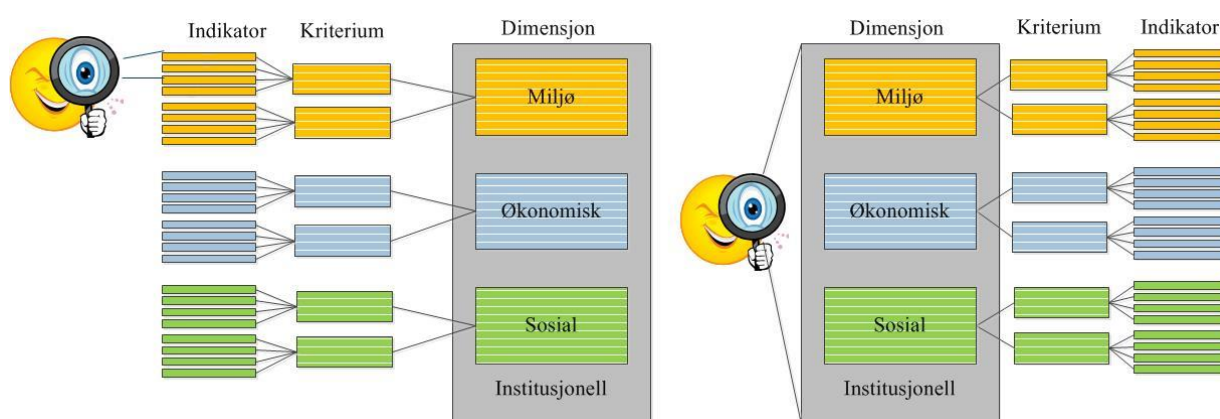
5 Sammenfatning

Hensikten med denne delrapporten er å gi en oversikt over rammeverket for norsk havbruksnæring. Funnene fra kartleggingen er oppsummert nedenfor.

5.1 Bærekraft

Er norsk havbruksnæring bærekraftig? Bærekraftig utvikling er som nevnt et komplisert konsept, og det er derfor ikke enkelt å svare på dette spørsmålet. I dagens debatt trekkes ulike konklusjoner om dette, ofte kun basert på et begrenset utvalg av parametere i miljødimensjonen, for eksempel rømming av oppdrettslaks og miljøpåvirkning av lakselus, jf. Meld. St. nr. 16 (2014–2015).

Som nevnt tidligere innrømmes det fra departementets side at fokuset er på miljømessig bærekraft, mens økonomisk og sosial bærekraft er knapt behandlet. Bruk av kun en dimensjon av bærekraftig utvikling vil gi en snever tilnærming, som illustrert i Figur 15. En utfordring med en snever tilnærming av bærekraft, er at diskusjonen låses til spørsmål knyttet til for eksempel miljø og kan kamuflere andre grunnleggende spørsmål om utvikling av samfunnet og havbruksnæringen. Flere hevder at bærekraftig utvikling må inkludere både miljømessig, økonomisk, sosial og institusjonell bærekraft.

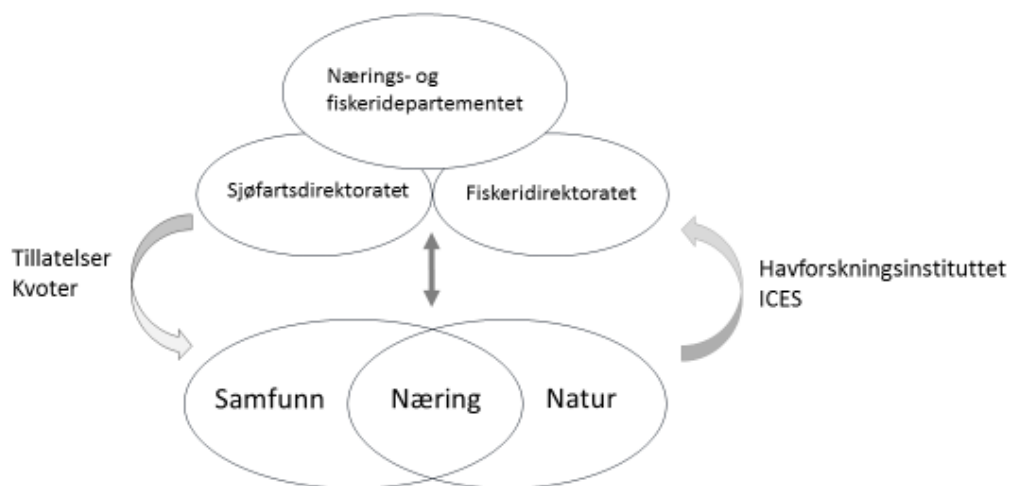


Figur 15 Snevert syn versus bredere tilnærming til bærekraftig utvikling (Kilde: Nofima)

Havbruksnæringen har ambisjoner om økt vekst. I et høringsnotat om ordningen for vekst i oppdrettsnæringen fremkommer det at et sett miljøindikatorer vil være avgjørende for om vekst skal tilbys eller ikke. Prinsippet for om vekst skal tilbys i en næring eller ikke bør være basert på en helhetlig vurdering av bærekraftig utvikling, som inkluderer ei avveining mellom fordeler og ulemper av alle dimensjonene av bærekraft. Et interessant spørsmål i denne sammenhengen er; får andre naturbaserte næringer som jordbruk, fiskeri, gruvedrift, olje- og gassindustrien tilsvarende krav som havbruksnæringen dersom de ønsker å øke produksjonen? Alle naturbaserte næringer vil gi fotavtrykk, men hvor mye skal vi akseptere for å ha den velstanden vi har i dag, og for den sysselsettingen og ringvirkninger de ulike næringene gir? Burde det brukes samme bærekraftsprinsipper for alle naturbaserte næringer, såkalte næringsnøytrale bærekraftsprinsipper, for å oppnå rettferdig behandling av ulike aktører? Og hvilke konsekvenser vil dette ha?

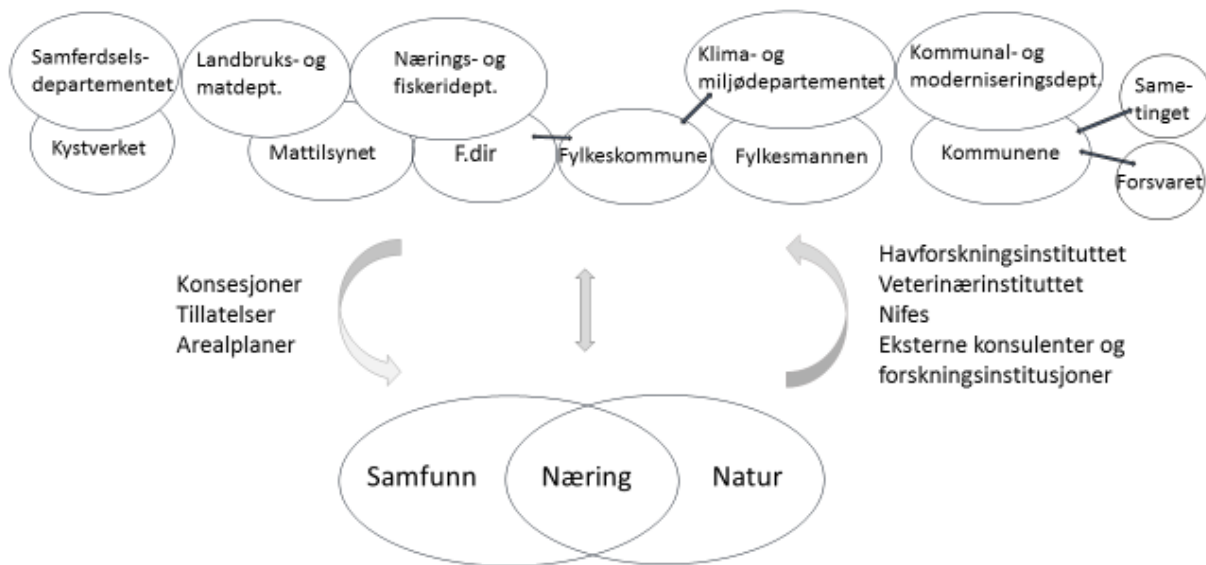
5.2 Forvaltningssystemet

Forvaltningssystemet for norsk havbruksnæring er fragmentert, spesialisert og komplekst. Figur 16 og Figur 17 gir en forenklet framstilling av forvaltningssystemene for henholdsvis fiskeri- og havbruksnæringen. For å kunne gi en forenklet oversikt har vi valgt å ta utgangspunkt i hvilke forvaltningsmyndigheter som er involvert for å gi en tillatelse til å drive virksomhet i henholdsvis fiskeri- og havbruksnæringen, her definert som å starte ervervsmessig fiske med egen merkeregistrert båt eller å starte oppdrettsvirksomhet i sjø. Figurene inkluderer altså ikke forvaltning av hele verdikjeden, selv om modellen i utgangspunktet legger opp til en helhetlig framstilling av systemet (jf. Figur 3). Heller ikke driftsfasen er inkludert. Videre har vi kun tatt med de fiskeri- og havbruksspesifikke organene, noe som vil si at for eksempel skattemyndighetene og arbeidstilsynet ikke er inkludert. Figurene viser en oversikt over hvilke forvaltningsinstitusjoner som er involvert i prosessen, både direkte og indirekte, når en tillatelse til å starte virksomhet behandles. Figurene illustrerer at forvaltningssystemet som fiskeriaktørene har å forholde seg til, er mindre komplekst enn det systemet havbruksaktørene forholder seg til (uten at det dermed er sagt noe om kompleksiteten i regelverket for drift etc.) Havbruksaktørene har rundt et dusin ulike forvaltningsorganer å forholde seg til, illustrert i Figur 17.



Figur 16 Forenklet skematisk illustrasjon av den delen av forvaltningsorganisasjonen som er involvert, direkte eller indirekte, når tillatelser til å starte fiskeriaktivitet skal vurderes

Figur 16 viser en forenklet versjon av de forvaltningsinstitusjonene som er involvert når en søknad om tillatelse til å starte ervervsmessig fiske med eget fartøy vurderes. Fiskeridirektoratet håndterer søknaden, og gir de tillatelser som trengs, slik som deltageradgang, spesielle tillatelser og kvoter i de fiskerier hvor det er påkrevd, og ervervstillatelse for fartøy, forutsatt at fartøyet har fått de nødvendige godkjennelser fra Sjøfartsdirektoratet. I de fiskeriene hvor kvoter benyttes, er det Havforskningsinstituttets bestandsovervåkningsdata, kvalitetssikret av Det internasjonale havforskningsrådet (ICES), som ligger til grunn for kvotefastsettelsen.



Figur 17 Forenklet skjematisk illustrasjon av den delen av forvaltningsorganisasjonen som håndterer tillatelser til å starte havbruksvirksomhet - Ved virksomhet som involverer uttak av ferskvann (slik som settefisktillatelser) er også NVE involvert

Figur 17 gir en noe forenklet oversikt over forvaltningsmyndighetene som er involvert i prosessen med å gi en tillatelse til å starte havbruksvirksomhet. Som i Figur 16 er det kun de havbruksspesifikke etatene som er tatt med i figuren. For å drive oppdrett i sjø trenger man en akvakulturtillatelse, som er knyttet til én eller flere lokaliteter. Som vist til i kapittel 2 forutsettes det at det er gitt tillatelse etter matloven, forurensningsloven, havne- og farvannsloven og vannressursloven, før det kan gis tillatelse etter akvakulturloven. Dette gir "vetorett" til Mattilsynet, Miljødirektoratet/fylkesmennene, Kystverket (og NVE hvis det gjelder settefisk) når det gjelder akvakulturtilatelser. Dersom en av sektormyndighetene gir avslag på søknad om tillatelse, kan det ikke gis tillatelse etter akvakulturloven. I tillegg har den enkelte kommune sin vetorett ved at de gjennom arealplaner kan stenge muligheten for akvakulturvirksomhet. Samtlige sektormyndigheter, her også inkludert Forsvaret og Sametinget, har innsigelsesrett til kommunale arealplaner, og kan slik virke inn på næringens tilgang til areal. Også fylkeskommunen og nabokommuner kan levere innsigelse.

De ulike sektorinteressene har vist en aktiv holdning til å beskytte de interessene de er satt til å ivareta. Sektoretatenes ivaretagelse av "sine" interesser er selvsagt bra og fullt ut legitimt. Dagens system synes imidlertid ikke i tilstrekkelig grad å ivareta behov for en overordnet avveining av interesser. For eksempel kan en nektelse av etablering av akvakultur på en lokalitet isolert sett være riktig om spørsmålet kun vurderes ut fra miljøinteresser, mens en samlet vurdering av hensynet til utvikling av næringen, arbeidsplasser, bedre plassering av anlegget ut fra et smittespredningsperspektiv og så videre kan tale for at anlegget likevel tillates etablert. Etter dagens system for tildeling av akvakulturlokaliteter vil resultatet av en slik vurdering likevel bli at det gis avslag på søknaden. I den senere tid har en sett saker hvor én sektoretat har nektet tillatelse til lokalitet, hvor det kan argumenteres for at en samlet vurdering kunne medført at det hadde blitt gitt tillatelse.

Etter dagens system er ingen myndighet tildelt oppgaven med å foreta en helhetlig vurdering av alle interesser som taler for og mot etablering. Dette er en svakhet i systemet som taler for at det gjøres tilpasninger i regelverket for klarering av akvakulturlokaliteter. Det er nærliggende å se for seg et

system inspirert av innsigelsesordningen for arealplaner. For eksempel ved at i tilfeller der en part mener at en samlet vurdering tilsier at det gis tillatelse selv om en sektoretat har gitt avslag, gis parten adgang til å kreve at Fylkeskommunen oversender saken til Nærings- og fiskeridepartementet for en endelig overordnet vurdering. Departementet kan gjøre en første vurdering hvor begjæringen om ny overordnet vurdering enten tas til følge eller avslås. Dersom saken tas inn for en ny overordnet vurdering, gis alle sektoretater med sine overordnede departementet mulighet til å gi uttalelse før endelig beslutning fattes av Nærings- og fiskeridepartementet.

Grensen mellom politikk og fag

Silotenkning og mangel på koordinering er en stor barriere mot utvikling og innovasjon. For å motvirke silotenkning er det behov for samordning på tvers av de ulike offentlige myndighetene som har ansvar for forvaltning av havbrukssektoren. Dette gjelder for eksempel i behandlingen av lokalitetssøknader. Det er også behov for samhandling og koordinering av tverrsektorielt arbeid på et mer strategisk plan, gjerne i samarbeid med næringsaktører på områder hvor næringen har utfordringer. Dette gjelder i håndtering av sykdom og parasitter, og i forhold til å utvikle organisatoriske, driftsmessige eller tekniske løsninger som kan bidra til en mer bærekraftig næring.

Fylkeskommunen fikk gjennom forvaltningsreformen et spesielt ansvar for å koordinere de andre offentlige aktørene i behandlingen av lokalitetssøknader, men har derimot ikke fått myndighet til å håndheve verken tidsfristforskriften eller blitt gitt andre virkemidler for å styre tidsbruk eller samordning av vedtak/uttalelser. De fleste fylkeskommunene ser derimot ut til å ha tatt initiativ til å få til samordning i forbindelse med lokalitetssøknader, det vanligste ser ut til å være at dette gjøres på uformelt vis mellom saksbehandlere. I hvilken grad dette har effekt på en mer koordinert saksbehandlingsprosess og påfølgende vedtak avhenger av om samordningen gis prioritet (tid og ressurser) hos de ulike offentlige aktørene.

Det å være en oppdatert saksbehandler med kunnskap og innsyn i marin sektor er en utfordring fordi feltet er komplisert, og endrer seg stadig. Hos de offentlige aktørene i Norge er i tillegg fagmiljøene små. I de ni fylkeskommunene som har lakseoppdrett er det én til tre saksbehandlere per fylke som har ansvar for håndteringen av oppdrettssaker, det samme antall saksbehandlere finner vi også hos de andre offentlige aktørene. Små fagmiljø gjør det vanskelig å holde seg oppdatert, få nye impulser og kunnskap, og å få til utvikling. Derimot så er det i hver region, på tvers av de ulike offentlige instansene en håndfull mennesker som til sammen har mye kunnskap om havbruk. Styrket koordinering og samhandling mellom de ulike offentlige instansene kan derfor bidra til at saksbehandlerne har tilgang på oppdatert kunnskap og gode fagmiljø og på sikt føre til en bedre forvaltning.

Håndteringen av naturmangfoldloven er både en kilde til manglende konsensus i forvaltningen, og til ulik geografisk praksis og skjønn i saksbehandlingen. Naturmangfoldloven forplikter alle offentlige aktører, men det er grunn til å tro at i praksis er det Fylkesmannen som i størst grad vektlegger og gir uttale om naturvern i behandlingen av lokalitetssøknader. De har derimot ikke vetorett når det gjelder naturvern og fylkeskommunen kan derfor velge å la andre hensyn veie tyngre. I hvilken grad fylkeskommunene velger å ta hensyn til Fylkesmannen sine frarådinge på dette området vet vi lite om, men her kan det være store forskjeller mellom fylkene.

Marin forvaltning er organisert ulikt hos de ulike fylkeskommunene noe som påvirker både hvordan det legges til rette for samarbeid internt i fylket, og i hvilken grad politiske myndigheter er involvert i

håndteringen av oppdrettsaker. I de fleste fylkene har administrasjonen fått tildelt myndighet fra politisk hold til å signere for kurante saker, og det betyr at det kun er spesielt omstridte saker som er oppe til politisk behandling. I enkelte fylker er det derimot fylkesråd(et) som signerer alle vedtak slik at det er større grad av politisk involvering. Hvilke konsekvenser større eller mindre politisk involvering har å si for håndteringen av oppdrettsaker i forvaltningen vet vi lite om, men man kan anta at arbeidsmengden for saksbehandlerne er noe større der hvor myndigheten ikke er overført til administrativt nivå. Internt i fylkeskommunen er det også ulikheter hva gjelder intern koordinering mellom marin enhet og planavdelingen. Hvorvidt saksbehandlere på marin forvaltning har et tett samarbeid med planavdelingen vil påvirke hvilken rolle fylkeskommunen kan ha som rådgivende instans overfor kommunene når det gjelder lokalitetstildeling.

Forutsetningen for i det hele å kunne starte prosessen med å få tildelt en lokalitet er at søker har konsesjon (tillatelse). I teorien kan da oppdretter søke på lokaliteter som allerede er avsatt til A-områder i kommunale planer, eller alternativt; søke om at anlegget blir plassert i et FFFNA-område, noe som innebærer en mer omfattende prosess, ettersom det da enten må søkes om dispensasjon, eller at kommunen utskiller egne A-områder innen FFFNA-området. I praksis ligger initiativet hos oppdretter som gjerne har sett seg ut en god lokalitet, og som deretter setter i gang prosessen med å få denne godkjent som A-område, og til bruk for egen bedrift. I tilfellet flere selskap er interessert i samme lokalitet gjelder prinsippet om at "first come, first served". Og hvis andre sektormyndigheter har tungtveiende innvendinger, så blir prosessen stanset, eller i siste instans overlatt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet til meklings.

Helt siden Arealutvalget leverte sin innstilling i 2010 har det vært fokus på areal som knapphetsfaktor for videre vekst. Oppdretterne selv betoner også behovet, ikke bare for mer areal, men også behovet for bedre areal. Slik vi har beskrevet i tidligere prosjekt (se Hersoug & Johnsen, 2012), åpner dette for en omfattende reforhandling av plass, hvor tidligere avsatte lokaliteter (A-områder) må byttes inn i nye, som er bedre tilpasset dagens produksjonsteknologi og nyere viten om smitte, lus, og behovet for sanitære tiltak. På tross av direkte sysselsetting i settefisk og matfiskanlegg og omfattende ringvirkninger av oppdrett i andre og tilknyttede industrier, har det vært en økende skepsis i mange kommuner mot å stille større arealer til disposisjon for havbruksnæringen. Selv i etablerte oppdrettskommuner som Alta, har den politiske ledelsen ønsket å begrense tilgangen på nye arealer til oppdrett. Begrunnelsen har gjennomgående vært at kommunene får for lite igjen for å stille fellesskapets arealer til disposisjon for havbruksnæringen. Riktignok vil de ansatte skatte til kommunen, men med økt pendling og oljeturnus på flere matfiskanlegg vil også de direkte skatteinntektene ofte bli mindre enn forutsagt. Med hensyn på selskapsskatt vil oppdretterne skatte dit de har hovedkontor, noe som i Finnmark innebærer at alle selskap skatter til kommuner utenfor Finnmark.

Kort oppsummert har en rekke kommuner vært motvillige til å stille større arealer til disposisjon for havbruksnæringen. Det har også sammenheng med at oppdaterte planer, enten de lages som kommunedelplaner (kystsoneplaner) eller som ledd i kommunenes samlede arealplaner, er kostbare å utarbeide. Små kystkommuner har vanligvis verken kapasitet eller kompetanse til å utarbeide slike planer, og er derfor avhengig av eksterne konsulenter, eller at planene utarbeides via et interkommunalt samarbeid. Det skal også understrekes at mange kystkommuner også har politiske kostnader tilknyttet arealplanprosessene. Det å avsette større arealer til havbruksnæringen vil som oftest medføre konflikter med andre interesser, det være seg tradisjonelt fiske, fritidsfiske, turisme, friluftsliv, fritidsbeboere og verneinteresser. For de mest sentrale oppdrettskommunene, som er

organisert i Nettverket av Fjord- og Kystkommuner (NFKK), har dette medført krav om innføring av en produksjons- eller arealavgift. Kravet om arealavgift ble fremmet av kommuner allerede i 2006, men ble avvist av både FHL og i siste instans av Finansdepartementet i 2009. Seinere er kravet reist gjentatte ganger og nåværende regjering har vurdert spørsmålet og har nylig foreslått at kommune kompenseres økonomisk med deler av konsesjonsvederlaget.

Både foregående (Stoltenberg II) og nåværende regjering (Solberg) innførte et system hvor kommunene fikk tildelt en gitt prosentsats av konsesjonsvederlaget som tidligere ble betalt direkte til staten. I forbindelse med konsesjonsrunden i 2009 bestemte daværende regjering at 40 prosent av konsesjonsvederlaget skulle tildeles fylkeskommunen, med føringer på at pengene skulle gå til å bistå havbruksnæringen, mens det for konsesjonsrunden utlyst i 2013 ble bestemt at kommunene skulle få tildelt 40 prosent av vederlaget direkte. I tilknytning til utdeling av 45 grønne konsesjoner i 2014 innebærer det at kommunene skal tildeles i alt 480 millioner kr (basert på 15 konsesjoner omsatt via auksjon (55–65 millioner kr per konsesjon) og 30 konsesjoner omsatt til fastpris (10 millioner kr per konsesjon).

Erfaringene fra denne siste runden er svært blandet. De kommunene som "fikk" konsesjoner i sine områder var naturlig nok godt fornøyd, mens nabokommuner, som allerede har mye oppdrett var mindre fornøyd. Forsøk på å utarbeide en modell for en mer solidarisk fordeling, som ble gjort i Sør-Trøndelag, mislyktes da de mest favoriserte kommunene brøt ut.

Selv om tildeling til kommunene av det faste konsesjonsvederlaget opplagt er en forbedring i forhold til tidligere praksis, så medfører dette systemet flere svakheter. Den første gjelder regulariteten. Tildelingsrundene har til nå vært høyst uregelmessige, og kommunene kan derfor ikke planlegge for når inntektene kommer. (Derfor er en årlig produksjons- eller arealavgift fortsatt prioritert). For det andre gjelder systemet bare nye tildelinger, mens kommuner som allerede har mange konsesjoner ikke får noen tildeling. For det tredje vil en slik allokering bidra til å vanskeliggjøre etablering av branngater mellom ulike produksjonsområder. (Hvordan skal kommuner som har sine arealer i branngater kompenseres?). For det fjerde vil en slik tildelingsprosess åpne for skjulte forhandlinger mellom oppdrettselskap og kommuner. (De kommuner som legger nytt ut areal, vil kunne tiltrekke seg nye konsesjoner). Dette vil kunne medføre enda større utfordringer med sikte på å koordinere utviklingen i større produksjonsområder. I sum tilsier disse motforestillinger at kommunene må få et mer forutsigbart system, noe også oppdretterne sier seg enig i. Ifølge tidligere undersøkelser (Hersoug *et al.*, 2014) var 87 prosent av oppdretterne enig i at det vil lette tilgangen på nye arealer om kommunene får et fast, årlig vederlag for bruken av "sine" områder.¹⁵

Avslutningsvis skal vi påpeke at det er forskjell på kommuner. Som påvist av Andreassen *et al.* (2014) er det betydelige ringvirkninger av havbruksnæringen. I alt regner vi med at om lag 14.000 arbeidsplasser er skapt i tilknyttede næringer. Mange av disse er også lokalisert til perifere oppdrettskommuner. Likevel er det en forskjell ved at noen kommuner har mange arbeidsplasser i tilknyttet virksomhet, mens andre har få eller ingen. Per 2015 er det særlig de såkalte "akvarie-kommunene", som bare har selve matfiskoppdrettet, som er skeptisk til ytterligere ekspansjon av

¹⁵ Når vi her snakker om kommunene "sine" områder er det ikke i juridisk forstand. Ingen har eiendomsrett til kyst-områdene utenfor marbakken, men alle inngrep i disse områdene trenger offentlig godkjenning. I praksis har vi i Norge stilt oss slik at planlegging i sjø er frivillig, men at kommunene har ansvar for planlegging ut til grunnlinja+ en nautisk mil (for at forvaltningsområdet skal falle sammen med EUs vannrammedirektiv, som også Norge har sluttet seg til).

oppdrettsvirksomheten. Kommuner som har betydelige innslag av slakterier, videreforedlingsanlegg eller tilknyttet virksomhet har vist seg atskillig mer positiv til videre ekspansjon. Men fortsatt er bildet preget av: "No pay, no cure". Og inntil videre er det kommunene som sitter på nøkkelen til flere og større arealer, ettersom det er politisk lite sannsynlig at staten her vil velge å overkjøre kommunalt selvstyre.

6 Litteratur

- Aarsæther, N. & A. Buanes (2012). Staten – frå planaktør til planforvaltar? I Aarsæther, Falleth, Nyseth og Kristiansen (red.): *Utfordringer for norsk planlegging – Kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget, s 121–144
- Amdam, R. (2012). Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidande planlegging. I Aarsæther, Falleth, Nyseth og Kristiansen (red.): *Utfordringer for norsk planlegging – Kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget, s 273–290.
- Andreassen, O., J.P. Johnsen & B. Hersoug (2010). Oppdrettsnæringen minimale arealbeslag er i svak vekst og sterk endring. *Norsk Fiskeoppdrett*, **8**.
- Andreassen, O., & R. Robertsen (2014). Eierendringer for havbruksnæringen etter konsesjonsrunden i 2009. Rapport 4/2014, Nofima, Tromsø.
- Andreassen, O., & R. Robertsen (2014). Nasjonale ringvirkninger av havbruksnæringen. Rapport 49/2014, Nofima, Tromsø.
- Arealutvalget (2011). Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær. Rapport fra et ekspertutvalg oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet.
- Asche, F., A.G. Guttormsen & R. Tveterås (1999). Environmental Problems, Productivity and Innovations in Norwegian Salmon Aquaculture. *Aquaculture Economics and Management*, **3**:1, pp. 19–29.
- Asche, F., K.H. Roll & R. Tveterås (2009A). Economic Inefficiency and environmental impact: An application to Aquaculture Production. *Journal of Environmental Economics and Management*, **58**, pp. 93–105.
- Asche, F., H. Hansen, R. Tveterås & S. Tveterås (2009B). The Salmon Disease Crisis in Chile, *Marine Resource Economics*, **24**:4, pp. 405–412.
- Asche, F., K.H. Roll & R. Tveterås (2012). FoU, innovasjon og produktivitetsvekst i havbruk. *Magma*, **1**/2012, pp. 23–31.
- Asche, F., A. Guttormsen, K.H. Roll & R. Tveterås (2013). Produksjonsvekst, innovasjon og miljøutfordringer. Veksten i norsk lakseoppdrett. *Samfunnsøkonomen*, **4**, pp. 82–91
- Asche, F., K.H. Roll & R. Tveterås (2015). Profiting from agglomeration? Evidence from the Salmon Aquaculture Industry, accepted for publication in *Regional Studies*.
- Asheim, B.T. & A. Isaksen (2002). Regional innovation systems: The integration of local 'sticky' and global 'ubiquitous' knowledge. *The Journal of Technology Transfer*, **27**:1, pp. 77–86.
- FAO (1999). Indicators for sustainable development of marine-capture fisheries. The FAO technical guideline for responsible fisheries. No. 8. Rome, Italy, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO (2003). Fisheries management, 2. The ecosystem approach to fisheries. The FAO Technical guidelines for responsible fisheries. No. 4, Supply. 2. Rome, Italy, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Fiskeridirektoratet region Trøndelag (2006). Rapport. Ny forvaltningsmodell Havbruk. Tilgjengelig på: <http://www.fiskeridir.no/akvakultur/rapporter-utredninger/diverse/ny-forvaltningsmodell-havbruk>
- Fiskeri- og Kystdepartementet (2009). Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2009. 12. mars, Oslo.
- Gjelsvik, T. og M.H. Dale (2010). *Akvakulturloven*. Kommentirutgave. Oslo: Advokatfirmaet Schjødt DA.

- Hersoug, B. (2012). Kampen om plass på kysten – en historisk skisse. I Hersoug & Johnsen (red.): *Kampen om plass på kysten: Interesser og utviklingstrekk i kystzoneplanleggingen*. Oslo: Universitetsforlaget, pp. 18–39.
- Hersoug, B. & J.P. Johnsen (2012). *Kampen om plass på kysten: Interesser og utviklingstrekk i kystzoneplanleggingen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hersoug, B., O. Andreassen, J.P. Johnsen & R. Robertsen (2014). Hva begrenser tilgangen på sjøareal til havbruksnæringen? Rapport 37/2014, Nofima, Tromsø.
- Hovland, E. (2014). Havbruksnæringen i krise 1989–1991. I Hovland med flere: *Over den leiken ville han rå. Norsk havbruksnærings historie*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 215–247.
- Jentoft, S. (2007). Limits of governability: Institutional implications for fisheries and coastal governance. *Marine Policy* 31, 360–370.
- Johnsen, J.P. (2014). Is fisheries governance possible? *Fish and fisheries*, 15:3, 428–444.
- Karlsen, K., O. Andreassen & B. Dreyer (2013). Illustrasjon av bærekraftig utvikling, Nofima.
- Kolle, N. (2014). En næring for distriktene. I Hovland med flere: *Over den leiken ville han rå. Norsk havbruksnærings historie*. Bergen: Fagbokforlaget, pp. 151–177.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). Høringsnotat ved alminnelig høring av Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven. Planavdelingen. KMD-ref.14/1013, 46 sider.
- LOV-1981-03-13 nr. 6 Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven). Klima- og miljødepartementet.
- LOV-2000-11-24 nr. 82 Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven). Olje- og energidepartementet.
- LOV-2003-12-19 nr. 124 Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven). Helse- og omsorgsdepartementet.
- LOV-2009-04-17 nr. 19 Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven).
- LOV-2009-06-19-97 Lov om dyrevelferd (dyrevelferdsloven). Landbruks- og matdepartementet.
- LOV-2009-06-19 nr. 100 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Klima- og miljøverndepartementet.
- LOV 2008-06-27 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. Nr. 16 (2014-2015). Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. Melding til Stortinget. Nærings- og fiskeridepartementet.
- Ot.prp.nr.61 (2004-2005). Om lov om akvakultur (akvakulturloven). Tilråding fra Fiskeri- og kystdepartementet av 18. mars 2005, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II).
- Ot.prp. nr. 52 (2008-2009). Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Tilråding fra Miljøverndepartementet av 3. april 2009, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)
- Robertsen, R., I. Kvalvik, O. Andreassen, B. Hersoug & J.P. Johnsen (2014). Interkommunale planleggingsprosesser – et bedre verktøy for lokalitetstilgang. Tromsø: Nofima AS 2014 (ISBN 978-82-8296-202-5) 49 s. Nofima rapportserie (27/2014). NOFIMA/UiT.
- Sandvold, H.N. & R. Tveterås (2014). Innovation and productivity growth in Norwegian Production of Juvenile Salmonids, *Aquaculture Economics & Management*, 18:2, pp. 149–168. Sjømat Norge, 2015. Alternativer til legemidler, Solås, A.M. (2014). En regjerlig kyst? Kunnskap og politikk i kystzoneplanlegging. Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor. Tromsø: Norges fiskerihøgskole, UiT – Norges arktiske universitet.

- Solås, A.M., & J.-P. Johnsen (2014). Med lov og skjønn skal kysten forvaltes: Noen betraktninger om lover, regler og samfunnsfaglige utfordringer for havbruksnæringens lokalitetstilgang. UiT – Norges arktiske universitet.
- St. meld. Nr. 71 (1979–1980). Om offentlig medvirkning til utvikling av fiskeoppdrettsnæringen.
- Tveterås, R. (2002). Industrial Agglomeration and Production Costs in Norwegian Salmon Aquaculture. *Marine Resource Economics*, **17**:1, pp. 1–22.
- Tveterås, R. & G.E. Battese (2006). Agglomeration Externalities, Productivity and Technical Inefficiency. *Journal of Regional Science*, **46**: 4, pp. 605–625.
- Tveterås, S. (2002). Norwegian salmon aquaculture and sustainability: the relationship between environmental quality and industry growth. *Marine Resource Economics*, **17**:2, pp. 121–132.
- UN (2001). Indicators of sustainable development: Framework and methodologies. Background paper no. 3. Commission on Sustainable Development Ninth session 16-27 April 2001, New York, United Nations (UN): Department of Economic and Social Affairs (DESA) and Division for Sustainable Development (DSD).
- WCED (1997). Our Common Future: World Commission on Environment and Development (the Brundtland Report). London, United Kingdom, Oxford University Press.

