

# HAVBRUK

Regelrett eller - rett regel?

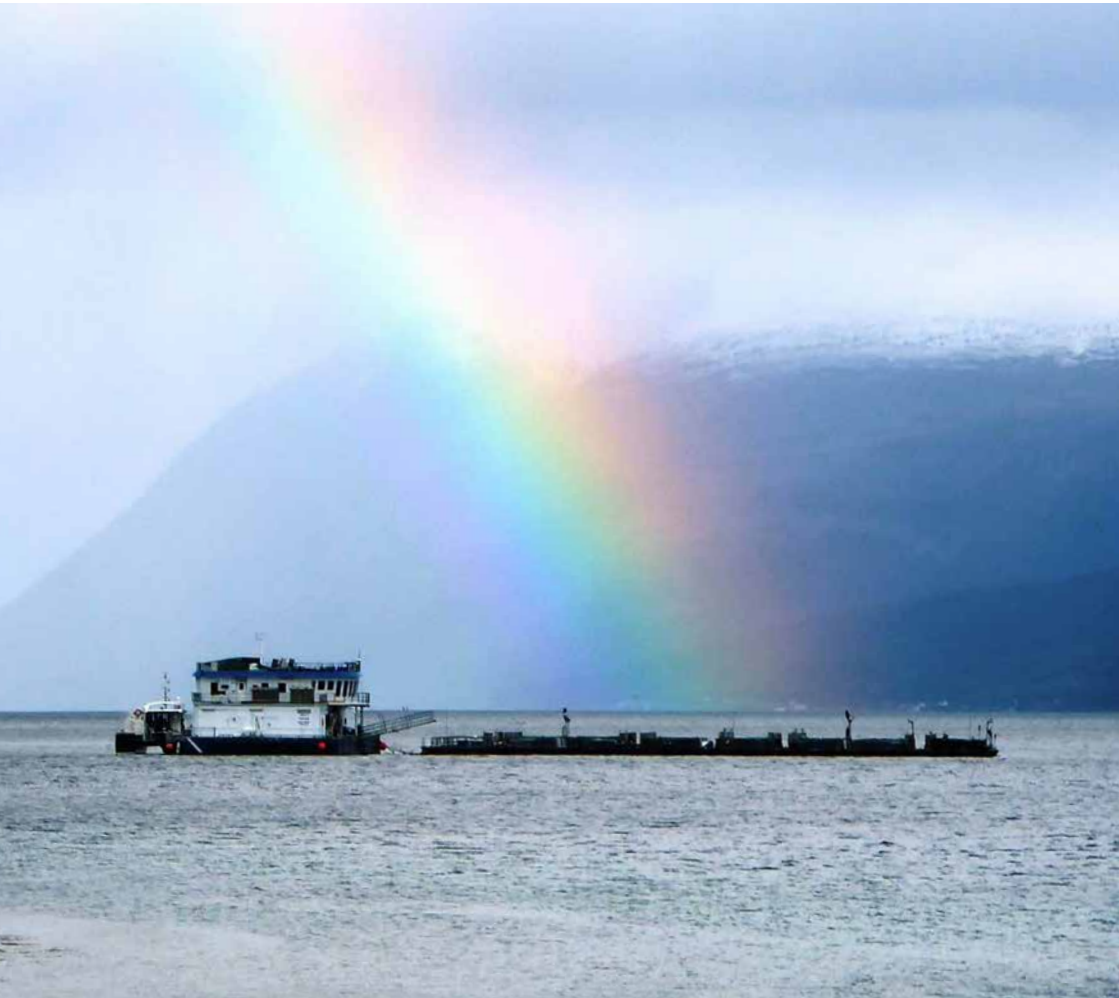


FOTO: OTTO ANDREASSEN

## RAPPORTENE:



Denne brosjyren er basert på rapportene:

*Regelrett eller rett regel?* og *Rettslig rammeverk for norsk havbruksnæring*.

Link for nedlasting: [www.nofima.no/publikasjoner](http://www.nofima.no/publikasjoner)

Kontakt: Prosjektleder Roy Robertsen, Nofima, [roy.robertsen@nofima.no](mailto:roy.robertsen@nofima.no), mobil: 906 80 275



Finansiert av:



## PROSJEKTGRUPPE:



Kine Mari Karlsen  
SENIORFORSKER  
Nofima



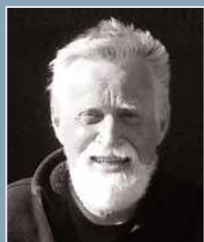
Ann-Magnhild Solås  
FORSKER  
Nofima



Tonje Osmundsen  
SENIORFORSKER  
NTNU  
Samfunnsforskning



Roy Robertsen  
SENIORFORSKER  
Nofima



Bjørn Hersoug  
PROFESSOR  
UIT/Norges  
Fiskerihøgskole



Ragnar Tveterås  
PROFESSOR  
Universitetet i  
Stavanger



Bjørn Sorgård  
ADVOKAT  
Kyllingstad &  
Kleveland



Frank Asche  
PROFESSOR  
Universitetet i  
Stavanger



Otto Andreassen  
Nofima til 30.9.2016

### **Kontakter i FHF:**


Berit Anna Hanssen  
FAGSJEF

Kjell Maroni  
FAGSJEF

# Vekst i havbruk

Situasjonen per 2016 er at norsk havbruksnæring har vilje og evne til ekspansjon (markedene er til stede og prisene er gode), men veksten er stoppet opp. Det vil si at videre vekst ikke er mulig før de grunnleggende problemene med lakselus er betydelig redusert. Det har igjen ført til at produksjonsvolumet de siste fire årene har stått omtrent stille. Næringens vekst er ikke bare avhengig av politiske målsettinger, men også av et godt rammeverk, i form av lover, reguleringer og hensiktsmessig organisering.

FHF-prosjektet «Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen – regelverksforenklinger» har som mål å undersøke hvordan faglig kunnskap og politiske målsettinger har lagt grunnlag for beslutning om, utforming av og praktisering av dagens regelverk. Hva fungerer godt og mindre godt, og hvordan kan det eksisterende forvaltningssystemet forbedres, forenkles og effektiviseres?

 *Det helhetlige inntrykket Nærings- og fiskeridepartementet sitter med, er at dagens organisering er et hinder for en effektiv og god forvaltning.*

Meld. St. 22 (2015-2016)





FOTO: RUNE STOLTZ BERTINUSSEN

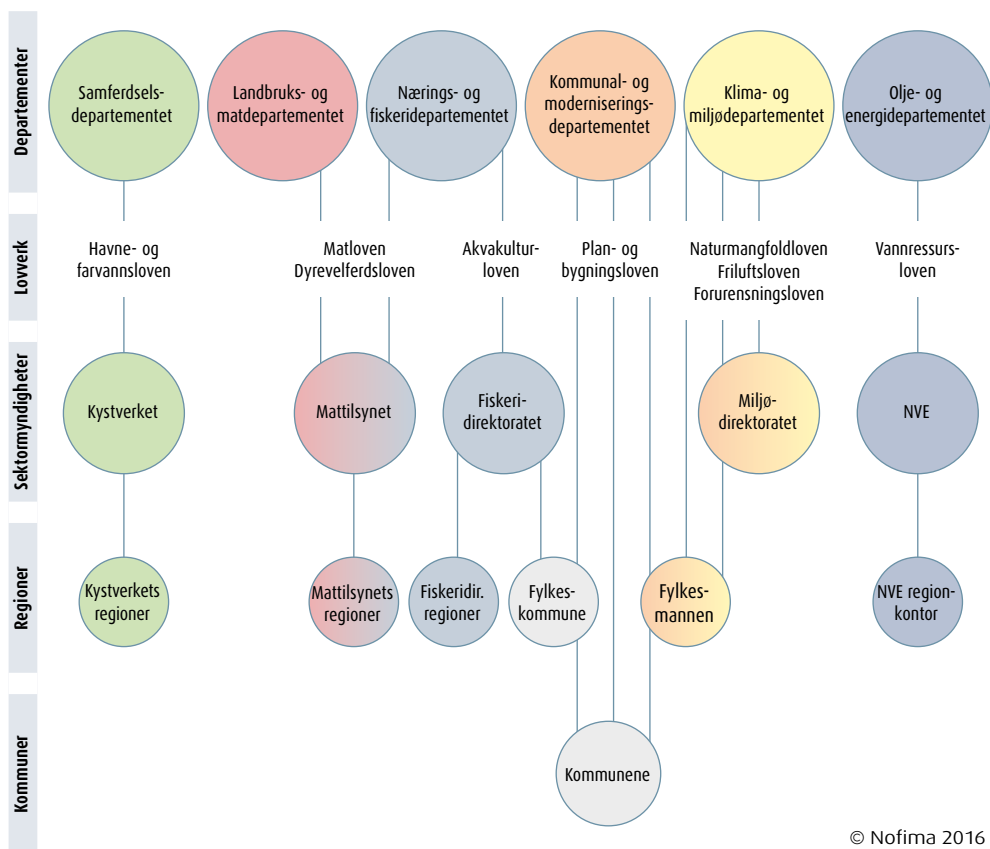
## HAVBRUK FORHOLDER SEG TIL:

- Minst 6 departementer
- 5 ulike direktorater med sektoransvar
- 11 fylkeskommuner
- 10 fylkesmenn
- 5 regioner i Fiskeridirektoratet
- 5 regioner i Kystverket
- 3 regioner i Mattilsynet
- 4 regioner i NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat)
- 164 kommuner med lokaliteter i sjø



# Forvaltningssystemet må

Hovedproblemet med dagens forvaltningsstruktur er den sterke fragmenteringen. Flere departementer er involvert og beslutningsmyndigheten er fordelt på tre forvaltningsnivåer (kommune, fylkeskommune og stat).



© Nofima 2016

# forenkles

Flere av instansene som er involvert har i praksis vetorett i lokalitetsklareringsprosessen, og kan stoppe tildeling av enhver lokalitet basert på den sektorinteressen de er satt til å ivareta. Det innebærer i praksis at ingen instans har det overordnede ansvaret, hvor fordeler veies opp mot ulemper. Samtidig er det også overlappende ansvarsområder, noe som kompliserer tilsyn og kontroll. Dette er det i stor grad enighet om, både blant oppdrettere og forvaltere som er intervjuet i prosjektet. Uenigheten kommer i større grad til syne når det gjelder hva som kan gjøres for å forbedre forvaltningsstrukturen.



Forvaltningen av havbruksnæringen er svært spesialisert. Havbruksaktørene har rundt et dusin sentrale forvaltningsorganer på ulike nivåer å forholde seg til. 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.

Etater	Fylker										
	Aust-Agder	Vest-Agder	Rogaland	Hordaland	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Sør-Trøndelag	Nord-Trøndelag	Nordland	Tromsø	Finnmark
Fylkeskommuner											
Fylkesmenn											
Fiskeridirektoratet	Sør		Vest		Midt			Nordland	Nord		
Kystverket	Sørøst	Vest			Midt			Nordland	Troms og Finnmark		
Mattilsynet	Sør og Vest				Midt			Nord			
Norges vassdrags- og energidirektoratet	Sør		Vest		Midt			Nord			

*Regioninndeling for sentrale forvaltningsorganer av havbruksnæringen – her avgrenset til fylker med havbruk.*

Regjeringen har nylig varslet to omfattende reformer som vil påvirke både struktur og prosess. Det ene gjelder et nytt produksjonsregime, basert på 12 soner, hvor vekst (eller reduksjon) baseres på et trafikklyssystem, styrt av miljøindikatorer (foreløpig kun lakselus).

Det andre gjelder en omfattende reform av kommuner og fylkeskommuner, hvor sammenslåingen skal sikre mer effektive enheter. Hvis sammenslåing av fylkeskommunene ikke lykkes (en reduksjon til ti regioner) varsler regjeringen at ansvaret for lokalitetstildelingen vil kunne flyttes fra

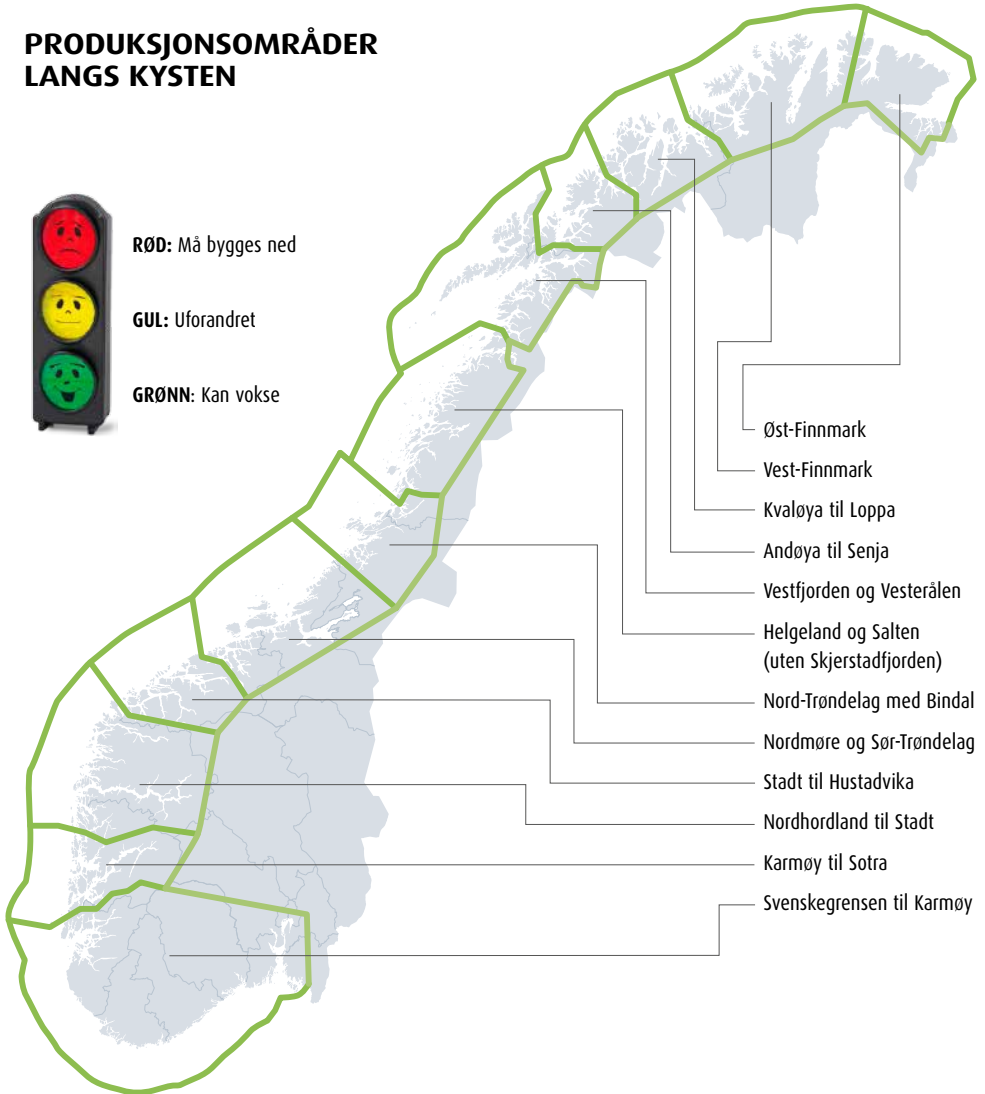
## PRODUKSJONSOMRÅDER LANGS KYSTEN



**RØD:** Må bygges ned

**GUL:** Uforandret

**GRØNN:** Kan vokse





fylkeskommunene tilbake til Fiskeridirektoratet. Dette er en løsning som har vært nevnt av flere aktører, men blant oppdretterne er det ingen markert misnøye med fylkeskommunenes håndtering, med unntak av at det hevdes å foreligge eksempler på forskjellsbehandling.

I vårt materiale finner vi at det er større grunn til å stille spørsmål ved hvordan saksbehandlingen varierer mellom Mattilsynets lokalkontorer, og i hvilken grad de ulike Fylkesmannsembetene har kapasitet til å behandle lokalitetssøknader på en god og effektiv måte. Fylkeskommunen beskrives av flere informanter som å ha god kapasitet og god kompetanse, men det politiske spillerommet for en egen regional oppdrettspolitikkt synes å være minimal.

Men hovedproblemet gjenstår: ingen instans har i dag myndighet til å foreta en avveining av samtlige positive og negative aspekter ved en eventuell etablering, kort sagt, til å vurdere hvilket «fotavtrykk» som skal kunne aksepteres, gitt at næringen også har betydelige positive effekter, både sosialt og økonomisk.

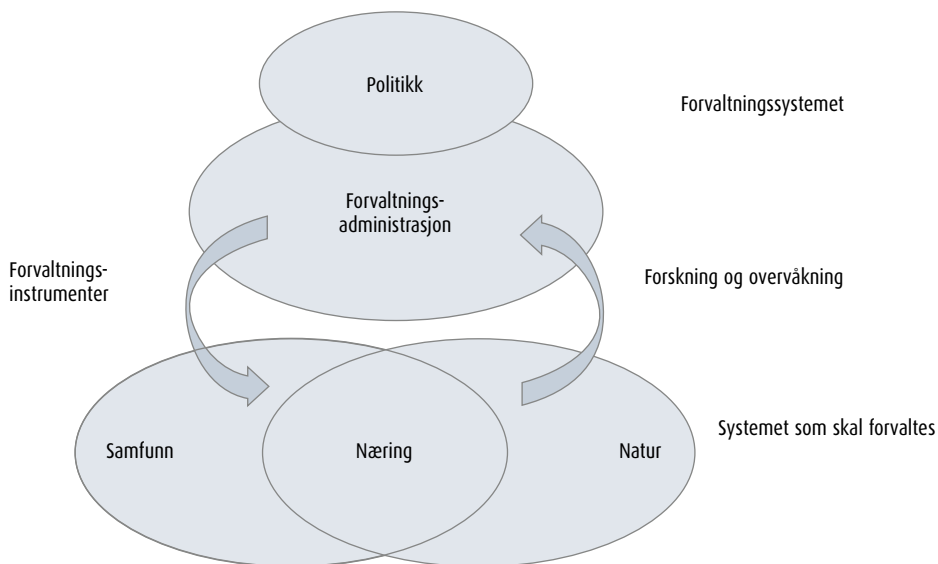


I den anledning har de mest optimistiske pekt på muligheten av et eget «havdepartement» (uten Olje- og Energidepartementet), alternativt et eget havbruksdirektorat. Flere oppdrettere, men også regjeringen, har pekt på muligheten av å gjeninnføre «Trøndelagsmodellen» for hele landet.

Denne ble drevet som et prøveprosjekt i perioden 2002-2009, da vedtaksmyndigheten vedrørende lokalitetssøknader ble overført til Fiskeridirektoratet fra forskjellige sektormyndigheter i såkalte «kurante» saker. En slik modell vil kunne redusere tidsbruken med hensyn på lokalitetsavklaring. På den annen side er det fra forvaltningen skepsis til en slik forenkling, da planlegging i og av kystområdene i løpet av få år har blitt vesentlig mer komplisert (flere interessenter med ulike behov), og krever faglig spisskompetanse.

# Forvaltningssystemet

Forvaltningssystemet består 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.



*Modell der forvaltning forstås som en interaksjon mellom et forvaltningssystem og et system som skal forvaltes (Solås & Johnsen 2014, basert på Johnsen 2014)*

Styringsverktøyene kan være for eksempel forskrifter, tillatelser eller arealplaner. Disse er ment å bidra til at de politiske målsettingene for forvaltningen oppnås, gjennom at næringsaktørens atferd reguleres. Vi har i prosjektet sett på 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.

På tross av et stort antall lover og reguleringer er det generell enighet blant oppdretterne om at regelverket i hovedsak er godt, men at det er enkelte urimeligheter som relativt enkelt kan rettes opp. Det gjelder for eksempel slike spørsmål som å justere fysisk på et anlegg innen en gitt lokalitet, noe som vanligvis krever tilnærmet full saksbehandling i enkelte områder.

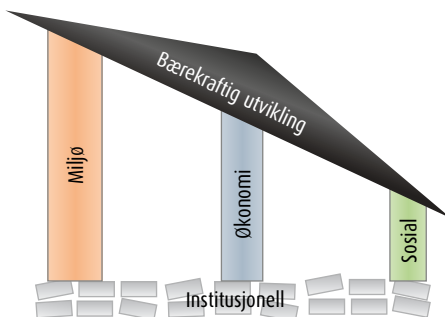
Det hersker også uklarhet med hensyn til hvordan naturmangfoldloven skal praktiseres, hvor «føre var» prinsippet og kravet til kunnskapsgrunnlag er utfordrende. Både oppdrettere og forvaltere er enige om at regelverket bør være funksjonsbasert og dermed teknologinøytralt. Forvaltningen er opptatt av at det likevel må kunne kreves en minstestandard.

Tilsynet bør fortsatt være risikobasert, men i enkelte regioner kan det med fordel samordnes bedre enn i dag. I praksis har det vist seg særlig vanskelig å få integrert miljømyndighetene (hos Fylkesmannen) i felles tilsyn, mens Fiskeridirektoratet og Mattilsynet samarbeider bedre.

# Anbefalinger – forbedring

Prosjektet har sett på hvordan faglig kunnskap og politiske føringer har lagt grunnlag for beslutning om, utforming av, og praktisering av dagens regelverk, og har som hovedmål å ende opp med forslag til forenklinger av dagens regelverk, og anvendelsen av dette.

Regelverket gir 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 mangelfullt å studere regelverket isolert, uten å se på forvaltningsorganiseringen også. Vi har sett på hvordan regelverket fungerer på et slikt overordnet nivå, og har i liten grad hatt fokus på detaljer i regelverket på paragrafnivå. De følgende anbefalinger tar sikte på forbedringer og forenklinger på systemnivå.



- Det bør legges til grunn et helhetlig bærekraftfokus for styring av havbruksnæringen. Dette må videreutvikles i form av retningslinjer og veiledere som bygger

på nasjonale føringer for hva «bærekraft» skal innebære og hvordan de ulike bærekraftdimensjonene (miljømessig, økonomisk, sosial) skal balanseres. Det bør vurderes behov og muligheter for næringsnøytrale bærekraftsprinsipper.



- Det bør gjøres reformer i havbruksforvaltningen som innebærer en sterkere samordningsmyndighet, som gjør en samlet vurdering av om etablering av oppdrett skal tillates eller ikke. Samordningsmyndigheten bør få et overordnet ansvar i forhold til sektormyndighetene. Sektormyndighetene bør ikke ha vetorett. En større grad av samordning vil bidra til en mer helhetlig forvaltning, og bidra til forenkling søknadsprosessen.

# og forenklinger

- Havbruksnæringen bør på sikt få en forvaltningsstruktur, som retter seg mot en samlet forvaltning av kystområdene. En minimumsløsning i dagens situasjon vil være å få en meklingsinstans (uavhengig av Fylkesmannen – som har et mangfold av interesser å ivareta) som kan mekle der ulike sektororganer eller ulike nivå har interessekonflikter. Alternativt at det innføres en ordning inspirert av plan- og bygningslovens «innsigelsesordning» (Pbl. §§ 5-4 til 5-6) der parter og andre berørte interesser kan gis mulighet til å løfte prinsipielle saker opp til avgjørelse på departementsnivå.



- Det bør vurderes en mer sammenfallende geografisk inndeling av ansvarsområdet til sektormyndighetene. Dette vil gi en forenkling for næringsutøvere og andre brukere som vil få færre kontaktpunkter og en mer enhetlig forvaltningsstruktur å forholde seg til.



- Det er behov for en grenseoppgang mellom de ulike fagmyndigheter når det gjelder ansvarsområder.
- Styrking av kompetanse, internt samarbeid og faglig oppdatering må prioriteres hos både kommuner og sektormyndigheter. Hos kommunene er det særskilt behov for å styrke kompetansen på kystzoneplanlegging.
- Det må sikres en bedre tilpasning mellom kapasitet og arbeidsoppgaver i forvaltningen. Dette er særlig påtrengende i Mattilsynet. I flere etater vil kapasitetstilpasningen kunne skje ved forenkling av arbeidsoppgaver.





- Terskelen for søknadsplikt bør i noen tilfeller heves. Det kan for eksempel gjøres ved områdeklarerer av lokaliteter, slik at det ikke blir nødvendig å saksbehandle anleggsendringer innenfor allerede klarert areal. Denne forenklingen vil spare ressurser både i forvaltning og næring.
- Regelverket bør være mer funksjonsbasert, for å sikre en bedre fleksibilitet for – og ansvarliggjøring av – næringsutøverne.
- Det bør utarbeides oppdaterte og mer presise veiledere for saksbehandling og forvaltning av havbruksnæringen, for å sikre adekvate beslutninger, forutsigbarhet og likebehandling. Det må også etableres bedre rutiner for oppdatering og revisjon av veiledere.



- Kommunene som planenheter er ofte for små til å oppnå en god arealdisponering av større sjøområder. Derfor bør det vurderes en mer aktiv bruk av statlige planretninglinjer samt nasjonale og regional arealplaner, som i større grad hensyntar havbruksnæringens utfordringer.
- Det bør legges føringer på og motiveres til at kommunene utarbeider bedre og mer fleksible kystsoneplaner. Derigjennom vil også behovet for dispensasjoner reduseres. Herunder bør det vurderes å utarbeide nasjonale og regionale planer for disponering av areal til akvakultur.



- Bestemmelsene om KU på både tiltaks- og plannivå fordrer en veileder som gir presise anvisninger på hvilken informasjon som skal kreves relatert til havbruk. Havbruksnæringens antatte virkninger for sysselsetting og næringsvirksomhet, samt antatte økonomiske og sosiale virkninger må inngå i konsekvensutredningene.



- Det bør sikres en langt bedre koordinering mellom nasjonal havbruksforvaltning og kommunal kystzoneplanlegging. Herunder føringer i statlige planretningslinjer.
- Det må sikres mer kunnskap om havbruksnæringens effekter på miljø og samfunn. Det bør også utvikles mer kunnskap og modeller for en bedre sameksistens mellom ulike interesser i kystsonen, blant annet mellom havbruk og tradisjonelt fiskeri.



- Det må utvikles bedre forvaltningsverktøy for verdsetting og avveining mellom ulike interesser og hensyn i kystsonen.

## REFERANSER:

- Andreassen, O., K.M. Karlsen, R. Robertsen & A.M. Solås (2016). Utvikling av et bærekraftsbarometer for norsk lakseoppdrett. Rapport 13/2016, Nofima, Tromsø.
- Baklien, B. (1987). Organisatorisk læring, omstilling og kompetanseutvikling, i: Nordhaug, O.(red.) Kompetanse, organisasjon og ledelse: Strategiske utfordringer, s: 242-269, Bergen: TANO AS
- Fiskeri- og kystdepartementet (2009). Forskrift om løyve til havbruk med matfisk, 2009. FOR-2009-03-12-298.
- Hersoug, B. (1994). Innviklet utvikling II, Innledningen og epilog. PhD avhandling. Norges Fiskerihøgskole, Universitet i Tromsø
- Hersoug, B., O. Andreassen, J.P. Johnsen & R. Robertsen (2014). Hva begrenser tilgangen på sjøareal til havbruksnæringen? Rapport 37/2014, Nofima, Tromsø
- Norsk Fiskerinæring (2014) Paragrafjungle til besvær. Norsk Fiskerinæring, nr 1, 2014, s 60.
- Osmundsen, T., M. Finne, Sandberg & C. Lindheim (2013). Arven fra Trøndelagsmodellen. Offensiv og oppdatert havbruksforvaltning. Norsk Fiskeoppdrett nr. 12, ss. 50–53.
- Robertsen, R., I. Kvalvik, O. Andreassen, B. Hersoug & J.P. Johnsen (2014). Interkommunale planleggingsprosesser – et bedre verktøy for lokalitetstilgang. Rapport 27/2014, Nofima, Tromsø.
- Solås, A. M., B. Hersoug, O. Andreassen, R. Tveterås, T.C. Osmundsen, B. Sørgård, K.M. Karlsen, F. Asche & R. Robertsen (2015). Rettslig rammeverk for norsk havbruksnæring - Kartlegging av dagens status. Rapport 29/2015, Nofima, Tromsø.
- WCED (1997). Our Common Future: World Commission on Environment and Development, Brundtland Commission, pp. 43.



**FOTO:** LIDUNN MOSAGER BOGE, NOFIMA