

Regelrett eller rett regel?

Håndtering og praktisering av regelverket for havbruksnæringen

Roy Robertsen, Otto Andreassen, Bjørn Hersoug (NFH/UiT), Kine Mari Karlsen, Tonje C. Osmundsen (NTNU Samfunnsforskning), Ann-Magnhild Solås, Bjørn Sjørgård (Adv. Kyllingstad Kleveland) & Ragnar Tvetervås (UiS)





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 Johnsgate 4
Postboks 8034
NO-4068 Stavanger

Bergen:

Kjerreidviken 16
Postboks 1425 Oasen
NO-5844 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: 978-82-8296-415-9 (trykt) ISBN: 978-82-8296-416-6 (pdf) ISSN 1890-579X
<i>Tittel:</i> Regelrett eller rett regel? Håndtering og praktisering av regelverket for havbruksnæringen	<i>Rapportnr.:</i> 37/2016
	<i>Tilgjengelighet:</i> Åpen
<i>Forfatter(e)/Prosjektleder:</i> Roy Robertsen, Otto Andreassen, Bjørn Hersoug (NFH/UiT), Kine Mari Karlsen, Tonje C. Osmundsen (NTNU Samfunnsforskning), Ann-Magnhild Solås, Bjørn Sjørgård (Adv. Kyllingstad Kleveland) & Ragnar Tveterås (UiS)	<i>Dato:</i> 28. september 2016
<i>Avdeling:</i> Næring og bedrift	<i>Ant. sider og vedlegg:</i> 67
<i>Oppdragsgiver:</i> Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF)	<i>Oppdragsgivers ref.:</i> FHF 900902
<i>Stikkord:</i> Forvaltning, Havbruksnæring, Regelverk, Forbedring, Praktisering	<i>Prosjektnr.:</i> 11070
<i>Sammendrag/anbefalinger:</i> Se eget sammendrag/anbefalinger	
<i>English summary/recommendation:</i> This is the second 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 focus on the regulatory system, and how sectoral authorities practicing law. The main problem with the current management structure is the strong fragmentation. As many as five (six) ministries are involved, and three levels of government involved (municipal, county and state).	

Innhold

1	Sammendrag og anbefalinger	1
1.1	Anbefalinger	5
2	Innledning.....	7
3	Metode.....	8
3.1	Kvalitative intervjuer	8
3.2	Utvalg.....	8
4	Politiske føringer og forvaltningsrammer.....	10
4.1.1	Nasjonale politiske føringer	10
4.1.2	Regional- og lokalpolitiske føringer.....	12
4.1.3	Bærekraft	14
4.2	Forvaltningsstruktur	18
4.2.1	Oppfatninger om forvaltningsstruktur.....	20
4.2.2	Organisering, kapasitet og ressurser.....	24
4.3	Regelverk	27
5	Forvaltningspraksis	35
5.1	Skjønnsutøvelse og likebehandling	35
5.1.1	Utøvelse av skjønn	35
5.1.2	Uklare begrep og definisjoner.....	35
5.1.3	Overlapp i regelverk og ansvarsområder	36
5.1.4	Lokalitetsklarering.....	37
5.1.5	Påvirkning på villfisk.....	38
5.1.6	Arealplanlegging.....	38
5.1.7	Mekanismer for å motvirke usaklig forskjellsbehandling	39
5.2	Bit-for-bit versus helhetlig forvaltningspraksis	41
5.3	Tilsyn og sanksjoner	42
5.3.1	Sanksjonsregimet	42
5.3.2	Nivået på straffereaksjonene	46
6	Kystsoneplanlegging.....	49
7	Forvaltningsutfordringer	53
8	Sammenfatning og anbefalinger	62
8.1	Anbefalinger	65
9	Referanser	67

1 Sammendrag og anbefalinger

Havbruksforvaltningen beskyldes ved jevne mellomrom for å være komplisert, sendrektig og fragmentert. I følge oppdretterne er dagens forvaltningsregime i liten grad tilpasset de enorme forventningene som både regjeringen og næringen selv har (tredobling av produksjonen i 2030 og femdobling innen 2050¹). Motstanderne tar enda hardere i og hevder at dagens havbruksnæring er "ute av styring" og at enhver økning bør settes på vent, inntil de omfattende miljøproblemene er løst. I lys av dette bør det presiseres at til tross for mange og detaljerte reguleringer har totalproduksjonen økt fra 146 tonn (laks) i 1972 til 1,2 millioner tonn i 2015, med andre ord en gjennomsnittlig årlig vekst på cirka 10 %. Samtidig er det grunn til å minne om at næringen i Chile, som for mange oppdrettere var idealet fram til 2007, fikk en bråstopp med ILA-krisen (2007–2010) – en krise som i stor grad skyldtes manglende regelverk (og manglende håndheving av eksisterende regelverk).

Situasjonen per 2016 er at næringen har vilje og evne til ekspansjon (markedene er til stede og prisene gode), men veksten er hemmet av politiske årsaker, det vil si at videre vekst ikke er mulig før de grunnleggende problemer med lakselus og rømming 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 av et godt rammeverk, i form av lover, reguleringer og hensiktsmessige institusjoner. 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? Gjennom en omfattende serie med intervjuer med næringsaktører så vel som representanter for forvaltning har vi sett på forvaltningssystemets struktur og prosesser, med særlig vekt på kapasitet, kompetanse, kunnskapsgrunnlag, bruken av skjønn og kravet om likebehandling.

Hovedproblemet med dagens forvaltningsstruktur er den sterke fragmenteringen. Hele fem (seks) departementer er involvert, samtidig som alle tre forvaltningsnivåer er involvert (kommune, fylkeskommune og stat). Flere av instansene som er involvert har i praksis vetorett, og kan stoppe tildeling av enhver lokalitet basert på den sektorinteresse 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. Uenigheten kommer i større grad til syne når det gjelder hva som kan gjøres for å forbedre strukturen.

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 sammenslåing skal sikre mer effektive enheter. Hvis sammenslåing av fylkeskommunene ikke lykkes (en reduksjon til ti regioner) varsler regjeringen at ansvaret for lokalitetstildeling vil kunne flyttes fra 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

¹ Verdiskaping basert på produktive hav i 2050 (2012). Rapport fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Det Kongelige Norske Videnskabers Selskab (DKNVS) og Norges Tekniske Vitenskapsakademi (NTVA).

kompetansen varierer mellom Mattilsynets lokalkontorer, og i hvilken grad de ulike Fylkesmanns-embetene har kapasitet til å behandle lokalitetssøknader på en god og effektiv måte. Fylkeskommunen beskrives av våre informanter som å ha god kapasitet og god kompetanse, men det politiske spillerommet for en egen oppdrettspolitikk synes å være minimalt.

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 vedtaksmyndighet vedrørende lokalitetssøknader ble overført til Fiskeridirektoratet fra forskjellige sektormyndigheter når det gjaldt 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.

Med hensyn på prosess er det en klar oppfatning av at saksbehandlingskapasiteten er for liten både hos Fylkesmannen (miljø) og hos Mattilsynet. Mange oppdrettere stiller også spørsmål ved kompetansen, og innslaget av personlig skjønn som utøves i flere saker. Når det gjelder luseproblemet er frontene steile, flertallet av oppdrettere mener lusegrensene er tilfeldig satt (med svakt vitenskapelig belegg), noe som etter hvert har medført både resistens og problemer i forhold til dyrevelferd (grunnet mange behandlinger). Mattilsynet og Fiskeridirektoratet mener på sin side at lusetallet uansett må ned, og at næringen i økende grad "rettsliggjør" pålegg om behandling, utslakting og redusert utsett, noe som binder opp mye saksbehandlingskapasitet og som ofte bidrar til å utsette viktige tiltak.

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 fysisk å justere på et anlegg på en allerede klarert lokalitet, noe som i dag krever tilnærmet full saksbehandling i enkelte områder. Det hersker også uklarhet med hensyn på hvordan enkelte lover skal praktiseres, og i sær naturmangfoldloven, som praktiseres på ulikt vis. Både oppdrettere og forvaltere er enige om at regelverket i hovedsak bør være funksjonsbasert² og dermed teknologinøytralt, men forvaltningen er opptatt av at det likevel må kunne kreves en minstestandard. Tilsynet bør være risikobasert³, men kan 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.

Det er gjennomgående enighet om at bruken av konsekvensundersøkelser (KU) ikke har fungert etter hensikten. Kun et fåtall konsekvensutredninger på tiltaksnivå er gjennomført til dags dato. At konsekvensutredning i liten grad brukes kan skyldes at den omfattende prosessen ved tildeling av

² Funksjonsbasert regelverk angir hvilket resultat som skal oppnås, men ikke i detalj hvordan dette skal oppfylles. Det vil derfor være opp til hver enkelt virksomhet eller myndighet og bestemme hvordan disse målene skal nås. Motsatt vil et preskriptivt regelverk sette detaljerte krav til hvordan resultatet skal nås.

³ Risikobasert tilsyn innebærer fokus på de områder med størst risiko for feil, og så settes tilsynsressursene inn der det antas å gi størst effekt. Risiko defineres som produktet av sannsynlighet for feil og konsekvensen av feil.

akvakulturtillatelse og lokalitetsklarering som gjøres i medhold av akvakulturloven, hvor blant annet berørte sektormyndigheter enten gir tillatelse eller uttalelse til tiltaket, sikrer at relevante hensyn blir vurdert. Sektormyndighetene kan også etter eget regelverk ved behov kreve ytterligere undersøkelser og dokumentasjon og opplysninger om et omsøkt tiltak, uten at det må iverksettes en konsekvensutredning som innebærer mer omfattende formalkrav og prosesser. Den tidligere MTB-grensen (MTB=Maksimal Tillat Biomasse) for KU har heller ikke fungert etter intensjonen. I noen fylker (herunder Finnmark og Nordland) har man valgt å gradvis tillate lokalitetsutvidelser i tråd med de erfaringene som gjøres på den enkelte lokalitet. Det har bidratt til at det over tid har blitt større, men også færre, lokaliteter. På plannivå synes det å være veldig ulik praksis i forhold til både metodikk og omfang på konsekvensutredningene som gjennomføres. Bestemmelsene om KU på både tiltaks- og plannivå fordrer en veileder, som gir presise anvisninger på hvilken informasjon som skal kreves. Herunder er det ønskelig at også havbruksnæringens antatte virkninger for sysselsetting og næringsvirksomhet, samt antatte økonomiske og sosiale virkninger også må inngå i konsekvensutredningene⁴. Videre er det behov for at KU-regimet inkluderer relevante verktøy for avveining mellom ulike interesser og hensyn.

Kunnskapsgrunnlaget for lokalitetsavgjørelser endres hele tiden. Generelt blir kunnskapen bedre og mer detaljert over tid, men fortsatt praktiseres føre-var orienteringen høyst ulikt. Dette ser vi ikke minst med hensyn til hvilken avstand som kreves til lakseførende vassdrag, hvor noen fylker legger inn ekstra hensynssoner. Generelt har interkommunale planer bedret kunnskapstilgangen, spesielt når ulike organer får tilgang til de samme GIS⁵-formater. Større kystområder vil også være en fordel for en mer økosystembasert planlegging. Likevel er det et gjennomgående inntrykk at kunnskapsgrunnlaget, kompetansen og kapasiteten i mange kystkommuner er svak, noe som bidrar til sen saksbehandling og lite effektiv bruk av ressursene. Kommunesammenslåinger kan i denne sammenheng være fordelaktig. Denne studien gir grunnlag for å hevde at dagens organisering av havbruksforvaltningen kan gi samfunnsøkonomiske effektivitetstap på grunn av manglende kompetanse i deler av forvaltningen.

Generelt er havbruksforvaltningen blitt mer funksjonsbasert, men funksjonskravene er samtidig blitt mer spesifikke. Sektormyndighetene synes å få et stadig mer detaljert regelverk, uten at det sikres en tilstrekkelig samordnet og helhetlig styring, og forvaltningen synes å ha en bit-for-bit-tilnærming. Sanksjonsregimet oppfattes generelt som rimelig, med unntak av bøter som pålegges ved rømming, hvor bøtene sees som uforholdsmessige ved at selskapene allerede har hatt betydelige utgifter til utfisking. Flere oppdrettere peker på at kontrollen og sanksjonene ved overskridelse av lusegrensene er for tilfeldig, noe som i neste omgang går ut over alle oppdrettere i området.

Et flertall av våre informanter er enige om at dagens forvaltning er for fragmentert, men det er ingen instans som synes å være villig til å gi fra seg makt og myndighet. Det er fortsatt en kamp om hegemoni mellom miljømyndigheter og fiskerimyndigheter, noe som vanskeliggjør en mer effektiv saksbehandling. Koplingen bruk og vern synes vanskelig. En minimumsløsning vil da 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. De ulike forvaltningsorganene må bidra med kunnskapsbaserte vurderinger som kan inngå i en helhetlig kost-nytte analyse som

⁴ Tilsvarende kreves i forbindelse med konsekvensutredninger ved åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet, jf. § 6a i Forskrift til lov om petroleumsvirksomhet, FOR-1997-06-27-653.

⁵ GIS - geografiske informasjonssystemer er datamaskinbaserte systemer som brukes til å registrere, modellere, lagre, hente, manipulere, analysere og presentere geografisk refererte data. (Kilde: www.wikipedia.no)

grunnlag for en avgjørelse om tildeling av tillatelser. Flere etater, og den enkelte kommune har gjennom arealplanleggingen, i praksis vetorett i forhold til om det skal gis tillatelse til nye oppdrettslokaliteter, jf. akvakulturloven §§ 6 og 15. I det gjeldende forvaltningssystemet er det ingen organ som på tvers av sektormyndighetene, har kompetanse (myndighet) til å gjøre en samlet vurdering av om etablering av oppdrett skal tillates eller ikke. For eksempel kan en nektelse av etablering av akvakultur på en lokalitet isolert sett være riktig om spørsmålet kun vurderes ut fra en enkelt miljøparameter, mens en samlet vurdering av hensynet til for eksempel utvikling av næringen, arbeidsplasser, bedre plassering av anlegget ut fra et smittespredningsperspektiv, mulighet for oppgivelse av en annen lokalitet, samlet kan tale for at anlegget likevel tillates etablert.

De ulike regjeringer har hatt betydelige ambisjoner for utvikling av havbruksnæringen. Sittende regjering har gått langt i å utpeke havbruk og satsing på marine næringer mer generelt, som den store vekstmotoren i norsk økonomi. Nasjonale myndigheter har også klare ønsker om en områdebasert lokalitetsstruktur, som fordrer både relokalisering og nye lokaliteter. Samtidig eksisterer det ingen nasjonal plan, ei heller regionale planer, for hvordan arealressursene i kystsonen skal disponeres. Gjennom økt kommunal kystzoneplanlegging forskyves mer av beslutningen om havbruksnæringens arealdisponeringer over fra akvakulturlovgivningen til plan- og bygningsloven. Kommunenes holdning til havbruk er blitt mer betinget positiv og kan endres til dels betydelig med skiftene lokalpolitisk styring. Det generelle bildet tilsier at kommune blir en flaskehals for nasjonale ambisjoner om både nye lokaliseringsløsninger og vekst.

Utredningen gir ingen klare anvisninger på dette dilemmaet, men anbefaler blant annet at fylkeskommunene gjør bruk av sin rett til å gi regionale føringer gjennom egne fylkesplaner for kystsonen. Bruk av klarere *nasjonale retningslinjer* kan også være en vei å gå, men spørsmålet er om ikke havbruksnæringen på sikt må få en forvaltningsstruktur, som retter seg mot en samlet forvaltning av kystområdene. Regjeringen påpeker selv at "*...når næringens størrelse, kompleksitet, og diversitet øker, må forvaltningen tilpasses næringen for ikke å virke hemmende på næringsutviklingen*" (Meld. St. 16 (2015–2016), s 87). Der er vi ikke i dag, og utfordringen er å utforme et forvaltningssystem som både ivaretar vekstambisjonene i havbruksnæringen og de mange legitime interesser som knytter seg til kystsonen, innen en miljømessig forsvarlig ramme.

En måte å ivareta hensynet til at det bør gjøres en helhetlig samlet vurdering i lokaliseringsspørsmål, samtidig som man beholder dagens forvaltningssystem, kan være å innføre en ordning inspirert av plan- og bygningslovens "innsigelsesordning" (Pbl. §§ 5-4 til 5-6). Parter og andre berørte interesser kan gis mulighet til å løfte prinsipielle saker opp til avgjørelse på departementsnivå. Tilsvarende som for klage til Sivilombudsmannen kan det gjøres ved at departementet om saken tas opp til behandling. En slik ordning ville kunne gi avklaring av utvalgte prinsipielle saker på departementsnivå. Departementets avgjørelse ville igjen kunne legge føringer for helhetlige vurderinger i senere saker om lokalisering av akvakultur.

Havbruksnæringen er i dag en svært dynamisk næring hvor teknologien stadig endres, noe som setter store krav både til plansystemet og til utformingen av lover og reguleringer. I praksis er det håndhevingen som er utslagsgivende, og her finnes stort rom for forbedringer.

1.1 Anbefalinger

Prosjektet skal se på hvordan faglig kunnskap og politiske føringer har lagt grunnlag for beslutning om, utforming av, og praktisering av dagens regelverk og som hovedmål 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. Herunder bør det legges til grunn næringsnøytrale bærekraftprinsipper.
- 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.
- 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 ansvarsområde 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 kystsoneplanlegging.
- 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 områdeklarering 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 må 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 å utarbeide nasjonale og regionale planer for disponering av sjøarealet.
- Det bør legges føringer på og motiveres til at kommunene utarbeider bedre og mer fleksible kystsoneplaner. Derigjennom vil også behovet for dispensasjoner reduseres.
- 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.

2 Innledning

Det norske forvaltningsregimet for havbruksnæringen har utvilsomt sine fortrinn, og har gitt rom for en betydelig vekst og utvikling av havbruksnæringen.

Samtidig med næringens vekst har også hensyn og interesser som skal ivaretas gjennom forvaltning og reguleringer økt. Vilkårene for vekst og utvikling er skjerpet, vi har sett tendenser til utflating, og i noen regioner en reduksjon av produksjonen. Ambisjoner om videre vekst i norsk havbruksnæring har vært hyppig uttalt, både av næringen selv, og av skiftende regjeringer. Det er en politisk målsetting at næringen skal gis muligheten til vekst, så lenge det skjer innenfor miljømessige bærekraftige rammer. Men næringens muligheter for vekst avgjøres ikke bare av politiske målsettinger. Andre sentrale rammebetingelser for vekst i næringen er den administrative organiseringen av forvaltningen, samt tilgang til og bruk av styringsverktøy. Gode rammebetingelser er avgjørende for næringens videre utvikling. Lover, forskrifter og andre reguleringer utgjør altså en sentral del av rammebetingelsene.

All menneskelig aktivitet har en effekt på naturen. Naturen i seg selv kan ikke forvaltes, men de som lever av og i naturen, kan til en viss grad 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. For å kunne utvikle instrumenter som gir den ønskede effekten, behøves det kunnskap, både om naturen og om samfunns- og næringsaktørene.

Sammensetningen av politiske målsettinger, administrativ organisering, ansvarsfordeling, og utforming av styringsverktøy (herunder lover og regler), kan vi kalle et forvaltningsregime. Dagens forvaltningsregime er komplekst med et omfattende regelverk. Dette fordi det er mange offentlige aktører involvert, hver med sine ansvarsområder og lovhjemler. I tillegg er omfanget av regelverk, forskrifter og lover stort, og eksempelvis vises det i tidsskriftet Norsk Fiskerinæring (2014/1) til 344 paragrafer som er relevante for norsk oppdrettsnæring, og som kontrolleres av en rekke offentlige tilsyn.

Gode rammebetingelser er avgjørende for næringens videre utvikling, der 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 kunnskapsområde.

Første delrapport fra dette prosjektet ga en mer overordnet oversikt over rammeverket for norsk havbruksnæring (jf. Solås m.fl, 2015). Denne rapporten er hovedsakelig basert på omfattende intervjuer av forvaltningsrepresentanter og næringsaktører, og presenterer informantenes synspunkter på målsettinger, føringer og rammer for forvaltningen, forvaltningsstruktur og -praksis. Kapitlene "Politiske føringer og forvaltningsrammer", "Forvaltningspraksis" og "Kystsonerplanlegging" presenterer funnene fra intervjuundersøkelsene. I rapportens avsluttende kapitler diskuterer vi forvaltningsutfordringer, basert på de funnene som er presentert i de foregående kapitlene.

3 Metode

Hovedmålet for prosjektet er å komme med forslag til forbedringer og forenklinger av dagens regelverk og praktiseringen av dette. Dette er gjennomført ved først å kartlegge dagens status, som tidligere oppsummert i Solås *m.fl.*, 2015. Dette arbeidet ble så etterfulgt av kvalitative intervju av en rekke aktører med inngående kjennskap til havbruksforvaltningen og praktiseringen av dagens regelverk.

3.1 Kvalitative intervjuer

Det ble gjennomført en rekke semi-strukturerte intervjuer med næringsaktører samt representanter for forvaltningen. Alle intervjuene var basert på en intervjuguide utarbeidet i forskergruppen. Intervjuguiden for informanter fra offentlig forvaltning ble utarbeidet basert på funnene fra kartleggingsfasen i prosjektet. Spørsmålene dekket forvaltningspraksis, kunnskapsgrunnlag, regelverksutforming, forvaltningsstruktur, lokalitetssøknader, samt samarbeid med næringen.

Deretter ble en intervjuguide for næringsaktører i havbruksnæringen utarbeidet, også basert på funnene fra kartleggingsfasen, samt tilbakemeldinger fra gjennomførte intervju av informanter fra forvaltningen.

De fleste av intervjuene ble gjennomført med to intervjuere fra forskergruppen, og varte i 1–2 timer. Intervjuene, unntatt to, ble tatt opp på bånd og senere skrevet ut og anonymisert. I det følgende vil vi referere til intervjuene som enten "Forvaltning" eller "Næring" med tilhørende koder for hvert intervju.

3.2 Utvalg

Tabell 1 viser antall informanter fra både næring og forvaltning. Undersøkelsen er landsdekkende, og utvalget inkluderte både forvaltningsansatte og næringsaktører i nord, midt, vest og sør, samt på nasjonalt nivå. Både små, mellomstore og store bedrifter var inkludert i studien. Fra næringen ble 12 informanter intervjuet. Fra forvaltningen ble følgende sektormyndigheter intervjuet: Mattilsynet, Fiskeridirektoratet, Fylkesmannen, fylkeskommuner og Miljødirektoratet. For å sikre et godt datagrunnlag ble flere representanter for ulike nivåer i forvaltningen kontaktet. Hos Fiskeridirektoratet og Mattilsynet var ansatte på både regionalt og sentralt nivå inkludert i studien. Sju kontorer på ulike nivå hos Fiskeridirektoratet ble intervjuet og tre fra Mattilsynet. I tillegg var fire fylkeskommuner, miljøvernavdelinger hos fire fylkesmenn og to avdelinger hos Miljødirektoratet intervjuet. Kommuner var ikke inkludert i studien av tidsmessige og økonomiske grunner. Totalt ble 27 personer ved 21 ulike forvaltningsenheter intervjuet. Intervjuene ble gjennomført vinteren 2015 og våren 2016. I tillegg ble det arrangert et halvdagsmøte hos Fiskeridirektoratet, hvor fire personer fra forskergruppen og 6 personer fra direktoratet deltok.

Tabell 1 Utvalget besto av følgende grupper og antall

Informanter	Forvaltning		Næringsaktører
	Enheter	Personer	
Totalt	21	27	12

Etter datainnsamlingen ble dataene bearbeidet av prosjektgruppen. Denne gruppen besto av Ragnar Tveterås (Universitetet i Stavanger), Tonje Osmundsen (NTNU Samfunnsforskning), Bjørn Hersoug (Universitetet i Tromsø, Norges fiskerihøgskole), Bjørn Sjørgård (Adv. Kyllingstad Kleveland), Roy Robertsen, Otto Andreassen, Ann-Magnhild Solås og Kine Mari Karlsen (alle Nofima). Hver prosjektdeltager fikk ansvaret for bearbeiding av spesifikke temaer. Under prosjektperioden ble jevnlig telefonmøter holdt, der funnene ble diskutert. Funnene ble også presentert for styringsgruppen. Prosjektgruppen har mange års erfaring med ulike problemstillinger knyttet til havbruksnæringen, som har vært svært viktig for gjennomføring av prosjektet. Informantenes synspunkter er presentert i kapitlene "Politiske føringer og forvaltningsramme", "Forvaltningspraksis" og "Kystsoneplanlegging".

4 Politiske føringer og forvaltningsrammer

Den overordnede politiske målsettingen for havbruksnæringen har over lang tid vært knyttet til vekst og utvikling, og det har vært synliggjort til dels betydelige vekstambisjoner fra både forrige og nåværende regjering. Samtidig har det de senere årene vært et økt fokus på miljøhensyn (Andreassen 2016). I Stortingsmelding nr. 16 for perioden 2014–2015, "Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett", gis det 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". Dette kan betraktes som den overordnede nasjonale politiske målsettingen for norsk havbruksnæring (jf. Solås *m.fl.*, 2015). I tillegg finnes det på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå en rekke politisk fattede strategier og planer for utvikling av havbruksnæringen.

Vi har spurt våre informanter om hvordan de politiske målsettingene og prioriteringene påvirker forvaltningen og hvorvidt det er motsetninger mellom politiske prioriteringer og faglige vurderinger. Siden bærekraft er sentralt i de politiske målsettingene, og samtidig vektet og oppfattes ulikt har vi også spurt om hva informantene legger i begrepet og hvorvidt regelverket ivaretar bærekraftig utvikling.

4.1.1 Nasjonale politiske føringer

Informantene i forvaltningen synes gjennomgående å understreke at deres beslutninger og forvaltning forankres i regelverket og faglig tilnærming, og ikke i overordnede politiske mål.

"Vi behandler de sakene som kommer inn uavhengig av om det er et mål om at produksjonen skal femdobles. Det målet må nesten komme hvis det er mulig" (Forvaltning 1.3).

"Men selve politikerne har ingen ting å gjøre med våre vedtak. Så vi er ikke innom dem i hele tatt. Vi forholder oss til det regelverket som ligger der og det vi har lov til å holde på med" (Forvaltning 2.9)

Samtidig gis det klart uttrykk for at man erkjenner at de politiske målene er styrende for regelverksutformingen. Flere viser, i den forbindelse, til at de politiske føringene igjen avgjøres av det som er dagsaktuelle temaer og hva media fokuserer på. Lakselus og lakserømming trekkes her fram som sentrale eksempler.

Flere viste til at de ikke oppfattet de politiske føringene i regelverket som problematiske. Bildet var imidlertid noe mer nyansert her, avhengig av fagfelt og arbeidsoppgaver. Utfordringene syntes først og fremst å være i skjæringspunktene mellom fiskeri- og miljøforvaltningen. Både informanter fra de ulike sektorene og på nasjonalt og regionalt nivå viste til sprikende politiske målsettinger mellom Klima- og miljødepartementet (KLD) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) ansvarsområder.

"Det er jo en politisk målsetting at det skal være bærekraftig vekst som bidrar til næringsutvikling av kysten. Helt overordnet er ikke dette konfliktfylt, men hvis en så tenker at det er et politikkløst som heter politikk fra NFD, og at du også har en miljøpolitikk fra KLD. Det er da det av og til er politiske motsetninger, som gjør at det ikke er gitt at beslutningene som tas er faglig forankret." (Forvaltning 4.15)

Flere viste til at denne målkonflikten forplantet seg vertikalt i forvaltningen.

"Det er gitt klare politiske føringer på at Fylkesmannens miljøvernavdeling skal ivareta miljøhensyn, mens havbruksmyndighetene skal arbeide for vekst i næringen." (Forvaltning 4.17)

Spesielt fra miljøvernforvaltningen ble det uttrykt bekymringen for de politiske vekstambisjonene.

"Påvirkningen fra oppdrett er langt utover det vi kan akseptere, og ... vi ønsker ikke vekst med den påvirkningen som er nå." (Forvaltning 4.14)

Det var spesielt på sentralt nivå informantene, og særskilt i Fiskeridirektoratet, syntes å oppfatte målkonflikten mellom miljøvern og utvikling av havbruksnæringen som problematisk for havbruksforvaltningen. Informantene etterlyste et mer samlet og koordinert mål fra departementene og regjeringen for utvikling av havbruksnæringen.

Informantene knyttet målkonfliktene primært til regimet for tildeling av nye og utvidelser av eksisterende konsesjoner. En informant fra næringen uttalte:

"Det er så vanskelig å få til politisk enighet om vekst, og da lager man til slike luregreier med rariteter av konsesjonsløsninger. Utviklet av politikere som ønsker næringsvekst, men dette er ikke de riktige grepene. Det er kun det politiske kjøret som styrer reguleringene og de rare konsesjonsordninger, men er det drømmen om konsesjoner som skal være drivkraften for næringens utvikling? Slike politiske styringer er nok sikkert også svært utfordrende for forvaltningen." (Næring 4.10)

Noen informanter, fra både næringen og forvaltningen, trakk også fram at det var åpenbare motsetninger mellom nasjonale politiske føringer om vekst og lokalpolitiske prioriteringer. Dette ble knyttet til at nasjonale føringer om vekst ikke lar seg realisere uten at kommunepolitikerne har det samme vekstmålet og vilje til å avsette nødvendige arealressurser. En næringsinformant uttalte

"Vi blir stoppet lokalpolitisk i forhold til areal." (Næring 1.7)

Relatert til de lokalpolitiske arealprioriteringer uttalte en annen næringsinformant:

"For å kunne sikre det er det nødvendig med politiske beslutninger om å sikre en god kompensasjon og vederlag til kommunen som avsetter areal til havbruk." (Næring 1.9)

Noen informanter i næringen trakk også fram at det ikke var samsvar mellom uttalte politiske nasjonale målsettinger om vekst og det forvaltningsregimet som var etablert. Det knyttet seg til forvaltningsstruktur hvor manglende samordning var etterlyst, men også deler av regelverksutforming ble oppfattet til å stå i vegen for politiske vekstambisjoner. Eksempelvis uttalte en næringsinformant:

"Politikerne vil gjerne ha vekst, men er ikke kunnskapsrik nok i forhold til å la regelverket følge det. Eksemplet er lus og dette regelverket." (Næring 4.10)

Næringsinformantene var for øvrig veldig opptatt av sammenhengen mellom målene om vekst versus luseregimet, og som en uttalte:

"vi får ikke anledning til å gjøre de nødvendige tiltakene for å jobbe bort lusa, og da blir det ikke vekst." (Næring 1.7)

Noen informanter fra næringen viste til at deler av forvaltningen ikke alltid var like ryddig til å forholde seg til gitte politiske føringer om vekst og utvikling av næringen, og at personlige og politiske syn ble lagt til grunn for vedtak. En informant uttalte:

"slik vi opplever det, så er det ikke uvanlig at forvaltningsnivå har politiske agendaer, og ikke bare faglige tilnærminger." (Næring 4.10)

Til det samme uttalte en annen næringsinformant:

"Det kan ofte være mer snakk om person enn system." (Næring 1.9)

En annen uttalte:

"Jeg tror at hos Fylkesmannens miljøvernavdeling dessverre er en god del personer som har litt for mye personlige meninger rundt regelverket og som gir seg utslag i vedtakene de fatter". (Næring 3.11)

Til denne tematikken ble Fylkesmannens miljøvernavdeling nevnt flere ganger, men det ble også sagt å være et problem ved enkelte av Mattilsynets distriktskontorer.

Et annet forhold som kan være verd å nevne er at en forvaltningsinformant viste til erfaringer med at:

".. det noen ganger blir gjort politiske beslutninger i klagebehandlingen. ... Departementet er klagebehandler, og det har hendt at departementet har tatt avgjørelser som vi mener ikke er helt i tråd med det vi mener er formålet med forskriften. Hvis ministeren trenger en gladsak, så kan det jo være en grei utvei." (Forvaltning 4.17)

4.1.2 Regional- og lokalpolitiske føringer

Informantene viste til at i dag var det politiske handlingsrommet på regionalt nivå knyttet til klareringen av lokaliteter og planleggingen i kystsonen. Det ble for øvrig vist til at det tidligere hadde vært eksempler på konsesjonsrunder hvor det politiske nivået i fylkeskommunen hadde vært involvert ved konsesjonstildelingen. Det ble hevdet at det da også var tilfeller hvor fylkeskommunens politikere forslo prioriteringer som ikke var i samsvar med forskriften.

Flere informanter og spesielt næringsaktører viste til at lokalitetsklareringen i større grad var blitt politisk styrt etter forvaltningsreformen i 2010. (En av målsettingene ved forvaltningsreformen var for øvrig å forsterke folkestyre og demokrati regionalt og lokalt.) Det politiske handlingsrommet ble primært beskrevet til å ligge i handlingsrommet mellom prioriteringer mellom ulike interesser i kystsonen, enten det var ved lokalitetsklareringen eller ved innspill til kystsoneplaner. Fra enkelte informanter sentralt ble det vist til at det i noen tilfeller kunne innebære politiske føringer som var i strid med nasjonale politiske føringer.

Det var stor variasjon i tilbakemeldingen fra de ulike regionene. Noen viste til at:

"det er lite innblanding fra politiske nivå i saksbehandlingen og vi har fått frie tøylar fra politikerne til både planleggingen og utviklingen av strategiplaner". (Forvaltning 1.4)

" .. politikerne har ingen ting å gjøre med våre vedtak. Så vi er ikke innom dem i hele tatt. Vi forholder oss til det regelverket som ligger der og det vi har lov til å holde på med." (Forvaltning 2.9)

Andre viste til mer politisk involvering i saksbehandlingen. I noen fylkeskommuner var det etablert rutiner som innebar at kurante søknader skulle behandles administrativt, men ukurante søknader skulle behandles politisk. Fra informanter hos både Fiskeridirektoratet og fylkeskommunen ble denne variasjonen i politisk inngripen koblet til at Fiskeridirektoratet fremhever at de ikke har noen instruksjonsmyndighet overfor fylkeskommunene.

Fra en informant ble det sagt:

"Vi er ganske tydelig her i direktoratet på at våre vurderinger er faglige, men fylkeskommunen har mulighet til å komme med næringspolitiske vurderinger i forhold til samfunnsmessig lønnsomhet og den type ting." (Forvaltning 4.16)

Fra en annen informant i forvaltningen på regionalt nivå ble det sagt;

"Her har de noen sånne marine strategiplaner, strategiske næringsplaner og forskjellige. Men alt er jo så uklart formulert at det påvirker ingen verdens ting". (Forvaltning 2.9)

Fra næringsinformanter ble det vist til at klareringer av lokaliteter var blitt mer politisk styrt. Det ble også sagt at fylkeskommunene i mindre grad ivaretok havbruksnæringens interesser i tråd med nasjonale politiske føringer. En informant uttalte:

"Fylkeskommunen innebar en markert politiseringen av forvaltningen. Både direkte ved politikere i fylkeskommune, men også ved at kommunepolitikere tar omkamper via politiske kanaler inn i fylkeskommunen. I noen tilfeller også ved at kommunepolitikere i mindretall kan terminere kommunale flertallsbeslutninger via politiske kanaler i fylkeskommunene. Fylkeskommunen er ikke på når det gjelder å ivareta havbruksnæringens interesser. Preges av den politiske nærheten. Fiskeridirektoratet hadde en kjempedistanse til politikeren, og beslutningen ble i mindre grad politiske. Fylkeskommunen er tross alt et politisk organ, og havbruk blir mer og mer sentralt for politikerne. Politikerne har tru på mulighetene, men skjønner ikke hva som skal til, og de er mer opptatt av hvilke medieoppslag får jeg som følge av vedtakene. Dette blir stadig mer avgjørende for næringsutviklingen." (Næring 4.10)

En informant fra forvaltningen på regionalt nivå uttalte også at:

"Det er politisk bestemt hva fylkeskommunen skal ha innsigelse til." (Forvaltning 3.12)

Det ble også vist til det var politiske bestemmelser på om det skulle gjennomføres konsekvensutredninger i forbindelse med lokalitetssøknader. En informant i fylkeskommunen viste for øvrig til at siden vedtakene nå skulle til politisk nivå, måtte de konsentrere saksbehandlingen mer om tema som media og samfunn fokuserte på, enn det som var tilfelle ved Fiskeridirektoratets regionskontor.

De lokalpolitiske føringene ble i all hovedsak knyttet til arealtematikk og da primært i forhold til kystsoneplanlegging. En næringsinformant uttalte:

"Arealbeslutninger er blitt en arena for å presentere sitt syn på havbruksnæringen og for å utøve lokalpolitisk makt." (Næring 4.10)

Flere næringsinformanter viste til lokalitetstilgangen som en av de største utfordringene for vekst og utvikling av næringen, og at regional- og lokalpolitiske føringer dermed hadde fått økt betydning for å kunne realisere de nasjonale politiske føringene på utviklingen av næringen. En informant fra forvaltningen viste også til at politisk ledelse eller kommunestyre kan vedta at de ikke ønsker akvakultur i det hele tatt. Det ble også fra næringen vist til flere eksempler på det, og det ble hevdet at lokalpolitiske føringer vanskeliggjorde de nasjonalpolitiske føringene.

Næring: Opplever du at det er motsetninger mellom nasjonale målsettinger og lokale prioriteringer?

"Ja det kan du være trygg på! Vi blir pekt på som ei næring som har betydning og skal ha vekst, men det er helt klart ikke vekst. Vi blir stoppet lokalt i forhold til areal og de mulighetene vi har til å gjøre vekst ..." (Næring 1.7)

4.1.3 Bærekraft

Informantene gir generelt inntrykk av at de oppfatter de nasjonale sektormyndighetene som de sentrale premissgiverne for bærekraftvektleggingen. Hensynet til bærekraft sies å primært avspeile seg i forvaltningsregimet gjennom konsesjonspolitikk og regelverksutforming, og at det er noe som har fått økt betydning for havbruksforvaltningen de senere årene.

Informantene synes å være opptatt av bærekraft og betydningen av denne for utviklingen av havbruksnæringen. Det gis også tilbakemeldinger om at det de senere årene har vært lagt stadig større vekt på krav om bærekraft for både drift og vekst i næringen. Som en informant sier

"Det skal være bærekraftig vekst som bidrar til næringsutvikling av kysten." (Forvaltning 4.15)

Informantene har mange ulike oppfatninger av bærekraft som begrep, og i hvilken grad forvaltningen evner å balansere ulike former for bærekraft, samt i hvilken grad økonomisk-, sosial- og miljømessig bærekraft bør være likestilt. En av informantene sier:

"Har en klar forståelse av at vi forvalter et regelverk som skal se at det skal være en lønnsom næringsutvikling, at det finnes en del andre samfunnmessige mål, ikke minst det med arbeidsplasser langs kysten, og det skal skje med et akseptabelt miljømessig fotavtrykk, og at summen av dette er bærekraften." (Forvaltning 4.15)

En annen sier:

"Jeg vet hva som er definisjonen. Økonomisk, sosialt og miljømessig sett, men det er jo kanskje det mest misbrukte ordet, så jeg har nesten slutta å bruke det. Fordi jeg mener selv at disse tre elementene ikke kan være likestilte. Sosialt og økonomisk bærekraft er på en måte en slags selvfølge, men først når du har innfridd den første." (Forvaltning 2.7)

Den samme informanten foreslår å bruke den svenske definisjonen som heter utholdende produksjon, og forklarer:

"Utholdende produksjon bruker de i stedet for bærekraft, og det synes jeg er en mye bedre ting for du skal kunne drive på med dette til evig tid. Den aktiviteten som du driver med. Jeg synes det er bedre definisjon, den sier noe annet også, og så kommer dette med at du vil ikke holde på med dette hvis det ikke gir økonomisk avkastning, eller hvis det gir trygging av arbeidsplasser eller noe sånt. Da er de sortert i rekkefølge, jeg faktisk mener de burde vært sortert i rekkefølge. Spesielt i en verden med klimatrusler og tap av biologisk mangfold, og det er jo ikke naturen vi taper. Der har vi vært utrolig dårlig med, selv med miljøside. Vi taper jo vårt eget livsgrunnlag, og det tar vi ikke innover oss." (Forvaltning 2.7).

En informant i Fiskeridirektoratet uttalte dette i forhold til bærekraft relatert til havbruksforvaltning:

"Den er jo svakest på det sosiale elementet. Vi må jo prøve å se til hva slags konsekvenser ting vil ha. For eksempel knyttet til interregionalt biomassetak og videreforedling. Det virker ikke som om det er ment at vi skal ha en særlig aktiv forvaltningsrolle knyttet til samfunnsmessig bærekraft." (Forvaltning 4.15)

Videre uttaler samme informant:

"Og det har vært en veldig dreining, vi fokuserer nok mer og mer på miljø." (Forvaltning 4.15)

En annen fra Fiskeridirektoratet uttalte:

"Bærekraft er blitt egentlig synonymt med miljø. Og kun det en tenker på. Men en skal jo ha med seg både det økonomiske og sosiale, det savner jeg." (Forvaltning 3.12)

En informant fra fylkeskommunen uttalte:

"Jeg velger å forholde meg til det Gro Harlem Brundtland sa i sin tid. Det som går på at du skal forlate naturen i en sånn tilstand at det er likedan for etterkommerne dine. Så er det jo tøynd veldig mye, elastisk som bare det altså. Så når de begynner å snakke om økonomisk bærekraft får jeg problemer altså. For meg er naturen og miljøet som er det som er bærekraftig, ikke det økonomiske. Hver gang det blir negativt i forhold til naturen så trekker det ned den økonomiske bærekraften i tillegg, altså lønnsomhet da blir det bare tull for meg. Det er den som vinn bestandig." Videre: "... da har du tre sånne bærekraftbegreper som egentlig slår hverandre i hjel synes jeg. Den ene går på miljø, den andre går på økonomi og den tredje går på sosial bærekraft. Det går ikke an å opprettholde alle de tre. Du må foreta noen valg da, så det er klart en politisk beslutning, hva er det vi legg i det." (Forvaltning 3.11)

Synspunktene synes å variere noe mellom hvilken sektor informantene kommer fra og en informant fra miljøsektoren uttalte:

"For mitt arbeid: Miljømessig bærekraft står foran vekst. Havbruksnæringa må vise at de kan vokse innenfor miljømessig bærekraftige rammer uten å forringe økosystemet eller at naturmiljøet tar skade". (Forvaltning 1.3)

Samme informant sier videre:

"Vi er ingen næringsutvikler, vi forvalter miljølovverket". (Forvaltning 1.3)

En annen fra miljøsektoren uttaler:

"Både vekst og bærekraft er vanskelig å få i pose og sekk." (Forvaltning 4.14)

Næringsinformanter syntes også å være opptatt av bærekraftfokusert som en vesentlig rammebetingelse for næringens utvikling. En informant uttalte:

"Vel, bærekraft og rammer for vekst er også en speiling av det politiske bildet." (Næring 1.4)

Næringsaktørene var tydelig opptatt av bærekrafttematikken, og uttalte seg mer ensartet. De hevdet også at de i økende grad fokuserte på behovet for å balansere de ulike bærekraftdimensjonene, og en uttalte:

"Vi bruker det sammenstilte begrepet av bærekraft - miljø, økonomisk og sosial bærekraft. Symbiosen der imellom. Vi er nok farget av at kritikerne kun har fokus på den miljømessige biten, og legger trykk på det. Dersom man skal bruke bærekraftbegrepet mener jeg ikke vi kommer utenom sosial og økonomisk bærekraft, skape arbeidsplasser, tjene penger og aktivitet." (Næring 1.7)

En annen næringsaktør sier ikke så ulikt:

"Jeg legger til grunn den helhetlige, men ut fra at nesten alle andre kun legger til grunn miljø, tvinger jeg meg til hele tiden å minne om at det er den helhetlige bærekraften som må legges til grunn, og at de tre ulike dimensjonene er like viktige alle sammen. Uten å få frem hele dimensjon står næringen helt fast." (Næring 4.10)

Andre næringsinformanter uttalte:

"Begrepet er stort, og i vår sammenheng så er miljødelen veldig stor, for meg så er også det sosiale og økonomiske viktig. Vi ser at de to siste er veldig viktige for kysten - og hadde det ikke vært for havbruksnæringen så hadde deler av kysten vært utdødd." (Næring 1.7)

"Man skal ikke bruke ressursene på en slik måte at de ikke kan brukes på nytt for framtidige generasjoner. Det er jo tre pilarer på dette, miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. Men alle tre pilarene er like viktige i bærekraftbegrepet." (Næring 1.5)

Som nevnt vises det til at målet om bærekraft primært oppfattes som en nasjonal premiss for havbruksforvaltningen. Det sies også fra informantene at man regionalt må forholde seg til et detaljert regelverk, hvor ulike tolkninger av bærekraft sies å ha lite handlingsrom og liten betydning. Det vises imidlertid til eksempler på at ulik oppfatning av bærekraft kan ha betydning for havbruksforvaltningen, her eksemplifisert ved tolkninger i forbindelse med regelverksoverlapping:

"Her er dere inne på noe av det som er utfordringen med å ha et overlappende regelverk med miljøforvaltningen, som kanskje legger andre vurderinger til grunn i bærekraft, og som forvalter

nøyaktig samme spørsmålet, med MOM og miljøovervåking, og brakklegging, og så har vi kanskje ulikt syn på hva som inngår og hvordan man vekter det." (Forvaltning 4.15)

På spørsmål om regelverket ivaretar ei bærekraftig utvikling varierer forvaltningen mer i svarene, hvor noen sier at den bærekraftige utviklingen ivaretas, mens andre sier at den helhetlige bærekraften ikke ivaretas. Noen informanter fra miljøsektoren mener at den miljømessige bærekraften ikke ivaretas tilstrekkelig, og en uttalte:

"Jeg føler at fiskeriministeren hele tiden har liksom sagt: 'Jada, vi skal ha bærekraftig vekst, men vi har ikke tid til å finne løsningen først.' Men så liksom lager man noen grønne konsesjoner, eller et eller annet sånt, som ser liksom grønn og bærekraftig ut. Men jeg føler meg ikke trygg på at man faktisk løser problemene før man vokser. Og det går så fort at vi, forvaltningen ikke henger med, forskningen henger ikke med." (Forvaltning 3.10)

Samme informant sier videre:

"Jeg er bekymra altså. I hvert fall i forhold til den hurtige veksten og det. Jeg skal gjøre mitt for å gjøre det bærekraftig. Men jeg føler meg ikke trygg på at alle rundt her styrer det godt nok, altså." (Forvaltning 3.10)

Næringsaktørene svarer mer ensrettet i forhold til spørsmålet om regelverket ivaretar ei bærekraftig utvikling. De etterlyser generelt en mer helhetlig bærekrafttilnærming, og som en uttalte:

"Nei, i det siste mener jeg det har vært for mye vekt på miljømessig bærekraft." (Næring 1.5)

Kort oppsummering - Politiske føringer og rammer:

- Nasjonale sektormyndigheter er viktige premissgivere for bærekraftsfokus
- Ulik oppfatning av hva bærekraft innebærer og hvordan det skal balanseres
- Politiske føringer og mål om bærekraft ivaretas primært gjennom sentral styring via konsesjoner og sektorlover
- Regionalt må man forholde seg til et detaljert regelverk, hvor ulike tolkninger av bærekraft sies å ha liten betydning

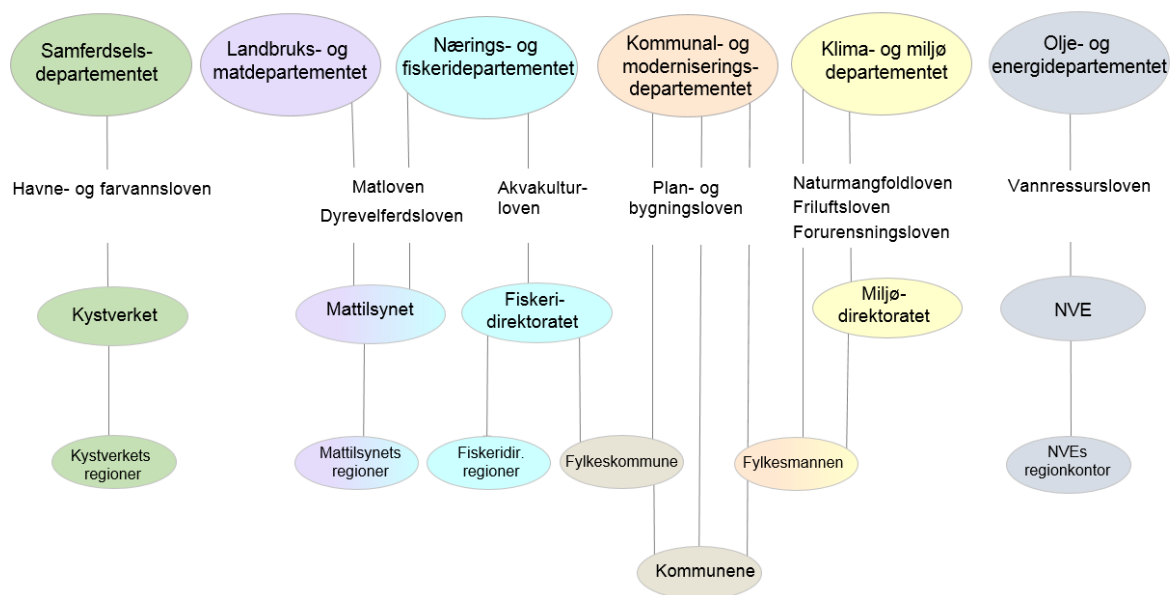
4.2 Forvaltningsstruktur

Et viktig tema i denne rapporten er forvaltningspraksis, altså hvordan forvaltningen benytter regelverket som støtte og ramme for sin saksbehandling. Det er likevel vanskelig å se på forvaltningspraksis uavhengig av regelverkets utforming og forvaltningens organisering og oppgavefordeling. Hvordan forvaltningen er organisert har konsekvenser for hvordan regelverket håndteres. Eller som én av informantene våre uttrykte det:

"Forvaltningspraksis er jo et produkt av regelverket og organiseringen, så (...) jeg tenker at det ikke er ønskelig å endre praksis uten at det kommer som følge av en endring av regulering og organisering." (Næring 4.1)

I første delrapport fra dette prosjektet (Solås *m.fl.*, 2015) har vi gitt en grundig beskrivelse av de formelle rammene for norsk havbruksnæring. I det følgende gir vi en kort oppsummering av hvordan forvaltningen er organisert, og av hvilke lover og andre reguleringer som er de mest sentrale. Deretter beskriver vi hva intervjuundersøkelsene våre viser om hvilke oppfatninger ulike aktører i både forvaltning og næring har om denne organiseringen.

Figur 1 gir en forenklet oversikt over de viktigste departementene og underliggende etater, samt planmyndigheter, som 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 akvakulturtiltattelse, 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 akvakulturtiltattelser. I tillegg er det flere departementer og underliggende etater som med utgangspunkt i mer generelt regelverk har betydning for utøvelse av havbruksnæringen, for eksempel Legemiddelverket, Arbeidstilsynet og Sjøfartsdirektoratet.



Figur 1 Sentrale forvaltningsinstitusjoner og lovverk for havbruksnæringen (Kilde: Nofima)

Etter forvaltningsreformen i 2010 fikk fylkeskommunene delegert ansvaret for å behandle søknader om tillatelse etter akvakulturloven, samt innsigelsesmyndighet overfor kommunale arealplaner med tanke på avsetting av areal til havbruk. Dette ansvaret lå tidligere hos Fiskeridirektoratets regionskontorer. Det vil si at fylkeskommunene har førsteinstansbehandling av søknader om ordinære tillatelser til å drive havbruk, mens Fiskeridirektoratet sentralt behandler klager på fylkeskommunenes vedtak. Fiskeridirektoratet behandler også søknader om visningstillatelser og tillatelser for andre særlige formål i første instans.

Fylkeskommunene har altså en sentral rolle i havbruksforvaltningen. Samtidig er det flere sektormyndigheter involvert i lokalitetstildelingen, hvor vedtakskompetansen i første instans ligger på regionalt nivå, et nivå som i 36 av 38 statlige etater har en regional inndeling som ikke sammenfaller med fylkesgrensene (Meld. St. 22 (2016)). Fiskeridirektoratet, Kystverket, Mattilsynet og NVE⁶ er alle delt inn i fem regioner, men ingen av de fire etatene har helt sammenfallende regiongrenser. I stortingsmeldingen vises det til at manglende sammenfall mellom fylkesinndeling og statens regionale inndeling kan være til hinder for samhandling og samordning av regional innsats, samt at det kan være utfordrende for statlige regionale myndigheter å forholde seg til flere fylkesvise planmyndigheter (Meld. St. 22 (2016), samt referanser i denne).

Fylker Etater	Aust-Agder	Vest-Agder	Rogaland	Hordaland	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Sør-Trøndelag	Nord-Trøndelag	Nordland	Troms	Finmark
Fylkeskommuner											
Fylkesmenn											
Fiskeridirektoratet	Sør		Vest		Midt			Nord-land	Nord		
Kystverket	Sørøst		Vest			Midt		Nord-land	Troms og Finnmark		
Mattilsynet	Sør og Vest					Midt		Nord			
NVE	Sør		Vest		Midt			Nord			

Figur 2 Regioninndeling for sentrale forvaltningsorganer for havbruksnæringen - her avgrenset til fylker med havbruk

I våre undersøkelser er det i hovedsak næringsaktørene, og spesielt de som har aktivitet i ulike regioner, som gir uttrykk for at de opplever det som utfordrende å forholde seg til ulike regionale eller lokale forvaltningsmyndigheter. Dette gjelder både ulike kommuner, fylkeskommuner og regionale og lokale kontorer av de statlige sektormyndighetene. Spesielt trekkes Mattilsynet fram som et eksempel på en myndighet med mange lokale avdelinger, hvor det hevdes fra flere næringsaktører at det er for mange å forholde seg til. Hvilke utslag næringsaktørene mener at denne organiseringen har gitt kommer vi tilbake til i kapittelet "Forvaltningspraksis". Praktisering av tilsynet er beskrevet mer i detalj i kapittelet "Tilsyn og sanksjoner". Både Mattilsynet og Fiskeridirektoratet har gjennomført

⁶ Norges vassdrags- og energidirektorat.

omorganiseringer de seneste årene. Mattilsynet reduserte fra 2. februar 2015 antall regioner fra 8 til 5, og antall forvaltningsnivåer fra 3 til 2, noe som blant annet medførte at alle klagesaker nå behandles på hovedkontoret. Fiskeridirektoratet gikk fra 1. januar 2016 fra 7 til 5 regioner. I tillegg ble enkelte av seksjonene på hovedkontoret omorganisert, og en del forvaltningsoppgaver skal gradvis flyttes fra hovedkontoret til regionskontorene. Hvilken effekt disse omorganiseringene vil ha for forvaltningspraksis er det vanskelig for oss å vurdere så kort tid etter at de har trådt i kraft, og det har i liten grad vært tema for denne rapporten.

4.2.1 Oppfatninger om forvaltningsstruktur

Informantene våre uttrykker at de i hovedsak er fornøyd med den norske havbruksforvaltningen, selv om de fleste også peker på forbedringspunkter. Flere av næringsaktørene trekker blant annet fram et sterkt forvaltningsregime som en suksessfaktor for norsk havbruksnæring:

"Norge har kommet ganske langt når det gjelder regelverk. Og jeg tror det er viktig. Ett av suksesskriteriene til norsk akvakulturnæring tror jeg er faktisk en sterk forvaltning." (Næring 3.2)

I dette ligger både det at en kontrollert vekst ses på som positivt, i og med at man har unngått slike sykdomsproblemer som for eksempel Chile har hatt, og det at en god forvaltning kan være et konkurransefortrinn i seg selv, for eksempel gjennom ulike merkebaserte sertifiseringsordninger, slik som ASC.⁷ Spesielt én av næringsaktørene vi intervjuet, trekker fram organiseringen av forvaltningen som et viktig fortrinn:

"Jeg synes forvaltningsmodellen er god - og jeg tror det er litt av kjernen til vår suksess i Norge. (...) Jeg mener vi har en veldig god forvaltning av næringen. Men samtidig så er det viktig at vi har stabile rammer og at ikke det endres for hver ny regjering." (Næring 3.11)

Samme informant utdyper synspunktet sitt slik:

"Jeg tror at med måten det er organisert på i dag, så får vi færre konflikter enn om søknadene hadde vært behandlet slik det er i andre land, [altså] mer sentralt. Det er departementet som bestemmer hvor mye laks vi skal produsere, og så er det opp til lokale myndigheter å bestemme hvor og hvordan. Det fungerer bra. Da får du med deg høringsprosessen, og får med deg de lokale interessene. Når beslutningen først er tatt, så er det ikke så veldig mange innsigelser, det er ikke så mange som klager på det vedtaket. Du føler deg mer velkommen der hvor du driver." (Næring 3.11)

Andre trekker også fram som positivt at forvaltningen har bidratt til å utvikle næringen i positiv retning. Én næringsaktør forklarer blant annet hvordan pålegg om bruk av ny teknologi har bidratt både til bedre arbeidsforhold og bedre fiskehelse:

"Myndighetene skar gjennom og sa at avlusning skulle skje med lukket presenning. Næringa ble tvunget til å ta i bruk ny teknologi, hvor du har bedre kontroll med avlusninga. (...) Presenningene krevde mer mekanisk håndtering og mindre manuell håndtering, noe som førte til bedre vilkår for de som sto og arbeidet på ringen, og de har også ført til bedre fiskevelferd." (Næring 1.5)

⁷ Aquaculture Stewardship Council.

Til tross for inntrykket av at de fleste mener forvaltningen i all hovedsak fungerer godt, peker mange av informantene på at forvaltningsstrukturen, altså oppbyggingen av havbruksforvaltningen og ansvarsfordelingen mellom de ulike etatene, oppleves som en utfordring. Spesielt informantene fra næringen gir uttrykk for at det er "for mange på ballen", at forvaltningen er "mangehodet", eller at systemet er for komplisert og fragmentert. Som Figur 1 viser, finnes det flere beslutningstakere på ulike administrative og politiske nivåer, og både statlige, regionale og kommunale myndigheter er involvert. Ifølge enkelte av informantene våre fører dette til at forvaltningssystemet blir for byråkratisk:

"På én måte er vi godt nok regulert i Norge, på en annen måte er måten vi er regulert på for kompleks. Det er for mange forskjellige fagmyndigheter som skal inn å regulere næringen, og det fører til at måten vi er regulert på er veldig byråkratisk og tungvint." (Næring 1.5). En annen næringsaktør sa det slik: "Jeg synes forvaltningen er blitt utrolig vanskelig. Det er åpenbart blitt mer komplisert. En av de store utfordringene vi har er silotenkning (...) Man må på et eller annet vis koordinere sektormyndighetene bedre enn det som gjøres i dag." (Næring 1.7).

Det er riktignok ikke alle som slutter seg til denne oppfatningen om at forvaltningsstrukturen er unødvendig kompleks. Enkelte av informantene fra forvaltningen poengterer at forvaltningsstrukturen ikke er så komplisert som kritikerne vil ha det til:

"Utad kan det framstå som komplisert, men for de som jobber i forvaltningen oppfattes det ikke som komplisert." (Forvaltning 1.4)

Andre legger mer vekt på at forvaltningsorganiseringen er et nødvendig svar på næringens utvikling:

"Det er en kompleks og sammensatt forvaltning – jeg er tilbøyelig til å si at det er en kompleksitet som reflekterer kompleksiteten i næringen. De opptrer i et produksjonsmedium vi alle har et forhold til. Vi kan godt gjøre det mer forutsigbart og effektivt, men dette er ikke pølseboder, det er en gigantisk industri. Det er viktig at alle hensyn er med når næringen ønsker hurtig vekst." (Forvaltning 4.21)

Argumentet er altså at næringen er komplisert å styre, den har vokst seg til en stor industri som fordrer spisskompetanse og spesialisering av forvaltningen, noe som ifølge vår informant kan være en forklaring på hvorfor forvaltningen er bygget opp slik den er. I tillegg kommer det at det er mange andre interesser i kystsonen som også skal ivaretas av havbruksforvaltningen, noe også flere informanter legger vekt på:

"Jeg skjønner at næringen vil ha et enklere system å forholde seg til. Men legger man dette inn i én instans, så må uansett alle elementene vurderes mot hverandre. Det er mange aspekter som skal ivaretas fortsatt." (Forvaltning 3.19)

En annen av våre informanter sier det slik:

"[Nå når] vi har fått en smidig ordning med rask saksbehandling hos hver enkelt, så synes jeg faktisk at det kan være klokt at man har ulik myndighet. For den næringen er i ferd med å bli så stor og så kraftig, at å samle alt slik som vi hadde det i trøndelagsmodellen på én myndighet, ikke nødvendigvis vil være noe særlig gunstig. Når du kommer med ei så stor næring at du trenger at myndighetene er spesialister på næringen." (Forvaltning 2.7)

Derfor kan det være en fordel med en spesialisert forvaltning, er noen av tilbakemeldingene vi har fått. Flere oppfatter det altså som en styrke at det er ulike fagmiljøer involvert, og enkelte legger også til at sakene blir bedre opplyst ettersom flere uttaler seg.

På direkte spørsmål om forvaltningen oppfattes som fragmentert eller komplisert så svarer en av informantene:

"Nei, jeg synes ikke det. Vedtaket gjøres av én etat, som får innspill fra andre. Det er viktig at det er fagfolk som gir innspillene og tillatelsene som er nødvendige for at man skal kunne gi tillatelse etter akvakulturloven." (Forvaltning 1.3)

En annen informant mener at dagens organisering åpner for en mer kritisk tilnærming:

"Én ting som er positivt sånn som vi er i dag, med flere etater som er inne, det er at det er enklere å kunne komme inn å kunne stille kritiske spørsmål, eller eventuelt holde igjen litt. En etat har mulighet til det. [...] Det er ikke lukket i ett system, det er flere system." (Forvaltning 2.18)

På den annen side er det også representanter for forvaltningen som mener at dagens forvaltningsorganisering er både fragmentert og komplisert. En ansatt i forvaltningen sa det slik:

"Nei, det er fragmentert. Jeg tror det er vanskelig å gjøre så mye med det når det er forskjellige regelverk, og hver sektor har sine ting å ivareta i disse sakene." (Forvaltning 3.12)

En annen forvaltningsansatt uttrykte tydeligere at utfordringene blir synlige dersom man ser det fra næringens ståsted:

Informant: Hvis du skal ha et næringsperspektiv på det du kikker på her nå, så er det alle forvaltningsaktørene som er innenfor regulering (...) jeg ville ha sett på [som den] største utfordringa hvis [jeg] hadde vært en næringsaktør.

Intervjuer: Det at det er så mange og at det er fragmentert?

Informant: Ja. Den fragmenterte forvaltningen, ja. Så det er på godt og vondt, og jeg føler at jeg sitter igjen med at det er ingen enheter som sitter og klarer å følge næringen godt nok. (Forvaltning 2.18)

Enkelte mener at systemet fungerte bedre før forvaltningsreformen i 2010 overførte ansvaret for deler av havbruksforvaltningen til fylkeskommunene. En av våre informanter fra næringen sier det slik:

"Forvaltningssystemet er fragmentert og komplisert. Det hadde holdt med Fylkesmannen, Fiskeridirektoratet og Mattilsynet. Jeg synes at fylkeskommunen er et forvirrende element oppi dette. Jeg mener det var en tabbe å flytte havbruksforvaltningen fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunen." (Næring 4.8)

Også blant de forvaltningsansatte er det flere som uttrykker seg kritisk til endringene som kom etter forvaltningsreformen. Flere av informantene knytter dette både til at det å overføre forvaltningsoppgaver fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunene innebar en komplisering av forvaltningsstrukturen, og til at endringen åpner for ulik behandling:

"Men man har jo også komplisert ... Dette med oppgavene til fylkeskommunene som skjedde i 2010, det ble jo en ytterligere forvanskning, tenker jeg, fra mitt ståsted og min erfaring [...]. Det gir utfordringer både på tidsbruk og ressursbruk, hvor mange man skal forholde seg til, å ha den delen av saksbehandlingen som gjelder lokalitetssøknader liggende i de ulike fylkeskommunene. I tillegg til at det for øvrig er fragmentert. Og når vi da får variasjoner, enkelte steder politisk behandling, mens det andre steder er lagt til administrativt hold å gjøre de samme vurderingene og beslutningene, så kan man stille spørsmål ved hvor heldig det er." (Forvaltning 4.20)

Flere tar opp betenkelige aspekter ved fylkeskommunenes rolle i havbruksforvaltningen. Som i sitatet over dreier det seg også om at man får et ekstra forvaltningsledd, som også er et politisk organ som står utenfor den ordinære linjeforvaltningen. Men det er også de som mener forvaltningen har blitt bedre etter at fylkeskommunen overtok. Én av informantene fra fylkeskommunen legger vekt på at muligheten til å bruke regional kunnskap er en fordel ved den nye organiseringen, i tillegg til at fylkeskommunen som regional utviklingsaktør har muligheten til å starte egne prosjekter, for eksempel når det gjelder kystsonoplanlegging. Andre legger også vekt på utviklingsmuligheter:

"Fokuset på næring har blitt bedre enn om det hadde vært i Fiskeridirektoratet." (Næring 3.11)

I denne sammenhengen er det andre av informantene som uttrykker bekymring knyttet til at fylkene får en dobbeltrolle ved at de både er regionale næringsutviklere og forvaltere. Under følger sitater fra to ulike ansatte fra ulike steder i miljøforvaltningen.

"Jeg ville sagt at tillatelsesmyndigheten burde vært tilbake til Fiskeridirektoratet. Nå er det et politisk system som vedtar det – det er ikke et organ som forvaltningsmyndighetene har instruksjonsrett over. Politikerne føler seg ikke forpliktet til å følge regelverket fra Stortinget. Du har et ekstra forvaltningsledd. Det er mer utfordrende for oss. Fylkene er frie og kan ikke instrueres. Fylkene er bukken og havresekken – både næringsutvikling og skal vurdere og ta en samlet beslutning." (Forvaltning 4.14)

"Det der går litt sånn på tvil og tro, for noen synes at å ha forvaltning og næringsutvikling i samme bygg og rolle, det er en grei sak. Det tror jeg ikke nødvendigvis at man skal ha. Jeg tror man er mye friere også som næringsutvikler eller regionalutvikler hvis man ikke også skal være en forvalter. Det som blir problemet i vekslingen her er begge rollene og da gjør man kanskje ikke begge to med samme kraften som man burde ha gjort. Da kunne man som næringsutvikler faktisk tydeligere ha utfordret forvaltningen. Nå blir man fanget litt, og så gjør man egentlig [en] dårlig forvaltningsjobb, så gjør man ikke fullgod næringsutviklingsjobb heller." (Forvaltning 2.7)

Begge informantene som er sitert over, gir altså uttrykk for mer prinsipielle betenkninger rundt forvaltningsstrukturen, heller enn bekymringer knyttet til hvordan de ulike fylkeskommunene utfører forvaltningsoppgavene sine.⁸ Hvis vi utelukkende holder oss til organisering og struktur i første omgang, hva er det ved forvaltningsstrukturen som er uheldig? Hvilke konsekvenser har det at forvaltningsstrukturen ser ut slik den gjør? Et par av informantene som er sitert i dette delkapitlet har gitt uttrykk for at de ser flere utfordringer. Den ene er knyttet til såkalt "silotenkning". Beslektet er bekymringen for at ingen forvaltningsmyndigheter klarer å følge næringen godt. Noe av kritikken går også på at det er vanskelig å få til ei helhetlig forvaltning av havbruksnæringen; det er i hvert fall uttrykt

⁸ Dette er temaer som tas opp i kapitlene (Forvaltningspraksis) og (Konklusjon og anbefalinger).

et behov for samordning og koordinering – det er både næring og forvaltning enige om. I tillegg til dette kommer det som én av informantene våre omtaler som "dobbelthforvaltning", altså det at flere forvaltningsmyndigheter har delvis overlappende ansvarsområder. Disse utfordringene tar vi opp igjen senere i rapporten. I kapitlet Forvaltningspraksis, peker vi på overlappende ansvarsområder, vi viser til tiltak som har vært gjennomført for å sikre mer samordning i forvaltningen, og vi tar opp til diskusjon oppfatninger om hvorvidt forvaltningen er helhetlig eller fungerer mer etter "bit-for-bit"-prinsippet.

4.2.2 Organisering, kapasitet og ressurser

I tillegg til at forvaltningsreformen sies å ha ført til en ytterligere komplisering av forvaltningen, trekker flere fram at endringen i fordelingen av ansvarsområder også har hatt konsekvenser for beslutningstakeres tilgang til informasjon:

"Delingen mellom tildeling og drift som skjedde da, den ble et stort tap for oss i forhold til å jobbe med tilsynsbiten. Vi hadde en helt annen føling med næringen da vi hadde begge deler. Både kontakten med næringen, det som skjer der ute teknologisk, og det som skjer på dagen – det var et stort tap når det skjedde i forhold til synergieffektene som vi hadde [før]." (Forvaltning 4.15)

På den annen side er det også de som mener at det var en fordel å skille tildeling og tilsyn fra hverandre. I og med at Fiskeridirektoratet har ansvaret for tilsyn med driften av oppdrettsvirksomheter, forvalter direktoratet også ordningen med virksomhetenes driftsplaner. Tilgang på informasjon om driftsplaner trekkes fram av flere informanter (fylkeskommuner og Fylkesmann) som noe de har behov for. Informantene referer til at Fylkesmannen har:

"gitt pålegg om brakklegging, og det kan skje at [] påleggene "oppeves" av andre sektormyndigheter" og at "planlegging av tilsyn vanskeliggjøres når man ikke vet om det er fisk på lokaliteten." (Forvaltning 1.2),

og at fylkeskommunene også kunne trenge informasjon fordi

"hva som foregår etter at vi har gitt tilsagn. Det vet vi fint lite om" (Forvaltning 3.11)

En annen av våre informanter framhever at både fylkeskommunene og Fylkesmannens miljøvern-avdeling burde kunne få direkte tilgang til informasjon om driftsplaner og lusedata fra Fiskeridirektoratet og Mattilsynet, fordi denne kunnskapen kan være viktig for deres forvaltningsoppgaver, både når det gjelder kystsoneplanlegging og lokalitetstildeling. Hvorvidt denne informasjonen var enklere tilgjengelig for andre myndigheter da Fiskeridirektoratet satt med både tildelings- og tilsynsansvar har vi ikke mulighet til å vurdere, men fra Fiskeridirektoratets side er man klar på at informasjonstilgangen har blitt dårligere:

"Det er også en jobb i ettertid å lete fram dokumenter – fylkeskommunen har ikke nødvendigvis sendt over alle dokumenter en gang. De forholder seg primært til egne vurderinger eller andre sektormyndigheter, så det er ikke alltid så lett å vite hva som har vært kunnskapsgrunnlaget." (Forvaltning 4.15)

Et annet område som trekkes fram av informantene er at det etter forvaltningsreformen ble et delt ansvar mellom drifts- og tildelingsforskriften som kan gjøre det vanskeligere å akseptere lokalisering

forutsatt særskilte driftsvilkår. Denne ansvarsfordelingen mellom fylkeskommunene og Fiskeridirektoratet blir i enkelte intervju sett på som en utfordring fordi Fiskeridirektoratet har blitt marginalisert "når det gjelder følelser og ansvar for hva en god driftsplan representerer, gjennom myndighetsoverføringen til fylkeskommunene og de premissene som Mattilsynet kommer inn med i driftsplansammenheng" (Forvaltning 2.8). Samtidig påpeker informanter fra Fiskeridirektoratet at de i den senere tid har sett mer verdi i driftsplanen gjennom deres eget fokus på lokalitetens bæreevne og miljøundersøkelsene, og i oppfølging av dette.

Utvikling av kunnskapsgrunnlaget knyttes i intervjuene våre ikke bare til organisering og informasjonsdeling. Mange av informantene vektlegger at det også er et spørsmål om ressurstilgang:

"Det er et spørsmål om hva slags kompetanseressurser som trengs for å jobbe parallelt med utviklingen i næringa. Helt fra Viktor Normanns tilsynsmelding [i 2003] så er det lagt veldig vekt på (...) at en er nødt som tilsynsmyndighet å ha den samme kompetansen som de en fører tilsyn med, for å ha troverdighet. En kombinasjon av lite ressurser, at det er mange etater, at det er ulike mål og ulike syn på hvilken kompetanse som trengs, gjør kanskje at samlet sett så er det utfordringer rundt det å ha en kompetansemessig kapasitet til å være ovenpå og holde rede på problemstillingene i næringa." (Forvaltning 4.15)

Flere av informantene som arbeider med forvaltning av havbruksnæringen gir uttrykk for at de opplever ressursmangel som en utfordring. Det er spesielt to forhold som trekkes fram i denne sammenheng. For det første knyttes dette til at havbruksnæringen har utviklet seg veldig raskt, og at det dermed er krevende for forvaltningen å følge utviklingen i næringen:

"Som seksjon og som avdeling har vi ikke nok ressurser. (...) Næringa har utviklet seg veldig raskt, og det har ikke vært en utvikling av forvaltninga parallelt. (...) Om vi bruker alle ressurser rett, er det neste spørsmålet." (Forvaltning 4.15)

For det andre trekkes klagesaksbehandling fram som særlig ressurskrevende, både når det gjelder lokalitetssøknader og når det kommer til andre former for forvaltningsavgjørelser, slik som for eksempel pålegg fra Mattilsynet. Ett eksempel fra en av våre informanter i forvaltningen:

"Når sakene kommer til oss er det relativt effektivt, men vi ser at det ofte har brukt ganske lang tid før det kommer til oss, særlig i klagebehandling hos Fylkesmannen og Mattilsynet. Så varierer det hvor fort vi klarer å saksbehandle i forhold til ressursituasjonen, vi føler hele tiden at vi burde hatt mer folk." (Forvaltning 4.17)

Hos én av fylkesmennene beskrives en situasjon hvor én frivillig organisasjon klager prinsipielt på alle utslippstillatelser, noe som skaper svært mye arbeid for saksbehandlerne. I og med at klagen er på hver spesifikke lokalitet, må også klagen behandles konkret for denne lokaliteten med tilhørende vurdering av hver påstand.

Mangel på saksbehandlingskapasitet blir sagt å gå ut over saksbehandlingstid:

"På grunn av kapasitetsmangel og litt ressursproblemer, kan man jo si at vi har problemer med tid. Men det er ikke praksis her at man haster gjennom saker. Min opplevelse er at saker går ut når de er ferdigbehandlet, så jeg føler ikke at vi går [på akkord med] fagligheten der, det er saksbehandlingstiden det går utover sånn sett." (Forvaltning 4.16)

Når det gjelder tidsfristforskriften⁹ og de ulike sektormyndighetenes mulighet til å overholde denne, forklarer informantene at mengden søknader varierer mye og det kan til tider være vanskelig på tvers av alle involverte å holde seg til 22 uker.

"Spesielt i år. Siste opptelling var vel i fjor, da lå vi veldig godt an. Da hadde fylkesmannen doble kapasiteten sin, Mattilsynet hadde mye folk og så plutselig i sommer nå så tettet det seg fullstendig til. Da er det klart at Mattilsynet har problemer med lus, og så har de flyttet om på folk så de har omorganisert seg. Hos fylkesmannen har det vært en permisjon. Det er veldig sårbart, veldig sårbart. Det skal ingen ting til før at en søknad blir liggende lenge." (Forvaltning 2.9)

Andre informanter påpeker at det ofte er Fylkesmannen som blir den som trekker ut saksbehandlingstiden, men at årsaken til dette er at søknadene ikke er tilfredsstillende med hensyn til dokumentasjon av miljøpåvirkninger. Fylkesmannen må derfor be om ytterligere dokumentasjon, men ender også opp som den som ikke overholder tidsfristen.

"Vi opplever kanskje at enkelte deler av forvaltningen er veldig raske med tilbakemeldinger, men det er kanskje fordi sakene også er mindre komplekse. Men vi ser jo en tendens til at saksbehandlingstiden går i hvert fall ikke ned. Den har en tendens til å øke. Men det er fordi sakene blir mer komplekse, også følger ikke ressursene med til å kunne håndtere dem i andre enden. Og det tror jeg kanskje er den største utfordringen. Jeg tror nok staten blir nødt til å se på måten de organiserer forvaltningen av næringen i framtiden. Det vil være et viktig arbeid i årene som kommer, for når du skal gjennom 7, 8 etater for å få godkjent en lokalitet i sjø. En næringslivsaktør hadde ikke gjort det så komplekst, for å si det sånn. Man hadde valgt å gjøre det på en mer fornuftig måte. Der du hadde hatt en mer helhetlig forvaltning av næringen." (Næring 3.2)

Selv om totalinntrykket er at de fleste av våre informanter i denne undersøkelsen i hovedsak er godt fornøyd med forvaltningen, er det flere som viser til at dagens organisering av havbruksforvaltningen har sine utfordringer, som vist over. Flere av informantene kom også med forslag til mulige endringer i forvaltningen. Enkelte av forslagene dreide seg om konkrete tiltak som hyppigere bruk av forhåndskonferanser, eller det å arrangere andre former for møtepunkter mellom forvaltning og næring, mens andre ønsket seg en annen organisering av forvaltningen. I hovedsak deler disse sistnevnte forslagene seg i to leirer, enten et større direktorat med et mer omfattende ansvarsområde enn dagens Fiskeridirektorat, eller en gjeninnføring av trøndelagsmodellen. Meningene er altså delte. Kritikerne av trøndelagsmodellen mener at den ville blitt for utfordrende, både for roller og arbeidsforståelse i forvaltningen, men også fordi næringen har blitt mer komplisert. De som er kritiske til et eget direktorat, legger vekt på at interessene som skal ivaretas fortsatt er mange og sprikende.

"Jeg tror den viktigste biten er at flere ting skjer i ett system, som da kan bygge større og sterkere kompetansemiljø. Du kan tenke MOM¹⁰ hvor det sitter én som er ansvarlig på hvert [av Fiskeridirektoratets] regionskontor rundt om, som skal jobbe med miljøundersøkelser, og så sitter det én hos hver fylkesmann, og så skal de sitte å ha meninger om nøyaktig det samme. Og aller helst skulle og fylkeskommunene, for de jobber jo med slike ting i tildelingsbiten, hatt en

⁹ Forskrift om samordning og tidsfrister i behandling av akvakultursøknader, FOR-2010-05-18-708. Se for øvrig også seksjon (regelverk, forbedringspunkter).

¹⁰ Miljøovervåking av matfiskanlegg.

person de og, men de har stort sett ingen (...) Hadde de sittet enhetlig, så hadde det blitt noen skikkelige fagmiljø (...). Det hadde vært til stor nytte for næringa også, at det var ei tyngre faglig forvaltning som viste både å stille de rette kravene, og gi den rette slakken når det trengs."
(Forvaltning 4.15)

Kort oppsummering - Forvaltningsstruktur og -rammer:

- Totalinntrykket fra intervjuene er at informantene våre mener norsk havbruksforvaltning i hovedsak fungerer godt, men at det er rom for forbedring.
- Forvaltningsorganiseringen oppleves som en utfordring av flere. Næringsaktører legger særlig vekt på at det er for mange myndigheter involvert. Representanter for forvaltningen påpeker også at det er målkonflikter mellom ulike forvaltningsorganer, og at det er et behov for å gå opp grenseganger mellom de ulike myndighetenes ansvarsområder.
- Flere av de statlige sektormyndighetene opplever at ressurstilgang er en utfordring, både når det gjelder saksbehandling og tilsyn. Også næringen har inntrykk av at enkelte av de statlige sektormyndighetene har for liten saksbehandlingskapasitet, spesielt gjelder dette Mattilsynet og fylkesmannen.
- Klagesaksbehandling oppleves som svært ressurskrevende. Dette gjelder både klager på lokalitetssaker og klager på andre typer forvaltningsvedtak.

4.3 Regelverk

I dette kapittelet presenteres funn knyttet til informantenes synspunkter om regelverksutforming, samt sterke sider ved regelverket og behov for forbedring ved dagens regelverk.

Regelverksutforming

Informantene fra både næring og forvaltning er delt i synet på om regelverket er hensiktsmessig, noen er positive eller negative, andre mener at enkelte områder er mer hensiktsmessige enn andre.

Flere av informantene mener at regelverket er hensiktsmessig. Det ble nevnt at regelverket er "*greit*" og "*nødvendig*" (Forvaltning 1.3, 2.7, Næring 3.2, 3.11). Det ble også påpekt at Norge har kommet ganske langt når det gjelder regelverket for havbruksnæringen (Næring 3.2, 3.11), og at en av suksessformlene til norsk havbruksnæring sammenlignet med andre land i verden, er at myndighetene både legger til rette og lager rammebetingelser for hvordan næringen skal følge regelverket (Næring 3.2).

De av informantene som har et blandet syn på om regelverket er hensiktsmessig eller ikke, trakk frem flere forhold. Det ble påpekt at noen bestemmelser i regelverket er hensiktsmessige, mens andre ikke er det. (Forvaltning 2.9).

Noen informanter fra næringen mener at norsk havbruksnæringen er godt nok regulert, og at det er bra at regelverket er strengt og omfattende, men regelverket er for komplekst, ikke dynamisk nok (for eksempel lusebehandling pålegges uavhengig av værforhold før varselet om tvangsbot sendes), litt for lite konsistens og "*hopper litt for mye*" (Næring 1.4, 1.5). Regelverket oppfattes som komplekst, fordi mange fagmyndigheter deltar i reguleringen av næringen, som fører til at det blir byråkratisk og tungvint (Næring 1.5).

Flere av informantene fra forvaltningen synes det er positivt med et mest mulig funksjonsbasert regelverk, men det er flere utfordringer knyttet til dette.

En informant mener at det er utfordrende å få et klart og tydelig regelverk når man vil ha et funksjonsbasert regelverk (Forvaltning 4.20).

I følge informanter i forvaltningen er funksjonsbasert regelvekt et steg i riktig retning, fordi det er teknologinøytralt, ikke hemmende for utviklingen og man lar næringsaktørene selv få bestemme hvilke virkemidler de vil bruke for å oppfylle kravene (Forvaltning 4.15, 4.16).

En informant sier at:

"I det store og det hele har vi et funksjonsbasert regelverk som er hensiktsmessig, hvis vi bare klarer å få kapasitet nok til å lage gode veiledere innenfor der det er ganske stort rom for skjønn, så har vi sett at det kan trenge for å peile folk inn på rett vei." (Forvaltning 4.20)

En informant deler dette synet og sier at det er veldig positivt å ha et mest mulig funksjonsbasert regelverk, men et slikt regelverk lager "stort rom" for skjønn, som er positivt, men ikke "alltid greit", fordi det krever ressurser, tilgjengelig kunnskap, mange veiledere og standarder (Forvaltning 4.15). Samme informant sier at:

"Når du får ny kunnskap skal du bruke det til å gi reglene et nytt innhold, miljønorm i Akvakulturloven, sterk norm som gir funksjonelle krav. Det betyr at når kunnskapen blir bedre så skal vi endre praksisene våre, enten til det strengere eller mindre strengere. Det krever at en har ressurser til å vite hva som virkelig er kunnskapsstatus, og at en greier å omsette det til handling, både hos seg selv og ute i næringa. Hvis det skal skje uten at det blir tvil om at dette er rett, og at det ikke blir prosessdrivende med saker, så må en vite hva en gjør. Det krever ressurser".

En annen informant sier at:

"Regelverksendringer er også noe av det vi ser er viktig å få på plass, for slik det er nå er det mye detaljert regelverk som gjør at vi bruker mye tid på enkeltsaksbehandling. Vi må få på plass et mer funksjonsbasert regelverk, der næringen selv velger løsninger, men forholder seg innen et funksjonelt regelverk. I stedet for å si detaljert at slik og slik og slik skal det være, som er spesielt vanskelig med rask teknologisk utvikling og det blir fort utdatert. Enklere å si at vi har funksjonelle krav som sier at de må forholde seg til noen krav, og så må næringen velge løsninger." (Forvaltning 3.19)

Regelverksendringer ble nevnt som viktig å få på plass, det er per i dag mye detaljert regelverk som fører til at forvaltningen bruker mye tid på enkeltsaksbehandling (Forvaltning 3.19). I følge en annen informant skjer mye av regelverksendringene "ad hoc". (Næring 1.6). Det bør gi rom slik at næringen klarer å tilpasse seg de nye endringene og trekke på erfaringer, før forvaltningen blir "regelryttere".

Fra forvaltningen ble det sagt at et enklere regelverk var ønskelig, og at man hadde en mer langsiktig plan for regelverket og at man kunne vedtatt en tildelingsforskrift som skulle gjelde mer generelt (Forvaltning 4.16). En informant påpekte at regelutformingene sikkert kunne vært gjort enklere (Forvaltning 4.17). Men ifølge en av informantene fra forvaltningen er EØS-regelverket styrende for Norges mulighet til å utforme et nasjonalt regelverk, det vil si påvirker frihetsgrad til å regulere det

norske regelverket (Forvaltning 4.20). Når det gjelder lover som er basert på EØS-regelverket, har Norge mer begrenset handlingsrom og styringsmuligheter, som for eksempel matloven. Et godt eksempel på hvordan dette fungerer er at fiskehelsefagfolk vil si at det ikke er fornuftig å flytte sjøsatt fisk, men i EØS-samarbeidet har man et regime, som gjør at det ikke er mulig å sette krav som forhindrer flytting av fisk unntatt i gitte situasjoner. (Derimot kan næringen selv kommer fram til avtaler som begrenser flytting av fisk). Akvakulturloven er en norsk lov. Luseforskriften er et nasjonalt regelverk, men sykdomsbekjempelse, soner, kontrollområder er EØS-regulert.

Det ble også nevnt at regelverket ikke er tilpasset alle typer akvakultur, og det kan være krevende å vite hvordan håndtere disse på en fornuftig måte (Forvaltning 3.12). Samme informant hevder at regelverket er mer tilpasset de store aktørene enn de små.

I denne studien ble det også kartlagt om informantene mener at regelverket er klart og entydig. Funnene viser at informantene fra både forvaltning og næring har ulike synspunkter på dette. I følge en informant fra forvaltning er regelverket generelt klart og entydig (Forvaltning 1.4). En informant fra næringen mener at forskriftene er "*klinkende klare*", problemet er mangel på styring og ulik praktisering av regelverket (Næring 4.10).

Noen informanter mener at en del bestemmelser er tydelige, andre informanter er ikke enige i dette (Forvaltning 4.20, Næring 3.1). For eksempel når det gjelder hygiene, er det en del grunnforutsetninger som skal være til stede, da er det ikke rom for skjønn (Forvaltning 4.20).

I følge en annen informant er det veldig klart hva som skal håndteres etter akvakulturloven og matloven eller dyrevelferdsloven, men det er ikke like klart i miljøforvaltningen (Forvaltning 4.15).

En informant i næring mener at regelverket er komplisert, og de bruker mye advokater for å unngå og gjøre feil. Problemet er at det er komplisert for de som skal håndheve regelverket også (Næring 3.1).

En informant mener at regelverket er litt uklart (Forvaltning 1.1). Det er mange hensyn som skal ivaretas, og det er overlapp i regelverket (Forvaltning 4.13). Noen forskrifter blir revidert oftere enn andre, som igjen gir "litte granne utakt" (Forvaltning 3.11). Flere av bestemmelsene er uklare, det påvirker samordning mellom sektormyndighetene og gjennomføring av tilsyn. De konkrete bestemmelsene som informantene opplever som urimelige presenteres nedenfor.

Sterke sider ved regelverket

I undersøkelsen ble det også spurt om sterke sider ved regelverket. Flere informanter i forvaltningen mener at en sterk side ved regelverket er at det er et funksjonsbasert regelverk, selv om det ikke er gjennomgående (Forvaltning 4.15, 4.20). Fordelen med et slikt regelverk er at det kan utvikle seg i takt med næringen og kunnskapsgrunnlaget uten å måtte endres selv om det kommer ny kunnskap (Forvaltning 4.15). Næringen får et større ansvar og større muligheter til å gjøre det de vil så lenge de når de målene som regelverket setter (Forvaltning 4.20).

I følge en informant er det ikke noe "*feil med regelverket*", men kanskje heller hvordan man håndterer og praktiserer det (Forvaltning 2.8).

En styrke ved regelverket er at Norge har en såpass tydelig styring av næringen, som sikrer en kontrollert vekst og hindrer sykdom som er ute av kontroll, mener en annen informant (Forvaltning 4.17).

I følge en annen informant, er det en sterk side ved regelverket at Norge har et godt system i forhold til at det er mange myndigheter som skal ivareta ulike hensyn, ulike sektorlover, trygghet, folk som har kunnskap om ulike områder, ser det fra ulike ståsteder, og skal ta endelig avgjørelse etter akvakulturloven (Forvaltning 4.13).

Noen informanter i næringen mener at Norge har et godt regulert system og regelverk (Næring 1.5, 2.1). Her nevnes det at reguleringen knyttet til drift av havbruk er god og det er positivt at regelverket åpner opp for bruk av skjønn (Næring 1.5). En mulig sterk side ved regelverket er at man tør ha produksjonsbegrensninger og tar biologien på alvor, mener en informant (Næring 3.1). Det ble også påpekt av en informant at det finnes dårligere måter å gjøre dette på (Næring 1.7).

Behov for forbedring av regelverket

Når det gjelder behov for forbedring av regelverket er det ulike synspunkter blant informantene. Mange informanter påpekte flere forbedringspunkter. Funnene presenteres i avsnittene nedenfor.

Overlappende regelverk

Flere av informantene fra både forvaltning og næring nevner at overlapp i regelverket er en utfordring. En informant deler ikke synet, som mener at det ikke er noen åpenbare motsetninger i regelverket (Forvaltning 1.3).

Overlappende regelverk er en "stor svakhet", mener en informant i forvaltningen (Forvaltning 4.15). Samme informant sier at en mer helhetlig regulering kan oppnås dersom det ryddes opp i forholdet mellom akvakulturloven og miljølovgivningen etter forurensningsloven og naturmangfoldloven.

En annen informant trekker spesielt frem laksetildelingsforskriften og akvakulturdriftsforskriften, som har litt overlappende bestemmelser med forurensningsloven når det gjelder miljøovervåkning, miljøundersøkelser og legemidler (Forvaltning 4.13).

Fra næringen mener en informant at det er overlapp på regelverket som er skrevet på ulike tidspunkter, her er det behov for forenkling (Næring 3.1).

Detaljregulering

Funnene fra undersøkelsen viser at mange av informantene mener at detaljregulering er problematisk. Det trekkes også frem av en informant i forvaltningen at på endel steder fungerer detaljreguleringen, men noen områder må kanskje detaljreguleres, som vil kreve mer fra næringsaktørene (Forvaltning 4.15).

En informant fra forvaltningen sa at fordi de detaljregulerer havbruksnæringen, så kommer de "*litt på etterskudd og løper etter en veldig dynamisk næring*". Fra en informant i forvaltningen ble det også sagt at næringsaktørene er de beste til å finne gode løsninger, så må forvaltningen sørge for at de oppfyller kravene (Forvaltning 4.16).

Detaljerte forskrifter fører til at det kommer mange dispensasjonssøknader, henvendelser og aktiviteter, som skaper arbeid for ulike deler av forvaltningen. Mange av disse sakene kan, ifølge informanten, være lite fremtidsrettet (Forvaltning 2.8). En av informantene fra næringen delte dette synet, som mener at detaljreguleringen i regelverket er utfordrende: "*Jo mer detaljregulering, mer behov for dispensasjoner*" (Næring 2.3).

En annen informant hevder at et detaljert regelverk kan oppfattes som "*definerte konkurranseregler mellom aktører*" ved at aktører kan presse seg så langt opp imot eller ned imot et fastsatt krav som mulig av økonomiske årsaker. Ansvar for å drive på en forsvarlig måte vil da plasseres på et fastsatt regelverksnivå og ikke på det som næringsaktøren mener er fornuftig (Forvaltning 2.8).

Tildelingsregimet

Det nevnes at forskrifter med forskjellige tildelingsregimer er trolig det som er mest komplekst, for eksempel de grønne tillatelsene som har egne vilkår og forskjellige lusegrenser. Forenkling av tildelingsregimet på konsesjoner er et forbedringspunkt som særskilt trekkes frem av en informant i forvaltningen (Forvaltning 4.16).

En informant fra næringen påpeker at de midlertidige tillatelsene har utfordret regelverket i ulike sammenhenger på en positiv måte. Dette er dynamikken som forvaltningen kunne ha hatt for så å gi godkjenninger istedenfor å si nei (Næring 2.3).

Laksetildelingsforskriften¹¹

Noen informanter fra næringen hevder at regelverket knyttet til MTB er uklart, komplisert og rigid (Næring 1.6, 3.1). En informant synes at 4/6-regelen, som går på at man bare kan ha fire eller 6 lokaliteter tilknyttet ett konsesjonsnummer, er unødvendig. Denne regelen er med på å hemme at man kan brakklegge, samt flytte inn og ut av områder (Næring 1.5).

Fra forvaltningen ble det nevnt at områder i regelverket som ikke er hensiktsmessig, er å sette ned lokalitetsbiomassen på en lokalitet uten å sette den på konsesjonsnivå, samt å gi forskningskonsesjoner i lusebefengte områder, som egentlig øker produksjonsveksten (Forvaltning 2.9).

Videre påpeker en informant fra forvaltningen at regelverket knyttet til interregionalt biomassetak er veldig komplisert og har ingen praktisk funksjon, men må følges (Forvaltning 3.11). En informant i næringen er ikke enig i dette, som mener at interregionalt biomassetak gir fleksibilitet og må ikke endres (Næring 1.6). En annen næringsaktør sier at denne fleksibiliteten har ikke de små aktørene, endring i regelverket i forhold til dette bør derfor vurderes ifølge denne informanten (Næring 4.8). En tredje informant mener at interregionalt biomassetak er konkurransevridende (Næring 1.5).

Når det gjelder krav til regiontilknytning, mener noen informanter i næringen at de definerte regionene, som sier hvor tillatelsen er hjemmehørende og hvor man kan ha felles MTB, ikke er hensiktsmessig (Næring 1.4, 3.1). Her nevnes det Rogaland og Agder kan ha felles MTB, for det er definert innenfor samme region, mens Hordaland og Rogaland ikke kan ha felles MTB (Næring 1.4).

En informant i næringen mener at kravene i MOM (Matfiskanlegg-Overvåking-Modellering) er for "*tøffe*" (Næring 1.9).

Samlokalisering

En informant sa at sanksjonsregimet der vi har samlokalisering, opplever vi som utfordrende (Næring 1.7). Ved et overtramp, gir dette dobbel bot, fordi det er to organisasjonsnummer som er sameier. Dette burde vært endret på. Det er bare små selskap som havner i en slik situasjon.

¹¹ Forskrift om tillatelsen til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret, FOR-2004-12-22-1798.

Forskrift om behandling av akvakultursøknader (Tidsfristforskriften¹²)

Flere informanter i forvaltningen mener at fristene for behandling av søknader i tidsfristforskriften er utfordrende, fordi 22 uker er kort tid for at alle skal samordne seg (Forvaltning 1.3, 4.14). En informant mener at forvaltningslovens krav om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes og tidsfristforskriftens krav til tidsbruk står "*i motsetning til hverandre*" (Forvaltning 4.14).

Fra næringen sier en informant at:

"Man er veldig på for å følge regelverket, mens man motsatt jamfør 22 uker for klarering av lokalitet, da er man ikke så nøye når forvaltningen selv skal følge regelverket." (Næring 1.6)

En annen informant fra forvaltningen hevder at det er ulik forståelse av når en "søknad er komplett", som da også er starten på forskriftens' 22 uker (Forvaltning 3.11). Videre beskriver informanten Tidsfristforskriften som en "gentlemans agreement", fordi brudd ikke medfører sanksjoner. Av samme informant beskrives Kystverket som en aktør som er "lojal mot forskriften". Som en "gentlemans agreement" bidrar forskriften på en positiv måte til samordning mellom aktørene involvert i lokalitetstildeling, samtidig tyder også uttalelser fra andre informanter på at forskriften ikke i lik grad følges av alle aktører, og at tiden på 22 uker regnes litt forskjellig i ulike regioner og blant ulike aktører.

Regelverk om saksbehandling

Informanter fra både forvaltning og næring mener at regelverket knyttet til saksbehandling av enkelte saker bør forenkles. Eksempler på dette er justering av anlegg i tillatelsen (Forvaltning 1.5), forskningstillatelser hvor det er behov for å endre på tillatte arter (Forvaltning 1.4) og krymping av faktisk areal på lokalitet ved endring av merdstørrelsene (Næring 1.7). Her nevnes det at mindre justeringer på et anlegg bør ses på som en driftsmessig oppfølging, og ikke som et tillatelsesspørsmål (Forvaltning 4.15).

Regelverk om vedtatte arealplaner

En informant fra forvaltningen hevder at det er noen uklarheter når det gjelder forholdet mellom tillatelse etter akvakulturloven og vedtatte kommunale arealplaner, som det bør ryddes opp i: Akvakulturloven (§15) gir rom for at tillatelse kan gis selv om det er i strid med vedtatte planer dersom planmyndighet samtykker. Laksetilleggsforskriften, derimot, gir ikke rom for at tillatelse kan gis selv om det er i strid med vedtatte planer dersom planmyndighet samtykker (§30), men tildelingsforskriften for andre arter gir slik adgang (§7) (Forvaltning 1.4).

Luseforskriften¹³

Flere informanter fra næringen mener at regelverket knyttet til lus bør forbedres. Her nevnes det at regelverket er for dårlig og at luseutfordringen bør forvaltes på en mer differensiert måte (Næring 1.6). Videre sies det at luseforskriften er for "*firkantet*" og en svakhet med forskriften er at den ikke favoriserer de som driver oppdrett uten behandling, for eksempel bruk av leppefisk (Næring 4.8). Ved lusebehandling må det komme et krav om filtrering, som ikke er et krav i dagens regelverk. Det påpekes også at regelverket for lus er for strengt i områder med lite lus (Næring 1.9), og regelverket knyttet til lusehåndtering bør forbedres (Næring 2.3).

¹² Forskrift om samordning og tidsfrister i behandling av akvakultursøknader, FOR-2010-05-18-708.

¹³ Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg, FOR-2012-12-05-1140.

NYTEK-forskriften¹⁴

NYTEK-forskriften skal bidra til å forebygge rømming, og en del av de skjerpede kravene til NYTEK er for "tøffe", mener en informant i næringen (Næring 1.9).

Fra forvaltningen sier en informant at man burde ha kommet lengre med å forberede den tekniske biten av regelverket til en framtid med større mangfold av komponenter og tekniske løsninger. Det nevnes også at NYTEK er laget for konvensjonell merdbasert oppdrett, forskriften tar ikke høyde for at man skal drive "offshoreoppdrett" (Forvaltning 4.15).

Sanksjoner

I følge en informant i næringen er regelverket om sanksjoner et "skremmende strengt regelverk" (Næring 3.1). Her sies det:

"Det er ikke rom for å vise skjønn på forskriftsnivå, og det spiller ingen rolle om årsaken til bruddet er et godt argument. For eksempel en mann fra en annen bedrift ringte til meg og sa han hadde et problem. Han hadde 100 tonn torsk som lå og fløyt, og han visste ikke hva han skulle gjøre. Dersom fisken synker, vil hele merden kollapse. Jeg begynte å ringe rundt og hjalp til med å administrere uttaket av dødfisk og hvem som kunne ta imot fisken. En bedrift kunne ta imot fisken og den ble transport dit. Så kom Mattilsynet på banen. Det var ikke lov å levere fisken til denne bedriften. Det endte med at bedriften som tok imot fisken fikk 450 000 i bot, jeg fikk en personlig bot på 20 000, og han som ringte og ba om hjelp fikk en bot på 15 000. Jeg bare prøvde å hjelpe til og sørge for at merden ikke kollapset".

Regelverk om dispensjoner

Fra forvaltningen nevnes det at hyppigere bruk av dispensasjoner innebærer behov for justeringen av regelverket (Forvaltning 4.16). Det påpekes også at det burde vært bedre ordninger for å håndtere akutte situasjoner. Det hevdes at MTB-regimet på lokalitetsnivå kan være utfordrende ved akutte luseangrep og sykdomsutbrudd. I dag kreves det at alle sektormyndigheter, som bruker MTB som avgrensingsform må gi dispensasjoner for midlertidige løsninger i akutte situasjoner. Noen informanter mente at Fiskeridirektoratet alene burde kunne gi dispensasjon (Forvaltning 4.15).

Andre forskrifter og lover

Informantene trakk frem følgende forskrifter og lover der det er behov for forbedring:

- Behandling av søknad om samlokalisering og gebyr (Forvaltning 1.4)
- Gebyrforskriften (Forvaltning 4.17)
- Dyrevelferdsloven og driftsforskriften bør forenkles (Næring 3.1)
- Naturmangfoldsloven bør være en vedtakslov, i alle fall burde det være mulig å gi pålegg til næringen om type tiltak og overvåking de må gjennomføre i forhold til miljø (Forvaltning 4.14)
- Vannforskriften er "arbeidskrevende å manøvrere i" (Forvaltning 4.15)
- Regelverket knyttet til samordningsprinsippet er uklart, fordi samordning mellom de ulike sektormyndigheter ikke er tydelig (Næring 1.5)

¹⁴ Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg, FOR-2011-08-16-849.

Kort oppsummering - Regelverk:

- Informantene er delt i synet på om regelverket er hensiktsmessig, noen er positive eller negative, andre mener at enkelte områder er mer hensiktsmessige enn andre
- Blant informantene er det ulik oppfatning om regelverket er klart og entydig
- Flere informanter mener at et funksjonsbasert regelverk er positivt, men utfordrende, fordi det krever tydelige og klare regler, gir stor skjønnsvurdering, krever kunnskap, veiledere og standarder og ressurser i forvaltningen
- Flere av informantene nevner at overlapp i regelverket er en utfordring
- Mange av informantene mener at detaljregulering er problematisk
- Mange av informanter hadde forslag til flere forbedringspunkter i regelverket

5 Forvaltningspraksis

5.1 Skjønnsutøvelse og likebehandling

5.1.1 Utøvelse av skjønn

Utøvelse av skjønn er en sentral og nødvendig del av hvordan havbruksforvaltningen praktiseres. Hjemmelsgrunnlaget setter rammer for skjønnsutøvelsen, og bestemmer hvilke temaer som skal være en del av vurderingen. Samtidig er en beslutning gjerne et valg mellom flere alternativer, og det er hvordan slike vurderinger foretas som våre informanter beskriver som skjønnsutøvelse. En beslutning skal bygge på faglige vurderinger og en avveining av ulike hensyn. Enkelte av våre informanter, både fra offentlig forvaltning og fra næring, hevder derimot at personlige preferanser også blir brukt som grunnlag for beslutninger, og at dette fører til det de oppfatter som forskjellsbehandling. De referer til forskjellsbehandling av ulike saksbehandlere både på tvers av geografiske områder og på tvers av selskap, gjerne små versus store. Informantene peker også på at "nye personer [dvs. nyansatte] har en annen måte å fortolke regelverket på. *"Nyutdannede 'rir flere prinsipper' enn folk som har mer erfaring, som er vant med reguleringer innenfor oppdrett"* (Næring 1.5). Det må presiseres at dette er oppfatninger som informantene gir uttrykk for og at vi i denne rapporten ikke har dokumentert en slik forskjellsbehandling. Det er også slik at informantene er opptatt av at en langstrakt kyst med ulike naturgitte forutsetninger kan gi gode grunner for ulikheter i saksbehandlingen.

Ifølge informantene er det altså vektlegging av ulike forhold og hensyn i saksbehandlingen som utgjør skjønnsutøvelsen, og ikke i noe særlig grad at bestemmelser i lovverket tolkes ulikt. Som en informant presiserer:

"Verktøy for å gjøre vurderinger finnes, men for å avgjøre hvor det slår inn (avveining), det er en skjønsmessig vurdering." (Forvaltning 1.3)

Enkelte deler av regelverket åpner derimot opp for en større grad av skjønnsbruk enn det andre deler gjør. Dette gjelder forståelser og nyanser av ulike begrep, overlapp i regelverk og ansvarsområder, lokalitetsklarering, påvirkning på villfisk, og i arealplanlegging. Samtidig har det skjedd endringer hos myndighetsaktørene den senere tiden som er begrunnet i et behov for større likebehandling. Vi vil nedenfor også beskrive dette.

5.1.2 Uklare begrep og definisjoner

Behandling av visningstillatelser oppfattes som et område som gir stort rom for skjønn fordi *"visningsanlegg skal være 'særlig egnet for formidling' og 'tilpasset publikum' "* (Forvaltning 4.17) slik at det er hva forvaltningsmyndigheten legger i slike begrep som får betydning for avgjørelsen. Fiskeridirektoratet benytter 2–3 saksbehandlere når man behandler visningstillatelser for å sikre at man har en godt belyst og ensartet saksbehandling, som støtter seg på tidligere praksis.

Definisjonen av begreper trekkes også frem av andre informanter. I ett intervju forklarer informanten at *"nærhet"* som størrelse og begrep gir rom for skjønn fordi det er den eventuelle påvirkningen av anlegget som vurderes, og dette er avhengig av ulike faktorer som blant annet strømretning og eventuelle overflatevinder som går i annen retning.

Intervjuer: "Men er nærhet, den definisjonene av nærhet her, hva er nært, er det noe som er likt over hele landet?"

Informant: "Nei, den er jo ikke det, sant. Fordi at nærhet, det er jo hva du eventuelt påvirker, så nærhet til et korallområde, ligger du medstrøms så går dette bra. Ligger du oppstrøms så er det ikke sikkert at det går bra." (Forvaltning 2.7)

5.1.3 Overlapp i regelverk og ansvarsområder

Overlapp i regelverk kan føre til at ulike myndighetsaktører vurderer, i utgangspunktet like saker, ulikt fordi man forholder seg til forskjellige myndighetsområder. Flere av informantene vurderer dette som problematisk. Én av de beskriver det slik:

"Fra åttitallet [var det] en diskusjon om å flytte miljøansvaret over i AK-loven. Du fikk miljønormen, og så fremdeles lager du nye regler – forurensningsloven skal gjelde fremdeles, naturmangfoldlova kommer og lager overlapp, nå sist er det forskrift om fremmede arter som har overlapp delvis med oss. Hvis du tenker på helheten, så er det en stor svakhet at det er overlappende regelverk. Ikke minst med det at du har to ting som regulerer det samme, hvor de politiske føringene er ulike og forståelsen av skjønnsutøvingen og hvordan en venter de elementene i bærekraftbegrepet opp mot hverandre er ulikt – på et slikt nivå er det ikke hensiktsmessig." (Forvaltning 4.15)

Informantene peker på at det man finner av overlapp i regelverket i hovedsak dreier seg om miljøhensyn. Slik beskriver en av informantene det;

"Laksetildelingsforskriften, og akvakultur driftsforskriften har miljøhensyn inn i bestemmelsene, sånn at det er flere bestemmelser der som er litt overlappende med forurensningsloven. Spesielt det som går på miljøovervåkning, miljøundersøkelser og krav til det, og litt på utslipp av legemidler." (Forvaltning 4.13)

Når det gjelder det siste, utslipp av legemidler, er det et pågående arbeid mellom Mattilsynet, Fiskeridirektoratet og Miljøvernmyndighetene for å se på regelverket med det formål å redusere bruken av lusemidler.

Når det gjelder miljøhensyn var det tidligere en fellesinstruks (fra 1989) mellom Fiskeridirektoratet og Fylkesmannen som ivaretok megling mellom disse instansene når Fylkesmannen frarådet og regionskontorene (Fiskeridirektoratet) ikke sluttet seg til frarådingen. Denne ble derimot utdatert når fylkeskommunene overtok vedtaksmyndigheten etter forvaltningsreformen, og det har ikke senere blitt etablert tilsvarende saksprosedyrer. Videre er også veilederen (1999: 04) for hvordan Fylkesmannen skal behandle oppdrettsaker utdatert fordi anleggene har blitt så store at det er behov for andre undersøkelser enn tidligere. Ny standard for miljøovervåkning (NS9419:2016) dekker deler av dette behovet når det gjelder miljøundersøkelser som grunnlag for Fylkesmannens vurderinger. I følge informantene vil den nye standarden bidra til bedre datagrunnlag for både Fiskeridirektoratet og Fylkesmennene. Veilederen fra 1999 er ikke planlagt for oppdatering, men miljøvernmyndighetene ser for seg at man utarbeider mindre faktaark på spesielle områder.

5.1.4 Lokalitetsklarering

Det er få tilbakemeldinger fra informantene om systematisk ulik praksis i lokalitetsklareringer, men det at 30 km avstand til nasjonal laksefjord legges til grunn for regional behandling i Troms, men ikke Nordland, trekkes fram av informantene. En av informantene hevder at dette handler om skjønn, noe det ifølge han ikke burde gjøre:

"I noen tilfeller der personlige meninger er fremtredende hos saksbehandler kan imidlertid ting ta tid. Eksempelvis grense til nasjonale laksefjorder, 'en grense er en grense' og skal ikke være gjenstand for skjønn." (Næring 1.4)

Forurensningsloven beskrives som en god og sterk lov med tydelige rammer for saksbehandlingen, men hvor det også er et tilfredsstillende rom for skjønnsutøvelse. Den beskrives slik av en av informantene:

"Det er opp til vårt faglige skjønn noen ganger, men legger gode rammer for hvordan du skal oppføre deg. Du skal gjøre det på rett måte, men du må begrunne det du gjør. Og så er det jo et system for klager, slik at hvis noen ikke er enig i vår bestemmelse, kan de klage, og det er jo veldig bra." (Forvaltning 1.3)

Skjønnnet for Fylkesmannens behandling av akvakultursaker er i hovedsak knyttet til kost/nyttevurderinger hvor fordelene ved å tillate aktiviteten avveies mot ulempene som følger av utslipp. Dette er et område hvor det skal utøves skjønn, men informantene peker på at mellom de ulike Fylkesmennene er det store forskjeller i hvorvidt og hvorfor de fraråder lokalitetsetableringer med bakgrunn i naturvern-, friluftsliv -, vilt- og lakse- og innlandsfiskeinteresser på regionalt nivå. På dette området kan derfor saksbehandlingen oppfattes som forskjellsbehandling, og noe av forklaringen kan ligge i at det foreligger ingen oppdatert veileder, slik det er nevnt tidligere. Tidligere veileder fra 1999 beskrives å være så upresis og utdatert at den gir et stort skjønnsmessig handlingsrom. En av informantene hevder at det fører til at det blir mye rom for personlige preferanser. Flere av informantene har etterspurt en ny veileder som ikke har kommet. En av informantene (fra Fylkesmannen) etterlyser mer samordning mellom fylkesmennene, og gjerne en veileder, som kunne gitt større grad av likhet på Fylkesmannens uttalelser med hensyn til interesseavveining.

Når det gjelder fylkeskommunens rolle i lokalitetsklareringer, så er informanter fra fylkeskommunene enige om at de selv har lite rom for skjønn, som én beskriver slik:

"I saksbehandling av akvakultursøknader er det lite rom for skjønn – avgjørelsene skal være faktabasert og regelstyrte. Heller ikke politikerne (på regionalt nivå) har særlig stort handlingsrom." (Forvaltning 1.4)

Informantene fra fylkeskommunalt nivå peker på at der de kan ha et visst handlingsrom er når Fylkesmannen fraråder og de har hjemmelen til å beslutte og skal avveie ulike samfunnsinteresser i tråd med Laksetildelingsforskriften. En av informantene beskriver det slik:

"Det handlingsrommet er nok forholdsvis stort, også om Fiskeridirektoratet skulle fraråde på grunn av fiskeriinteresser." (Forvaltning 2.9)

5.1.5 Påvirkning på villfisk

Reguleringen av næringen av hensyn til påvirkning på villfisk, spesielt lus og rømming, er et tema som informantene fra næringen trekker fram. En sier det slik:

"Vi blir veldig regulert i forhold til hvordan vi påvirker villfisk, i hovedsak lus og rømming. Der føler jeg at det har vært skjønnsmessige vurderinger, fordi man har hatt for lite kunnskapsgrunnlag – man har for lite kunnskap for å si hvor mye lus og rømming påvirker villfisken. Det har vært føre-var regulering på grunn av mangelfull kunnskap, [og et] ensidig fokus på lus. [Det er] endel sysning på enkelte områder." (Næring 4.6)

Mattilsynet kritiseres av én av informantene for å ikke bruke mulighetsrommet de har innenfor lovverket for å sikre seg at alle holder seg innenfor lusegrensen, og at de i enkelte tilfeller (lokaliteter eller områder) lar det gå for lenge før de krever utslakting. Næringen opplever også forskjellsbehandling mellom Mattilsynets lokalkontorer og saksbehandlere, og en av informantene knytter dette til ulik grad av kompetanse.

"Det er forskjell fra område til område hvor mye det følges opp. Må ha mulighet for skjønn, for eksempel kan man avvente avlusningen eller man må avluse uansett. Her har jeg inntrykk at det er forskjell fra område til område. Det går på erfaringer hos de i Mattilsynet, om lusetallet går ned eller opp. Det er jo biologi, så det bør være rom for skjønn. Er man flink til å drive med renseskisk, så kan man kanskje vente litt. Kunnskapen hos Mattilsynet for å vurdere dette må være på plass, men dette er komplekst." (Næring 4.6)

En annen informant bekrefter forskjellene mellom lokalkontorer i Mattilsynet, og sier:

"Det er merkbare forskjellsbehandling ute og går på flere områder". Informanten bruker eksempler som at enkelte anlegg får krav og andre ikke på områder som 'avstand til slakteri', 'rutiner og prosedyrer ved oppdrett av renseskisk' og 'håndtering av villfisk som har kommet seg inn i merd'." (Næring 1.7)

Når det gjelder sykdomsutbrudd kritiseres også Mattilsynet for at de tar mer hensyn til små enn store selskap. Som en forklarer:

"Når det gjelder mindre selskap har vi opplevd at de har tatt mer hensyn til økonomiske forhold for selskapene enn fiskevelferdsmessige hensyn når det har vært sykdomsutbrudd." (Næring 1.5)

5.1.6 Arealplanlegging

Informantene trekker fram arealplanleggingen hos kommunene som et område de opplever som problematisk av ulike årsaker. En av informantene beskriver det slik:

"Skjønn gir seg et fantastisk utslag når man i Tromsø kommune er så påvirket av laksefjorden i Malangen at man ikke finner rom for noen lokaliteter. Kommunegrensen går midt i Malangen. Lenvik på sin side, plotter inn så mange de klarer med 5 km avstand og vedtar det. Samme fjorden bare på forskjellige sider. Da er det skjønn som avgjør. Det er ikke faglig som ligger bak dette." (Næring 1.7)

Enkelte trekker fram at kompetansenivået hos kommunene varierer mye, og at det er for høyt gjennomtrekk av ansatte slik at det er mye erfaring og kunnskap som går tapt. En beskriver det slik:

"Hos kommunene er det latterlig, det ser vi både hos kommunene som er for og de som er imot. Vi ser at kunnskapsnivået er ekstremt lavt." (Næring 1.7). Næringen er tydelige på at de opplever forskjellsbehandling hos kommunene. Enkelte kommuner beskrives som positive og andre som negative til oppdrett. Da er det grunnholdningen hos politikerne som avgjør hvorvidt man lykkes med å finne arealer til oppdrett, samtidig som muligheten for å få inntekter i form av vederlag for konsesjonene har spilt en rolle. En av informantene beskriver det slik; "Det oppleves forskjellsbehandling, helt fra kommunenivå til direktorat. Andre oppdrettere har fått nei i en kommune, men når vederlag fra grønne konsesjoner kom så opplevde vi at nei blir til ja." (Næring 1.3)

Den kommunale prosessen, både arealplanlegging og i forbindelse med lokalitetssøknader, trekkes fram av informantene som viktig for å avklare interessekonflikter og bidra til å skape aksept for oppdrettsvirksomhet i nærområdet. Derimot så peker flere av informantene fra både næring og forvaltning på at det er krevende for bedriftene å delta i disse prosessene. Det er krevende å være oppdaterte på når arealplanen rulleres i de ulike kommunene og når i prosessen man kan gå inn. I tillegg innebærer opprettelser av verneområder, og etablering av vannforvaltningsplaner også konsekvenser for tilgangen på areal til havbruk, og dette krever årvåkne bedriftseiere om de ønsker å spille inn sine interesser. Flere av informantene hevder derfor at selv om de anser lokaldemokratiet som sentralt, så etterlyses det større grad av statlig råderett av kystsonen slik at tilgangen på areal og fordelingen av areal mellom bedrifter blir best mulig. Dette har blant annet sammenheng med at enkeltbedrifter kan oppleve å legge ned mye arbeid i å dokumentere gode lokaliteter for å få det avsatt som mulig område for akvakultur for så å se at flere andre bedrifter søker på den samme lokaliteten. Enkelte av informantene ser også for seg at behovet for mer kunnskap og bedre verktøy for avveining av motstridende interesser blir viktigere fremover fordi de ser at konfliktnivået øker, både mellom fiskeri og havbruk, og mellom havbruksinteresser.

5.1.7 Mekanismer for å motvirke usaklig forskjellsbehandling

Som vi har pekt på over, så medgir også informanter fra myndighetene at de ser at bruken av skjønn kan oppleves som forskjellsbehandling. Som en informant fra Mattilsynet bekrefter:

"Det tror jeg er en reell problemstilling. Vi har blitt beskyldt for store forskjeller, og det tror jeg stemmer, til dels store forskjeller på region og distriktskontor." (Forvaltning 3.19)

Samtidig peker informanter på at det er en balansegang mellom enhetlighet og individuell vurdering av hver sak:

"Og det er et like tvingende nødvending forvaltningsparadigme at vi ikke bare skal være enhetlige, men at vi skal vurdere hver sak individuelt ut i fra sine særlige forhold. Hvis du aksepterer begge de paradigmen så er vi ikke enhetlig om alt." (Forvaltning 2.8)

Samlet sett beskriver informanter fra forvaltningen en tilnærming for å motvirke usaklig forskjellsbehandling som på et overordnet nivå handler om styrking av faglig ekspertise og å ivareta et funksjonsbasert regelverk. Tre sentrale mekanismer i dette er å oppdatere og utarbeide faglige veiledere og retningslinjer, styrke den faglige utviklingen internt hos myndighetsaktørene gjennom

kurs og faglige diskusjoner, og å styrke den interne samordningen på tvers av geografiske lokasjoner. Dette er pågående arbeid hos myndighetsaktørene. Arbeidet med å oppdatere veiledere ser ut til å være spesielt prioritert hos Mattilsynet, men også Miljødirektoratet erkjenner at de har behov for å oppdatere veiledere på sitt felt. Informantene forklarer at det er ressursituasjonen som gjør at oppdatering av veiledere ikke har hatt prioritet.

"Handler om ressurser. Det å være ovenpå til enhver tid i forhold til forvaltning etter et funksjonsbasert regelverk krever ressurser og at man har kompetanse tilgjengelig. (...) Når du får ny kunnskap skal du bruke det til å gi reglene et nytt innhold, miljønorm i AK-lova, sterk norm som gir funksjonelle krav. Det betyr at når kunnskapen blir bedre så skal vi endre praksisene våre, enten til det strengere eller mindre strengere. Det krever at en har ressurser til å vite hva som virkelig er kunnskapsstatus, og at en greier å omsette det til handling, både hos seg selv og ute i næringa. Hvis det skal skje uten at det blir tvil om at dette er rett, og at det ikke blir prosessdrivende med saker, så må en vite hva en gjør. Det krever ressurser." (Forvaltning 4.15)

Begrunnet i et behov for å skape enhetlighet på tvers av kontorer og regioner har man hos de ulike myndighetsaktørene derfor iverksatt en rekke omorganiseringer og andre endringer den senere tid. På tvers av fylkeskommunene har de etablert en fellesfunksjon og et samarbeid hvor de fokuserer på de mest aktuelle områdene for å forbedre likebehandlingen. Denne koordineringsfunksjonen ligger per dags dato hos Nord-Trøndelag fylkeskommune. Informanter fra Mattilsynet beskriver en styrking av akvakultur arbeidet i egen organisasjon. Hos Mattilsynet har omorganiseringen ført til at man har gått fra tre til to nivå. Det er lagt til rette for større samarbeidsmønster på tvers av avdelingene og på tvers av regionene. Det er innført fagråd på tvers av de viktigste fagområdene som for eksempel fiskehelse, som har ansvar for å sikre faglige avgjørelser både i egen og på tvers av regioner. Medarbeidere brukes på tvers av avdelingskontorer og regioner, og det er et fokus på intern samordning. Videre har man styrket arbeidet med nasjonalt dekkende overvåkningssystem blant annet på lus. Også hos Fiskeridirektoratet har omorganiseringen vært begrunnet i et behov for likebehandling gjennom færre regioner og sterkere fagmiljø. Det har også vært en sterkere dreining mot akvakulturtilsyn, og omorganiseringen bidrar til en tydeligere ansvarsfordeling mellom hovedkontoret i Bergen, og de fem regionskontorene som har ansvar for førsteinstans saksbehandling og tilsyn.

På tvers av myndighetsaktørene fremstår samordning og at flere er involvert i beslutninger som et virkemiddel mot forskjellsbehandling. Slik en av informantene beskriver:

"Nei, [vi har] ingen gode verktøy for avveining mellom kost-nytte, har ingen sjekklister. Det blir en skjønns vurdering. Men det er mange som bestemmer." (Forvaltning 4.13)

Flere av informantene opplever at det er for mange på ballen i havbruksforvaltningen. I flere regioner søker man å kompensere for dette gjennom koordinering mellom sektormyndigheter. Ulike sektormyndigheter har jevnlig møter og uformell kontakt mellom saksbehandlere i regionen for å avklare ansvarsfordeling, diskutere problemstillinger man står overfor og dele kunnskap. Dette samarbeidet har vært svært aktivt i Midt-Norge, som en følge av samarbeidet i Trøndelagsmodellen, men enkelte informanter peker på at koordineringen har blitt svakere de senere årene. Møtene er blitt sjeldnere. I sør forteller informantene også om sektoriell koordinering. Her møtes sektormyndighetene formelt to ganger i året i tillegg til mer uformell kontakt. På samme måte som andre steder er dette et møtepunkt for å ta opp komplekse saker, tema eller problemstillinger. Informantene opplever at de gjennom samarbeidet blant annet har økt kvaliteten på undersøkelsene som følger med

lokalitetssøknadene. Det vil si at strømmålingene er bedre og at MOM-undersøkelser er tatt på den biomassen den skal tas. De benytter seg av fagkompetansen som andre sektormyndigheter har, og ber om råd. Et eksempel er fylkeskommunen som tar kontakt med Fylkesmannen for å høre om hvilke undersøkelser det er lurt å be om.

Det tverrsektorielle samarbeidet varierer også i henhold til tema. Det vil si at i forbindelse med lokalitetssøknader så er den gjensidige avhengigheten mellom sektorene både eksplisitt uttrykt i tidsfristforskriften, og godt etablert gjennom mange runder med behandling av lokalitetssøknader. Slikt samarbeid er mindre etablert når det gjelder håndtering av sykdom, parasitter og nå i det siste medisinbruk. Fra et forvaltningsnivå uttrykkes det bekymring over hvordan de ulike sektorene skal samordne seg med hensyn til medisinbruk. Det vil si når medisiner også blir et miljøproblem. Medisiner er egentlig Mattilsynets domene, men som informanten sier; *det er en utfordring når det er mange myndigheter, og man opplever at andre myndighetsorgan ikke tar tak i problemene.* (Forvaltning 3.10)

5.2 Bit-for-bit versus helhetlig forvaltningspraksis

Informantene, både fra næring og forvaltning, etterlyser en forvaltningspraksis som er helhetlig. Som én av informantene sier:

"Jeg tenker det er litt vanskelig å få litt sånn helhetlig tankegang og. Det er jo veldig fragmentert det er veldig mange som er inne. Og det tar lang tid." (Forvaltning 3.12)

Samtidig ser vi i intervjuene at informantene ikke har en lik forståelse av hva helhetlig innebærer. Én av de andre informantene er opptatt av at det er regelverket som gjør at man ikke har en helhetlig myndighetsrolle, og beskriver det slik:

"Vi mener det ville vært mer formålstjenlig å fullført det med å gjøre AK-loven til en miljøregulerende lov også, og fått en mer helhetlig myndighetsrolle, som for så vidt kunne være lagt til Fiskeridirektoratet da, at en ikke hadde disse kontinuerlige overlappene, og store og små konflikter med miljøforvaltninga." (Forvaltning 4.15)

Andre knytter mangelen på helhet til at næringen er forhindret fra å styre produksjonen sin helhetlig gjennom de hindringene som ligger i regelverket. Og enkelte peker da på at regelverket gir næringen lite fleksibilitet til å flytte fisk og gjøre grep i produksjonen som er fornuftige i et helse- og smitteperspektiv. Én av informantene fra miljøvernmyndighetene sier:

"Vært inne på tanken om å gi en samletillatelse, de trenger litt fleksibilitet til å flytte fisk mellom lokaliteter. Utfordring at de skal ha lokaliteter klarert for en gitt biomasse, men kanskje en samletillatelse som sier at det ikke er lov å produsere mer enn en viss mengde innen området." (Forvaltning 4.13)

En av de andre informantene fra forvaltningen tar også til ordet for endringer i tillatelsesinstituttet:

"Så er det jo det at de tillatelsene, de burde vært på bedriften, de burde ikke vært på tildelingen. For det er alt for mye fokus på tillatelsene, for det er sånn regelverket er bygd opp. En tar utgangspunkt i tillatelsen. Og så er lokaliteten... det kommer liksom litt på si, men tiden har jo gått, og nå er på en måte fokuset blitt snudd litt. Det er jo lokaliteten som er verdien på et vis. Og det er egentlig helt det samme hvor en plasserer de tillatelsene. Så i dag er det et ganske

komplisert regelverk hvor du har lov å ha de tillatelsene. Men det samlokaliserings-regelverket det er bygd på areal. Altså DET som skulle være utgangspunktet, og hvorfor det skulle være så strengt. Men i dag er jo lokalitetene nøkkelutfordringen. Så det...tiden har på en måte gått i fra den tankemåten. Og hvis vi har lokalitetsbiomassen og konsernbiomassen, så burde det holdt. Også kunne heller tillatelsene vært knyttet til driftsplanen. For den er dynamisk, og den blir jo endret hele veien." (Forvaltning 3.10)

Helhetlig forvaltningspraksis knyttes også til, slik Gullestadutvalget tidligere har gjort, muligheten for å regulere akvakultur i større geografiske områder. Dette tar også våre informanter til orde for, hvor én av informantene presiserer at selv om kommunenes selvråderett over sine areal kan fremstå som en hindring for å regulere akvakultur i større geografiske områder,

"så synes [jeg] vi skal ha respekt for den, det kommunale instituttet og deres selvråderett når det gjelder plan og bygningsloven. Og det representerer ikke for meg noe uoverkommelig problem på noen måte. Det aller viktigste da er jo at du i en driftsplansammenheng hvor du sitter og diskuterer et større geografisk område for å få et overblikk, at du også har medarbeidere som har kompetanse om status for de ulike kommunene sin arealbruk." (Forvaltning 2.8)

Et helhetlig perspektiv må ifølge denne informanten ta inn over seg at det er ulik vilje i de ulike områdene for å etablere eller flytte oppdrettsanlegg.

Flere informanter knytter helhetlig forvaltningspraksis til å utvikle strategiske planer på et mer overordnet nivå. Dette knyttes av informantene til å etablere produksjonsområder som reduserer transport av fisk, og mindre bruk av servicefartøy på tvers av områder, og et mer langsiktig og helhetlig system for sonereguleringer i forbindelse med sykdom og lus. Én av informantene sier det slik:

"Syns egentlig ikke dagens system ivaretar helhetstankegang. Når man lager produksjonsområder, så påvirker dette næringen betydelig – strukturendringer både når det gjelder settefisk og matfisk. Hele næringen må gjøre ting veldig annerledes. Både miljømessig, økonomisk og samfunnet ... Syns ikke forvaltningen ser på dette med lus og sykdom som en helhet. Ser heller ikke at de endringer Mattilsynet gjør, skal gjøre ting bedre for næringen. Syns at forvaltningen ikke tenker helhetlig - dette er lus, da gjør vi sånn og sånn, dette er sykdom, da gjør vi sånn og sånn." (Næring 4.8)

5.3 Tilsyn og sanksjoner

I dette kapitlet presenteres funnene knyttet til tilsyn og sanksjoner, der det er sett nærmere på hvordan informantene mener at sanksjonsregimet fungerer og om nivået på straffereaksjonene er rimelige.

5.3.1 Sanksjonsregimet

Informantene har ulike syn om sanksjonsbestemmelsene er klare eller ikke. Noen informanter synes at bestemmelsene er ganske klare (Næring 1.7), relativt tydelige (Næring 3.2) og følges opp på "en grei måte" fra myndighetene (Næring 1.5).

En informant fra næringen synes ikke at bestemmelsene er like klare, og sier at det av og til er overraskende hva som blir forsøkt bøtelagt og dokumentasjonen for lovbruddet. Det nevnes også at det er mange saker som ender i henleggelse (Næring 2.3).

En informant fra forvaltningen deler dette synet, og synes at det er ingen klare bestemmelser når det gjelder sanksjonsregimet, det "*vrderes fra gang til gang*" (Forvaltning 2.18).

På spørsmålet hvordan sanksjonsregimet fungerer, nevner flere av informantene forholdet mellom tilsyn og tildeling. Funnene viser at skillet mellom tilsyn og tildeling i forvaltningen oppleves ulikt blant informantene, både positive og negative oppfatninger.

En informant fra forvaltningen mener at det var "*lurt*" å skille tildeling og tilsyn i forvaltningen (Forvaltning 1.4). Men en informant i næringen påpeker at det må det være en sammenheng mellom tilsyn og tildeling (Næring 4.8).

En annen informant opplever at skillet mellom tildeling og tilsyn er frustrerende og utdyper dette med følgende:

"Fiskeridirektoratet er kanskje den primære tilsynsmyndigheten for drift av en lokalitet ved siden av Mattilsynet på fiskehelse og –velferd. I forhold til planlegging av produksjonen, hvordan du vil styre biomassen, hvordan du driver miljøovervåking, hvis det skal være en utvidelse, så skal vi bare tre til side, da skal omtrent alle andre enn oss finne ut om det er forsvarlig å øke med 780 tonn på en lokalitet eller 900 tonn, hvis det er i nord. Der skal Fylkeskommunen plutselig inn, og de har jo da en idé om å være veldig selvstendig, så de gjør det på sin måte, og så når de har funnet ut alt det her, så skal Fiskeridirektoratet komme tilbake å følge opp drifta. Faglig sett skal Fiskeridirektoratet kun uttale seg om fiskeriinteresser, og for Fiskeridirektoratet som tilsynsmyndighet, å ikke ha noen kanal inn for å si noe om deres vurderinger, det skal altså Fylkeskommunen ivareta, det er veldig frustrerende. Men for Fiskeridirektoratet som er på utsiden av tildelingsbiten, så er det veldig rart, lite formålstjenlig at det er slik. [...] det å ha en myndighetsrolle, der du skal tre til side ved utvidelse av en lokalitet, jeg vet ikke hvor mange andre tilsynsmyndigheter som opplever en lignende logisk brist i hele sin myndighetsutøving."
(Forvaltning 4.15)

I undersøkelsen fremkommer det at det er ulike synspunkter blant forvaltere når det gjelder felles- og samordnet tilsyn, det er både gode og dårlige erfaringer knyttet til dette.

I følge en informant er samordning mellom tilsynene viktig, for det flytter fokuset fra enkeltkomponenter og detaljer (Forvaltning 1.6). En annen informant deler dette synet og mener at tilsynene bør samkjøres (Forvaltning 2.18). En tredje informant sier at Fiskeridirektoratet og Mattilsynet gjennomfører felles tilsyn, men synes at det er behov for å "*gå litt mer alene*" på enkelte revisjoner (Forvaltning 4.15).

Blant informantene er det også negative erfaringer knyttet til felles og samordnet tilsyn.

En informant er kritisk til felles tilsyn mellom Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Fylkesmannen (Forvaltning 3.19). Her nevnes det at intensjonen med felles tilsyn er å unngå for mye tidsbruk for næringen. Tanken er god, men i praksis har ulike sektormyndigheter fokus på ulike områder og

næringen synes det er litt vanskelig å forholde seg til mye samtidig. Informanten setter spørsmålstegen med felles tilsyn, og hvor godt det egentlig fungerer.

En annen informant har også dårlige erfaringer med felles tilsyn mellom Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Fylkesmannen (Forvaltning 3.10). Fiskeridirektoratet gav signaler om at de ikke ville ha felles tilsyn med Fylkesmannen, informanten sier at:

"Jeg følte jo egentlig så ville de ikke ha oss med, rett og slett".

Det rapporteres også om at det ikke er samordnet tilsyn mellom Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Fylkesmannen i informantens region, fordi det er vanskelig å få gjennomført et samordnet tilsyn på grunn av ulike forskrifter og fokus (Forvaltning 1.3).

En annen informant mener at samordnet tilsyn er utfordrende (Forvaltning 4.15). Det nevnes at det har vært gjort forsøk på å få til et samordnet tilsyn mellom Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Miljødirektoratet, men det var ganske komplisert og utdyper det med følgende:

"Spesielt det å få til en dialog med miljøforvaltningen, fordi her er det ulike myndighetsområder og ulike interesser, ulike ting en legger vekt på, ulike mål for en del av arbeidet. Da blir det vanskelig å få til effektiv samordning".

Informantene nevnte også tilsyn utført av sektormyndighetene. Her fremkommer det at det er ulike synspunkter blant næringsaktørene om Mattilsynet. En informant synes at kontrollordningene og tilsyn som gjennomføres av Mattilsynet er bra, de jobber konstruktivt for å avdekke systemfeil, og i mindre grad med tilsyn (Næring 3.1).

En annen informant i næringen er mer kritisk til Mattilsynet og mener at:

"Mattilsynet er et verktøy ut av styringen og Mattilsynet mangler et felles fundament. Det er problematisk at byråkratene kan bli sylskarpe regelryttere eller legge sitt personlige og politiske syn til grunn for vedtakene, som resulterer i ulike pålegg og krav. Et eksempel på dette er ulike krav til lus." (Næring 4.10)

Andre forhold som ble trukket frem er at det bør være en mer statlig kontroll av lusetellingene hele tiden (Næring 3.11), og at myndighetene bør vært mer direkte på hvem de skal kontrollere og hvem de ikke skal kontrollere (Næring 1.5).

Fra Mattilsynet sin side sies det at det er:

"Ingen grunn til å stikke under en stol at de ressursene som Mattilsynet rår over er begrensa, og vi må velge arbeidsform og tilsynsområdene med omhu" (Forvaltning 2.8).

Mattilsynet velger ut ti prosent, som driver verst, og driver tilsyn der.

En annen informant trekker frem at forskjellsbehandling mellom aktørene er problematisk, og sier at:

"Mattilsynet har betydelige sanksjonsmuligheter, og det er viktig at de også viser vilje til å ta det i bruk. Det er bra og viktig i utfordrende situasjoner, men det blir feil når du som oppdretter får sanksjoner ved 0,5 lus når naboen din med like mye lus ikke får samme sanksjoner." (Næring 1.7)

En informant fra Mattilsynet sier at de ser systematisk på de tallene de får inn og setter inn ressursene på de som har minst kontroll og styring (risikobasert tilsyn). Informanten sier også at Mattilsynet må bli bedre med å "modernisere" tilsynet ved å jobbe mer målrettet (Forvaltning 3.19).

En informant uttaler at:

"Mattilsynets inspektører reiser alene, har i enkelte regioner de samme selskapene de inspisierer i mange år. I noen tilfeller kommer ingen andre inspektører på besøk til de samme bedriftene. De økonomiske konsekvensene kan være betydelige. Dette setter byråkratene i en vanskelig situasjon og åpner for korrupsjon. Jeg sier ikke at det er slik, men vi bør ikke ha en slik forvaltning." (Næring 1.5)

Det nevnes også at sanksjonsregimet praktiseres ulikt i Mattilsynet, der Mattilsynet lokalt er særlig problematisk (Næring 1.9).

En informant fra Mattilsynet sier at de i større grad har fått nasjonalt dekkende overvåkningssystem som støtter tilsynet lokalt:

"Et eksempel [...] er lusa. Vi har ikke et system der hver enkelt avdeling på landsbasis sitter og teller og kontrollerer innrapporterte lus. Men det er samlet på et kontor i Mattilsynet, som statistisk samler og bearbeider dataene, og kjører de ut til regionene og avdelingene for forvaltningsoppfølging. [...] Så en sånn sammenheng, så tror jeg vi kvalitativt klarer å gjøre en bedre jobb etter omorganiseringen." (Forvaltning 2.8)

En informant i Mattilsynet sier at det er behov for at man overfører deler av ansvaret fra myndighetene til næringen, at Mattilsynet bør føre et systemrettet tilsyn, ikke et atferdsrettet tilsyn (Forvaltning 4.20).

Når det gjelder Fiskeridirektoratet, mener en informant fra næringen at kontrollordningene og tilsyn hos Fiskeridirektoratet er bra, og sier at:

"De driver med visjoner og i mindre grad med tilsyn. Det er en mye mer konstruktiv måte å jobbe på, for da avdekker du ikke bare en knute, da avdekker du hele systemfeilen." (Næring 3.1)

Det nevnes at Fiskeridirektoratet nå gjennomfører risikobasert tilsyn, de er mer synlige og offensive (Forvaltning 4.15). Fiskeridirektoratet på regionalt nivå mangler ressurser for å gjennomføre tilsynene på best mulig måte, og tilsynet kunne ha vært mer effektivt og gjennomført på en bedre måte med mer økonomiske midler (Forvaltning 2.18). Samme informant sier at de siste årene har det vært mer dialog med næringen istedenfor `straffesporet`, og det skal nå grovere lovbrudd til før det resulterer i en anmeldelse.

Tidligere når Fiskeridirektoratet var på tilsyn og fant et avvik, ble det formidlet i et forhåndsvarsel med pålegg og tvangsmulkt, "altså full pakke med en gang" (Forvaltning 4.15). Videre sies det at nå får næringsaktørene avvik, og så får de mulighet til å rette opp avviket og melde tilbake. Noen ganger er det nødvendig å gi pålegg på stedet for å stoppe produksjonen, men det er ikke så ofte det skjer. Det er mange næringsaktører som ønsker at Fiskeridirektoratet hadde bedre veiledere og retningslinjer for tilsyn. Det finnes en veileder for tilsyn, men den er ikke offentlig.

Det påpekes fra en informant i forvaltningen at det er krevende å føre tilsyn med forskjellige varianter av tillatelser og ulike vilkår, for eksempel ulike krav til lus og grønne konsesjoner med krav til type merder (Forvaltning 3.12). Det var også ytret et ønske om å ha tre, og ikke fem regioner for å gjøre styringen med kvaliteten i tilsynsarbeidet enklere (Forvaltning 4.19). Fiskeridirektoratet jobber med å utvikle et nytt kontroll- og tilsynssystem, som heter SAGA, der ett av målene er mer likebehandling.

En informant i næringen er kritisk til Fylkesmannen og mener at de ikke jobber like konstruktivt som Mattilsynet og Fiskeridirektoratet, fordi de ikke er i dialog med næringen (Næring 3.1). De gjennomfører tilsyn og gi direkte pålegg og mulkt.

Fra Fylkesmannen sin side sies det at:

"Vi skal ikke gi rådgiving. Vi angir aldri løsning. Det er for det at vi som tilsynsmyndighet skal stå fritt." (Forvaltning 2.7)

Fylkesmannen kan gjennomføre tilsyn med bedriftene ved at næringen egenrapporterer sin aktivitet i en database. Denne informasjon blir gjennomgått, og Fylkesmannen reagerer med pålegg, tvangsmulkt og politianmeldelser ved behov.

Når det gjelder Miljødirektoratet, kommer de i inngrep med sanksjoner ved å gjennomføre tilsyn med fokus på resipient og risikovurderinger (Forvaltning 4.13). En informant sier at:

"Miljødirektoratet mener jo at Fylkesmennene bruker verktøykassen sin for lite. Ved tilsynene deres avdekker de forhold som kan være til dels alvorlig, uten at de fatter vedtak om forurensningsgebyrer for å tvinge gjennom løsninger, eller leverer politianmeldelser." (Forvaltning 2.7)

5.3.2 Nivået på straffereaksjonene

I studien ble det også undersøkt om informantene mener at nivået på straffereaksjonene er rimelige. Funnene viser at det er ulike oppfatninger blant informantene om dette.

En informant fra forvaltningen har et ønske om dialog med næringen fremfor straff, og sier at:

"Vi må ha dialog og aksept fra næringen om hvordan vi ønsker å ha det istedenfor sterke reaksjoner. Vi har felles interesser og må tenke likt. Næringen må tenke forebyggende, og ta store tap er ikke framtidsretta." (Forvaltning 3.19)

En annen informant mener at straffenivået ikke skremmer næringen, men påpeker at:

"Det er en avveining, hva oppnår vi, det er veldig vanskelig å måle hva vi oppnår med den dialogbiten kontra straffesporet, men det er retningen vi har valgt de siste årene." (Forvaltning 2.18)

En tredje informant fra forvaltningen skiller mellom de som driver godt og "verstingene": Blant verstingene i næringen ser det ut til å være aksept for en betydelig mengde tap, i og med at de lever med så stor dødelighet. I følge denne informanten er de sanksjonene som virkelig "slår", de som reduserer biomassen (Forvaltning 3.19).

På spørsmålet om nivået på straffereaksjonene er rimelig, sier en informant fra næringen at:

"Det kan man alltid diskutere, men i forhold til den økonomiske gevinsten næringa har ved å komme i brudd med forskriften, så synes jeg dette er rimelig. Hadde den økonomiske gevinsten vært lavere enn det sanksjonene tilsier, så hadde jeg syntes de hadde vært for harde, men per i dag er det omvendt." (Næring 1.5)

I følge en informant fra næringen er straffereaksjonene på noen områder strengt vurdert, på andre områder bør man være strengere:

"Overskridelse av biomasse, noe strengt vurdert [...] du har gjort det til egen vinning. Mens når det er lakselus, så går det utover alle andre rundt deg. Da syns jeg det skal vurderes strengere og slås hardt ned på." (Næring 3.11)

Noen informanter fra næringen mener at sanksjonsnivået er for høyt (Næring 1.4, 1.6). En informant sier at; *"Mange millionbøter og fengselsstraff sier sitt"* (Næring 1.6). En annen informant trekker frem at nivået på sanksjonene er veldig høye sammenlignet med andre bedrifter i andre sektorer. Dersom saken havner i retten, blir sanksjonsnivået veldig ofte redusert (Næring 2.3).

En informant opplever at straffenivået ved rømming er urimelig (Næring 3.1). Ved rømming har kanskje selskaper brukt millioner av kroner på gjenfisking, så kommer Fiskeridirektoratet med en *"sinnssvak"* utmåling av straff. Informanten sier at vi har gjort alt for å få igjen fisken, men straffes allikevel. Vi ønsker ikke rømming, fordi det er et uhell med store konsekvenser for selskapet. Rømming er veldig krevende for hele vår organisasjon og vårt omdømme, forklarer informanten.

En annen informant sier at sanksjonsregimet der de har samlokalisering, oppleves som utfordrende (Næring 1.7). Ved et overtramp, gir dette dobbel bot, fordi det er to organisasjonsnummer som er sameier. Dette burde vært endret på. Det er bare små selskap som havner i en slik situasjon.

Kort oppsummering - Forvaltningspraksis:

Skjønn og likebehandling

- Informantene har ulike oppfatninger om hvor stort rommet for skjønn er.
- Informantene knytter bruk av skjønn primært til vektlegging av ulike interesser og forhold, men det er også eksempler på rom for tolking av regelverket og av ulike begrep og definisjoner.
- Overlapp i regelverk - spesielt innenfor miljølovgivningen - bruker informantene som eksempler på hvor tolkning og skjønnsvurderinger er mest framtrødende.
- I intervjuene finner vi at det er i tilknytning til lokalitetsklarering, påvirkning på villfisk og i arealplanleggingen at informantene peker på farer for forskjellsbehandling.
- Diskusjonen om bruk av skjønn, og særlig forskjellsbehandling har pågått over lang tid. Det har også resultert i at flere sentrale myndighetsaktører, spesielt fylkeskommunene, Mattilsynet og Fiskeridirektoratet har gjort viktige organisatoriske endringer i den senere tid. Disse endringene påvirker særlig faglig ekspertise og samordning.

Helhetlig forvaltningspraksis

- En helhetlig forvaltningspraksis etterlyses, men dette knyttes av informantene til ulike forhold: fleksibilitet i tillatelsesinstituttet, og en mer overordnet strategisk plan for å håndtere

produksjon i større områder og en revidering av sonereguleringer i retning av å se lus og sykdom i sammenheng.

Tilsyn og sanksjoner:

- Informantene har ulike syn om sanksjonsbestemmelsene er klare eller ikke
- Flere av informantene mener at Fiskeridirektoratet velger dialog med næringen istedenfor *`straffesporet`*
- Fra næringen er det mange som er kritiske til Mattilsynet, der det nevnes flere forhold: forskjellsbehandling mellom aktørene, *et "verktøy ut av styringen"*, ulik praktisering av sanksjonsregimet i Mattilsynet, særlig Mattilsynet lokalt.
- Funnene viser at skillet mellom tilsyn og tildeling i forvaltningen oppleves ulikt blant informantene, både positive og negative oppfatninger
- Det er ulike synspunkter blant forvaltere når det gjelder felles- og samordnet tilsyn, både gode og dårlige erfaringer knyttet til dette
- Det er ulike oppfatninger blant informantene om nivået på straffereaksjonene er rimelige, mange informanter fra næringen mener at sanksjonsnivået er for høyt og tøft

6 Kystzoneplanlegging

Det er kommunene som er gitt ansvaret og rett til å planlegge sine sjøarealer. Kommunenes rolle og råderett over sjøarealet trekkes fram av informantene. Det stilles spørsmål ved om kommunene er for små til å håndtere en stor og kompleks næring. De hevdes å være for små på ulikt vis; i forhold til å inneha og utvikle nødvendig oppdatert kunnskap og kompetanse, de er sårbare for særinteresser og personlige agendaer, og områdene blir for små for å håndtere utfordringene næringen har med brakklegging og andre former for soner som krever større geografisk areal.

Kommunenes kompetanse og ressurser til å planlegge sine arealer i sjø har fått stadig større betydning for havbruksnæringens utvikling. Dette sett i lys av at næringen trenger nytt areal som er tilpasset dagens havbruks-teknologi, samt at brukerne i kystsonen er flere og inkluderer også fritidsinteresser. For havbruksnæringen er det viktig at kommunene planlegger i sjø, og er endog en forutsetning for konsesjonstildeling, jamfør konsesjonsrunden i 2009 som krevde at tildeling kunne bare skje ved lokalisering i kommuner med kystzoneplan med godkjent arealdel av kommuneplan for hele eller deler av kystsonen, Tildelingsforskriften §6, (Fiskeri- og Kystdepartementet 2009).

Det er ulikt syn på at vedtakskompetansen skal ligge i kommunen, ikke minst sett i lys av behovet for å se planlegging i sjø over større områder, samt det politiske ønsket om økt vekst.

"Sett av areal til havbruksnæringen! Det står klart og tydelig i de nasjonale føringene og nasjonale forventningene til planlegging. Men der føler jeg det er store konflikter, tror ikke de skjønner på toppen når de snakker om vekst i oppdrettsnæringen. Hvordan i all verden skal man få plass til all veksten når kommunene når vi samtidig skal høre på kommune. Kommunene skal få mer og mer råderett, og det henger ikke på greip i forhold til de nasjonale føringene for havbruk synes jeg." (Forvaltning 2.9)

Andre i forvaltningen peker imidlertid på det motsatte og forsvarer kommunenes rett til forvaltning i sjø i henhold til plan- og bygningsloven (PBL).

"Det er fortsatt en betydelig forskjell i kommunene sin positivitet med hensyn på å tilrettelegge areal for oppdrettsnæringa. Noen kommuner er veldig forsiktig mens noen i større grad sier at det her er så viktig for næringslivet vårt, at vi stimulerer det på det vi kan gjennom plan og bygningsloven. Så er det ikke sikkert at det er galt. Oppdrettsnæringa kan synes at det er urettferdig at den ikke får like gode betingelser i en kommune som hos en annen kommune, men så lenge plan og bygningsloven som institutt skal forvaltes av kommuner og fylkeskommuner, så

Kilde: Fiskeribladetfiskeren 3.juni 2011

Arealkonflikt endte på Stortinget

AREALKONFLIKT: Stortingsrepresentant Harald T. Nesvik (Frp) har spurt statsråd Lisbeth Berg-Hansen om arealkonflikten i Vaksdal i Hordaland, der kommunen blir overprøvd av Fiskeridirektoratet i spørsmålet om det skal drives oppdrett i Sørfjorden eller ikke. Dette svarte Lisbeth Berg-Hansen.

– Avveining og prioritering av ulike brukerinteresser i kystsonen er et tidvis vanskelig område. Bruken av kystområdene har økt de siste årene, og det har mange steder blitt trangere om plassen. I en slik situasjon vil ulike arealkonflikter komme tydeligere fram. Jeg mener imidlertid man kan komme langt med gode prosesser og god dialog.

Det følger av akvakulturloven

at havbruksanlegg ikke kan etableres i strid med kommuneplannens arealdel. Vedtakelsen av arealplaner skjer etter en åpen og demokratisk prosess. Dette gir et grunnlag for gode løsninger, og legitimitet til det endelige resultatet. Kystzoneplaner er derfor et viktig verktøy for å avklare og dempe konflikter.

Av hensyn til blant annet miljø og havbruksnæringens konkurransekraft, er det av stor verdi at oppdrettsnæringen har tilgang på godt egnede lokaliteter. På havbruksområdet skal Fiskeridirektoratet og fylkeskommunene ivareta nasjonal arealpolitikk i kystsonen, som blant annet er å bidra til at havbruksnæringen får tilgang på egnet areal, svarer statsråden Frp-politikeren.

tror jeg resultatet blir sånn at det reflekterer en viss selvråderett for arealbruken som kommunene er nok nærmere til å ha et bilde av, gjennom det folkevalgte systemet vi tross alt har, kontra ei næring som til en hver tid ønsker areal." (Forvaltning, 2.8)

Nesten alle kystkommuner i landet har kystsoneplan. 5 kystkommuner av totalt 270 i hele landet mangler kystsoneplan. Av disse er 1 i Finnmark og 4 i Møre og Romsdal (Fiskeridirektoratet, 22.6.2015). Felles for mange kommunale kystsoneplaner er at de trenger oppdatering. Mange er gamle og utdaterte og bør revideres. Kompetanse og ressurser i små kystkommuner er utfordrende og en rullering av plan inneholder mange fasetter, og er krevende. Som en informant i næringen påpeker:

"De aller fleste kommunene, der har man regulert områdene til akvakultur og hvis du ser på regionen her så kommer det ikke så mange nye lokaliteter. Det det hovedsakelig går i er utvidelse av eksisterende lokaliteter, og da går det mer på utslippstillatelse. Og kanskje noen større anlegg og at man må bruke noen større områder. Og da handler det veldig ofte mye om dispensasjoner. At man søker dispensasjon fra kystsoneplanen." (Næring 3.2)

Økosystembasert planlegging relatert til bærekraftig bruk, som skal veie og prioritere ulike interesser med basis i kunnskap om det marine miljøet og fremtidig påvirkning er utfordrende. En enkel løsning er ofte manglende konfliktavklaringer i kystsoneplanene som medfører at arealkonflikter løses på enkeltsaksnivå. Dette gir ikke forutsigbarhet for noen parter. At en skaper forutsigbarhet gjennom gode planprosesser og rullerer planen ofte og minimaliserer bruk av dispensasjoner påpekes av en informant i forvaltningen.

"Kystsoneplanene er ofte akvakulturplaner. Det er viktig at det blir gjort en skikkelig gjennomgang. Gjennom media kan man sikkert få inntrykk av at vi har vært restriktive, men det har vi ikke hvis du ser på det totale antall. Vi er vel ganske forutsigbare (lokalt) med hvor innsigelsene kommer. Det er ikke bra når det gis dispensasjoner fra en nylig vedtatt plan – det skaper ikke mye forutsigbarhet for andre interesser, som fiskeri eller turisme. Planer kan jo rulleres hvert fjerde år. Planen er jo ute på høring, og folk føler seg trygge. Mange har jo tiltro til kommunen når de planlegger bruk av arealene, men så ser de i neste runde at dette ikke betyr noe, det kommer bare en dispensasjon, Man mister tiltro til kommunen. Mener at næringa heller bør vente fire år på nesterulling, da følger man spillereglene.

Kystsoneplanlegging er kjempeverktøy så fremt de faktisk planlegger, rullerer og at de forholder seg til det de har planlagt. Men hvis det ikke brukes slik det er ment, da er det fallgruver, og det er ikke bra. Det er derfor vi reagerer på dette med dispensasjonspraksisen som noen kommuner har, det sitter ganske løst. Det er ikke noe bra, hvis man skal se på kystsoneplanlegging som et verktøy. Jeg synes man skal respektere den prosessen som har vært. Så får man heller ta det opp til rullering igjen." (Forvaltning 1.3)

Manglende kunnskap om kystarealene på områder som miljø, grunnforhold, strømforhold, kulturminner, og biologisk mangfold gir utfordringer som ofte medfører at gamle planer videreføres i nye. Konsekvensutredninger og risikoanalyser medfører tidkrevende prosesser, og mangel på verktøy (oppdaterte veiledere) til bruk i sjø er påtakelig. Samarbeid i prosjekter er en løsning, men gir ikke nødvendigvis raskere prosesser og mer konfliktavklarte arealer for havbruksnæringen.

Kystsoneplaner etableres kommunevis, men plan og bygningsloven gir adgang til interkommunal planlegging. De siste årene har mange kystkommuner gått inn i denne type samarbeidsprosjekter. Begrunnelsene for å gjøre interkommunale kystsoneplaner er flere. De viktigste er kommunale ressurser, se planleggingen i en større sammenheng, samt behovet for en helhetlig koordinering. Interkommunale prosjekter har ofte en fylkeskommunal medfinansiering som sparer kommunale økonomiske ressurser.

De fleste interkommunale kystsoneprosesser er prosjektorganisert, og fylkeskommunen har i de fleste tilfeller en koordinerende rolle. Dog er ikke prosessene perfekt som det påpekes av en næringsaktør:

"Forvaltningsstrukturen fungerer, men kan koordineres/samordnes bedre. Muligheter for konferanser bør være til stede, som de vi har med kystverket. Fylkeskommunen gjør så godt de kan i forhold til kystsoneprosessen (interkommunalt), men kunnskapen om hva som allerede fungerer er ikke god nok. Mener at man har vært for positive til nye områder i noen prosesser."
(Næring, 1.6)

Det er viktig å skille kystsoneplanlegging fra søknader om lokalitetstillatelse som kommer etter at en plan foreligger og er juridisk bindende. Sektormyndigheten har innsigelsesmyndighet til kystsoneplanforslaget, mens man på sine kompetanseområder har vetorett i forhold til lokalitetsklarering. Innsigelsesrett innebærer i praksis en utvidet innflytelse for visse hensyn. Eksempelvis kan innsigelser av hensyn til naturmangfold innebære at planmyndigheter ikke velger å avsette et areal til akvakultur. Dermed kan naturmangfoldloven få mer innflytelse på havbruksnæringens ved kystsoneplanlegging enn når lokalitetssøknader behandles. Økt bruk av kystsoneplanlegging hvor større områder utelukker oppdrett vil kunne gi større innflytelse for interesser som ikke har vetorett under søknadsbehandlingen. Kystsoneplanleggingen kan dermed både øke og redusere havbruksnæringens arealtilgang, avhengig av hvilke planprinsipper som velges og i hvilken grad planformålet utelukker akvakultur.

Fylkeskommunen har innsigelsesrett på vegne av havbruksinteresser. Det er en dobbeltrolle som ikke alltid fungerer like godt. Fylkeskommunen oversender søknader om lokaliteter til de sektororganene som skal uttale seg, dvs. til Kystverket, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Fylkesmannen (og til NVE ved bruk av ferskvannsressurser). Dette er organer (med unntak av Fiskeridirektoratet) som i praksis har tilnærmet vetorett når det gjelder lokalisering av oppdrettsanlegg.

Fylkeskommunene har siden Forvaltningsreformen og fram til i dag levert totalt 8 innsigelser til kommunenes arealplaner. Samtidig må det presiseres at dette ikke er et godt mål på i hvilken grad fylkeskommunene er aktive i å fremme akvakulturinteressene i kommunenes arealprosesser. Mye gjøres i planprosessen, gjennom innspill og varsler om innsigelser som så følges, uten at disse da registreres som innsigelser eller går til politisk behandling. Det er politisk nivå i fylkeskommunen som fatter vedtak om innsigelse, og dette nivået må veie mange ulike interesser i kystsonen. Det vil m.a.o. si at det foreligger et større antall forslag til innsigelser fra administrativt nivå som ikke blir tatt til følge på politisk nivå i fylkeskommunen. Fiskeridirektoratet fremmer få innsigelser mot planprosesser rettet mot Akvakultur. De gangene det skjer så er det bruksinteresser relatert til fiskeri som er grunnlaget og i nesten alle tilfellene trekkes innsigelsen etter dialog og justeringer.

Arealplanlegging i sjø er utfordrende på mange områder. Konkurransen om sjøarealene har tiltatt også mellom næringsaktørene og det er ingen ensartet konklusjon på utfordringene, prioriteringer og ønsket om videre vekst. En av informantene i næringen oppsummerte det på denne måten;

*"Hele regelverket og forvaltningen av kystsonen er basert på arealarbeidet til kommunene. Og det er en del av utfordringen for næringen at vi ikke klarer å være på nok i de planprosessene. Vi klarer ikke å være med å jobbe for arealer til næringen. Når vi jobber som enkeltaktører, så er jo de arealene åpne for alle - for når du jobber for areal i en plan så vet du ikke om noen annen vil komme og søke på arealet. Jeg skulle ønske at det var **et statlig organ** som jobbet for areal i kystsonen til matproduksjon, slik at det ikke var produsentene selv som gjorde den jobben."*
(Næring 2.1)

Kort oppsummering - Kystsoneplanlegging:

- Nesten alle kystkommuner har en godkjent kystsoneplan
- De senere år er mange rullert/ eller i gang med å rullere planer kommunalt, regionalt eller i interkommunale prosjekter
- Planprosesser tar tid – minimum 3 til 4 år, og i noen tilfeller lenger tid. De fleste kommer i mål, men man finner også eksempler på at man ikke får vedtatt juridisk bindende planer etter gjennomføring av interkommunale planprosesser
- Mange mener kommuner har for stor innflytelse på arealprioriteringer, og at havbruksnæringen ikke får rom til vekst
- Sektormyndigheter har vetorett på klarering av lokaliteter, og er med på å forsinke kystsoneplanprosesser ved innsigelser
- Intensjonene og motiv i mange kystsoneplanprosesser er å gi mer rom for en ekspanderende havbruksnæring. Resultatet er i mange tilfeller ikke mer sjøareal til havbruk
- Miljøfokus trumfer verdiskapning i bærekraftdebatten
- Kommunene er ikke restriktiv nok i forhold til dispensasjoner og næringen respekterer ikke i sterk nok grad resultatet av vedtatte kystsoneplaner
- Havbruksnæringens interesser ivaretas i liten grad som eget kompetanseområde av noen av sektormyndighetene. Andre brukerinteresser har klarere definerte myndighetsorganer som ivaretar sine interesser

7 Forvaltningsutfordringer

I dette kapitlet vil vi se på noen av de forvaltningsmessige utfordringene som dagens havbruksregime medfører. Før 1980 var planlegging av nære sjøområder lite aktuelt. Hovedaktivitetene besto av fiske og sjøfart, som gjennom lang tid hadde tilpasset seg hverandre, og som derfor ikke hadde behov for noen spesifikk planlegging. (Petroleumsvirksomheten ble i hovedsak drevet lenger ut fra kysten, og var bare aktuell ved ilandføring av olje- og gassledninger, hvor petroleumsnæringen i stor grad hadde utformet sitt eget regelverk). Med en stadig økende havbruksnæring ble arealspørsmålene satt på spissen, og kommunenes ansvarsområde ble utvidet, først fra de rene havnedistrikter til å omfatte hele sjøområdet ut til grunnlinja. Planleggingen av nære sjøområder ble imidlertid ikke gjort obligatorisk, selv om det på et tidspunkt ble krevet at kommuner som skulle ha havbruksanlegg innen sitt område også måtte ha en kystsoneplan. Seinere ble planområdet utvidet med én nautiske mil, for at plansystemet skulle harmonere med EUs bestemmelser (Vanndirektivet), som Norge også har sluttet seg til.

Utviklingen etter 1980 har medført at stadig flere instanser har interesse av de nære kystområdene. Foruten fiske og sjøfart har havbruksnæringen ekspandert kraftig (fra en produksjon på 162 tonn i 1972 til 1,2 millioner tonn i 2015), og turistnæringen, inkludert fritidsfiske, har betydelig virksomhet i kystsonen. Det samme gjelder energisektoren, hvor vindmøller til havs og også tidevannsmøller blir mer aktuelt, selv om omfanget i Norge foreløpig er beskjedent. Olje og gassvirksomhet foregår gjerne lenger til havs, men er avhengig av nære sjøområder ved ilandføring. Gruveselskaper har interesse av å dumpe fyllmasser (stein) i nærliggende fjorder, noe som bidrar til konflikter med både fiskeri- og oppdrettsinteresser. Forsvaret har stadig behov for skyte- og øvelsesområder i sjø, noe som legger beslag på betydelige arealer. Endelig har vi sterke verneinteresser, som ønsker store marine verneområder, både ut fra hensynet til rekreasjon og friluftsliv og som vitenskapelige referanseområder. Kort oppsummert, kampen om plass i nære kystområder har de siste tiårene blitt intensivert. Flere interessenter har meldt seg på banen, og noen brukere har behov for eksklusiv bruk, mens andre bruksformål kan kombineres. Det innebærer at planlegging av kystnære sjøområder har blitt en kompleks affære, hvor mange hensyn skal avveies og hvor mange sterke interessegrupper har legitime krav som det skal tas hensyn til (Hersoug et. al, 2014).

Havbruksnæringen har dermed fått en svært komplisert forvaltningsstruktur, med mange direktorater og departementer involvert. På toppen av det hele har vi i Norge valgt en forvaltningsmodell hvor alle tre nivåer er involvert (det sentrale statsapparatet, fylkesnivået og kommunenivået). Det reiser noen spesielle problemer både hva angår ressursbruk og samordning. I siste instans reiser det også et spørsmål om samfunnsøkonomi, ved at nåværende organisasjon av havbruksforvaltningen gir suboptimale resultater, både på samfunns- og bedriftsnivå. Samtidig går det ingen vei tilbake til situasjonen før 1980 – planlegging i og av nære sjøområder er og blir komplisert, hvor mange interesser må avveies. I det følgende skal vi kort og summarisk ta opp noen av de utfordringene som denne rapporten har pekt på.

Det gjelder i første rekke;

- Bærekraftbegrepet
- Fylkeskommunens rolle
- Mattilsynets rolle
- Kommunenes rolle i arealplanleggingen

- Samordningen av de ulike tilsynsmyndighetene
- Kunnskapsgrunnlaget som avgjørelsene baseres på
- Vekst og forvaltning

Framstillingen vil også trekke vekslers på planene om et helt nytt forvaltningsregime, som er foreslått iverksatt fra 2017, hvor produksjonen reguleres ut fra miljøtilstanden i en rekke avgrensede produksjonsområder.

Bærekraftbegrepet

I alle offisielle dokumenter om havbruksnæringen betones behovet for at virksomheten må drives innen bærekraftige rammer, noe som seinest gjentas i regjeringens melding om sjømatindustrien (Meld. St. 10 (2015–2016)). Også våre informanter er opptatt av *bærekraft* og betydningen av denne for utviklingen av havbruksnæringen. Informantene har ulike oppfatninger av bærekraft som begrep, og i hvilken grad forvaltningen evner å balansere ulike former for bærekraft, samt i hvilken grad økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft bør være likestilt. Informantene fra miljøsektoren er generelt opptatt av at den miljømessige siden skal prioriteres, både fordi det er deres arbeidsordre, og fordi miljømessig bærekraft anses som forutsetningen for økonomisk og sosial bærekraft. I Fiskeridirektoratet etterlyses behovet for å balansere de ulike bærekraftdimensjonene. Det samme gjør næringsaktørene, som framhever behovet for et *næringsnøytralt* bærekraftbegrep. Når bærekraftbegrepet, som en så grunnleggende premisse for innretning på regelverk og forvaltning, oppfattes så ulikt, er det utvilsomt behov for å presisere hva som skal legges til grunn for målet om en bærekraftig havbruksnæring. Hvordan skal begrepet defineres, vektas og avveies?

Det kan her vises til at de generelle nasjonale politiske føringene for bærekraft i Norge følger tradisjonen fra Brundtland-rapporten (WCED 1987). De mer spesifikke føringene relatert til havbruksnæringen har større fokus på den miljømessige bærekraftdimensjonen. Både når det gjelder konsesjonstildelinger og kapasitetsøkninger ser vi også at bærekraftfokuset har endret seg over tid og i dag hovedsakelig knyttet til den miljømessige bærekraftdimensjonen. Den økonomiske bærekraften har de siste årene vært ansett som uproblematisk, med stadig stigende laksepriser og tilsvarende økte børsverdier for laksoppdrettsselskapene. Det er likevel grunn til å minne om at oppdrett er en syklisk næring, hvor de økonomiske resultatene i stor grad er avhengig av faktorer utenfor produsentenes kontroll, slik som valutasvingninger, handelsrestriksjoner og produksjonen i konkurrentland. Den sosiale dimensjonen er gjenstand for liten oppmerksomhet, men den omfattende diskusjonen om arealavgift til oppdrettskommunene kan sees som ett utslag av at fordelingen av byrder og gevinst anses som urettmessig. Sjøarealene langs kysten anses som befolkningens felles eie, og det er derfor rimelig at kommunene som legger ut "sitt" areal til oppdrett, får noe igjen, på lik linje med kraftkommunene. Det innebærer at flere av de store utfordringene havbruksnæringen nå står overfor (slik som arealknapphet) bør sees i en helhetlig sammenheng, som inkluderer både den miljømessige, den økonomiske og den sosiale bærekraftdimensjonen (Andreassen *et al.* 2016).

Fylkeskommunens rolle

Med virkning fra 1. januar 2010 fikk fylkeskommunene gjennom Forvaltningsreformen tildelt nye oppgaver. Fylkeskommunen ble beslutningsledd for tildeling av oppdrettslokaliteter og koordinerende instans for hele saksbehandlingen (St.meld. nr. 12 (2006–2007)). Fylkeskommunen skal koordinere og videreføre akvakultursøknader til relevante sektormyndigheter og kommuner. Overføringen inkluderte også ansvaret for å fremme innsigelser på vegne av havbruksinteresser i kommunale

kystsoneplanprosesser. Derimot ble ikke tilsyns- og kontrolloppgaver hos Fiskeridirektoratets regionskontorer, og førsteinstansbehandling og klagesaksbehandling i Fiskeridirektoratet sentralt omfattet av overføringen.

For fylkeskommunen innebar endringene at den ble vedtaksmyndighet for lokalitetsøknader og koordinerende instans for hele saksbehandlingen, som innbefatter ulike sektormyndigheter (Fylkesmannen, Kystverket, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og NVE (settefisk)) og den kommunale saksbehandlingen. Fra tidligere har fylkeskommunene et viktig ansvar for regional utvikling og innovasjon, og har en sentral rolle som sparringspartner for aktører i kommunene, og innen næring og utdanning. Fylkeskommunen bidrar både finansielt og gjennom egne ansatte til at havbruksrelaterte prosjekter blir realisert, og at utdanningsinstitusjoner i regionen utdanner god og oppdatert arbeidskraft (Osmundsen *et al.* 2013).

På tvers av ulike sektormyndigheter peker informantene i dette prosjektet på at fylkeskommunens rolle i havbruksforvaltningen er problematisk på ulike vis. Fylkeskommunen, i egenskap av sine saksbehandlere, blir i hovedsak beskrevet som effektive og kunnskapsrike, men det stilles allikevel spørsmål ved om fylkeskommunen burde være en del av havbruksforvaltningen. Dette er også et spørsmål som informanter fra enkelte fylkeskommuner sier seg enig i. Deres innspill er at de oppfatter seg selv som sekretærer for andre interesser og organer, med liten reell påvirkningskraft. De opplever å ha lite inngrep med næringen, og etter at en lokalitet er godkjent vet de lite om hva som skjer der. Andre informanter peker på at fylkeskommunene er autonome og ikke kan instrueres. Dette betyr blant annet at veiledere og instruksjoner for saksbehandling som gjelder for andre sektorer, bare benyttes av fylkeskommunene hvis de selv ønsker. Fylkeskommunen har heller ikke myndighet til å trekke tilbake tillatelser de har gitt, og har ikke tilsynsmyndighet til å overvåke det de gir tillatelser til.

Det stilles også spørsmål ved om ikke driftsplankonseptet burde vært overført til fylkeskommunen slik at de kunne ha utført en mer substansiell jobb. Enkelte av informantene stiller spørsmål ved om fylkeskommunen gjør en god nok jobb i å balansere sine to roller som næringsutvikler og forvalter. Kritikerne deler seg her i to leirer. På den ene siden de som mener at de to rollene prinsipielt ikke hører hjemme under samme tak – fylkeskommunene beskrives som "bukken som skulle passe havresekken". På den andre siden de som mener at den administrative og politiske ledelsen i fylkeskommunen ikke har utnyttet mulighetene godt nok etter forvaltningsreformen, og at havbruk i fylkeskommunen blir et lite område blant mange. Informantene fra fylkeskommunene hevder de opplever liten grad av styring fra fylkeskommunens ledelse. Flere informanter fra de andre sektormyndighetene etterlyser innsigelser fra fylkeskommunen til planarbeidet i kommunene når det ikke er avsatt areal til akvakultur, og hevder at fylkeskommunen ikke ser ut til å ta dette ansvaret. (Det er kun levert åtte innsigelser fra fylkeskommunene i perioden 2010–2016, men dette antallet inkluderer ikke omfanget av betingete varsler). Fylkeskommunen har også hjemmel til å lage bindende arealplaner, og dermed legge regionale føringer på kommunenes planlegging. Så langt er det bare én fylkeskommune som har benyttet denne muligheten. Angående forskjellsbehandling fra fylkeskommunene sin side, så hevder flere informanter at selv om søknadsprosessen er lik, er det betydelige forskjeller når man søker om biomasseutvidelse og trenger andre tillatelsesnumre. Da hevdes det å være store ulikheter med tanke på gebyrer og hvem som involveres i prosessene. I noen fylker må hele søknadsprosessen settes i verk, mens i andre er det nok med et papir som stadfester endringen.

I prinsippet er det to ulike løsninger på den situasjonen som nå har oppstått. Enten kan man overføre mer makt og myndighet til fylkeskommunen, slik at det i større grad blir samsvar mellom ansvar og

myndighet. Fylkeskommunen må da kunne kontrollere at betingelsene for lokalitetstildelingen overholdes og foreslå sanksjoner dersom dette ikke er tilfelle. Det fordrer en klar grenseoppgang mellom næringsutvikling og tilsyn. Et annet alternativ er at fylkeskommunens ansvar for havbruk bortfaller, og at Fiskeridirektoratet (igjen) får det fulle ansvar for tildeling og oppfølging. Uansett løsning vil det være påkrevet at ansvarlig myndighet ser tildeling av lokaliteter i en større sammenheng, slik det også er påpekt i Riksrevisjonens rapport (Riksrevisjonen 2012) og i Difis rapport fra 2015 (Difi 2015). Behandling av enkeltsaker og av kommunevise arealplaner kan samlet sett gi resultater ingen er tjent med. Kravet om en økosystembasert forvaltning styrker en slik mer helhetlig tilnærming. Planlegging i interkommunal regi, slik vi har sett flere eksempler på de siste årene har motvirket noen av disse svakhetene, men de ulike initiativ har hatt høyst ulik suksess, både med hensyn til å produsere operative planer og med hensyn til å vurdere større økosystemer i sammenheng. Større kommuner vil kunne bidra til at større kystområder kan planlegges i sammenheng, men arealene vil i økosystemssammenheng fortsatt være små. Effekten av eventuelle kommunesammenslåinger for arealdisponering av sjøarealer vil primært avhenge av om de nye kommunene får større kapasitet for planlegging og oppfølging.

Kystzoneplanlegging og kommunenes rolle

I dagens forvaltningssystem er kommunene tildelt en helt sentral rolle når det gjelder arealforvaltning av kystområdene. I praksis er det kommunenes planlegging som bestemmer hvor det settes av areal for videre vekst i havbruksnæringen, selv om en rekke andre organer er involvert i den endelige tildelingen av lokaliteter. Denne situasjonen innebærer flere paradokser. Det første er at videre vekst i så stor grad blir prisgitt det forvaltningsnivået som har dårligst/svakest kompetanse på havbruksvirksomhet, og hvor det er størst risiko for politiske "vilkårligheter" i vurderinger og beslutninger på grunn av ulike politiske preferanser og maktforhold i kommunene. De fleste kystkommuner med stort innslag av havbruk, er utkantkommuner med liten kapasitet og kompetanse til planlegging i sjøområdene. Interkommunalt samarbeid, gjerne med fylkeskommunen som administrator og finansielt delansvarlig, har i begrenset grad bedret situasjonen, men mange av disse planene har vært prosjektbasert, hvor det gjenstår å se hva som blir mer permanente strukturer. Det er en betydelig risiko for at kommunale administrative og politiske prosesser fører til at man ikke får det optimale settet av oppdrettslokaliteter for å realisere vekstpotensialet ut fra et samfunnsøkonomisk regionalt eller nasjonalt perspektiv.

Det andre paradokset er at næringen preges av store overskudd, mens kommunene som har stilt "sine" arealer til disposisjon, har fått beskjedne beløp i retur. Eiendomsskatt har gitt minimale beløp og selskapskatten tilfaller de kommunene som har hovedkontorene, som oftest ikke de sentrale havbrukskommunene. I flere kommuner har nå næringen fått klar beskjed: "No pay, no cure", med andre ord hvis kommunene ikke får mer igjen fra havbrukssatsingen, vil det i framtiden bli vanskelig å få tilgang til større arealressurser. Ordningen med en eget havbruksfond, hvor kommunene får tilgang på betaling for nye konsesjoner og for utvidelse av eksisterende, vil i noen grad møte denne innvendingen, men tildeling fra fondet vil bli irregulær.

Et tredje paradoks er at havbruksnæringen er tildelt en helt sentral rolle når det gjelder "det grønne skiftet" og hva vi eventuelt skal leve av når petroleumsnæringen gradvis fases ut. Ambisjonene hos de ulike regjeringer har vært formidable og sittende regjering har gått langt i å utpeke havbruk og satsing på marine næringer mer generelt, som den store vekstmotoren i norsk økonomi. Samtidig eksisterer det ingen nasjonal plan, ei heller regionale planer, for hvordan den mest sentrale arealressursen skal disponeres. Det er et spørsmål som i hovedsak er overlatt til 276 ulike kystkommuner, med høyst ulike

agendaer og prioriteringer. Kort sagt, her er en motsetning mellom nasjonale mål og lokaldemokrati, hvor hver enkelt kommune i prinsippet er ansvarlig for disponeringen av "sine" kystarealer.

Utredningen gir ingen klare anvisninger på dette dilemmaet, men anbefaler blant annet at fylkeskommunene gjør bruk av sin rett til å gi regionale føringer gjennom egne fylkesplaner for kystsonen. Bruk av klarere *nasjonale retningslinjer* kan også være en vei å gå, men spørsmålet er om ikke havbruksnæringen på sikt må få en forvaltningsstruktur, som retter seg mot en samlet forvaltning av kystområdene. Regjeringen påpeker selv at "*...når næringens størrelse, kompleksitet, og diversitet øker, må forvaltningen tilpasses næringen for ikke å virke hemmende på næringsutviklingen*" (Meld. St. 16 (2015-2016), s 87). Der er vi ikke i dag, og utfordringen er å utforme et forvaltningssystem som både ivaretar vekstambisjonene i havbruksnæringen og de mange legitime interesser som knytter seg til kystsonen, innen en miljømessig forsvarlig ramme.

Mattilsynet

Mange av næringsinformantene våre har vært opptatt av Mattilsynets rolle. Mattilsynet mottar også mye kritikk, både for manglende forståelse av hva oppdrett innebærer i praksis, hva slags kunnskapsgrunnlag viktige beslutninger er fattet på, og hvilke sanksjons- og straffereaksjoner som tas i bruk ved overtredelser av regelverket. Tilsynet får også jevnlig kritikk for at det ikke opptrer samordnet med andre forvaltningsorganer. Det må understrekes at det er betydelige regionale variasjoner både med hensyn til kunnskap og kompetanse. Spesielt sårbart er det med små miljøer og stor utskifting av personell.

Mye av kritikken mot regelverket generelt og mot Mattilsynet især, dreier seg om detaljeringsgraden, og det faktum at når det oppstår nye problemer eller områder, så blir det løst gjennom ytterligere detaljering. Regelverket inkluderer for eksempel ulike former for sonedeforskrifter, noe som innebærer betydelig merarbeid både for bedrifter og for forvaltningen. Tilsvarende gjelder for rapportering på historisk satte vilkår og betingelser. Revideringer er vanskelig fordi de fort får virkninger også på andre områder. Dermed skyves også ansvaret over fra næring til forvaltning. Detaljgraden i regelverket oppfattes som minimumskrav som næringen ikke trenger å overgå. "Man blir det man rapporterer." Dermed blir diskusjonen om forbedringer konsentrert om detaljene i stedet for strategivalg. Her skal det også skytes inn at Mattilsynet i stor grad er bundet opp av EUs regelverk, og at ensidige endringer i det norske systemet ikke lar seg gjennomføre uten videre. Fra Mattilsynets side påpekes det at næringsutøverne i økende grad satser på å "rettsliggjøre" tilsynets pålegg. Det medfører nye runder, nå med advokater, noe som i sin tur binder opp mye kapasitet i tilsynet.

Næringsutøverne påpeker muligheten for en mer fleksibel tilnærming, med bruk av midlertidige tillatelser og forhåndskonferanser, mens representanter for Mattilsynet framhever behovet for et felles kunnskapsgrunnlag, ved at alle parter har tilgang til de samme GIS-baserte kartverktøy. Begge parter synes å være enige i behovet for et teknologisk nøytralt regelverk som plasserer dokumentasjonsansvaret på næringen og ikke kontrollinstituttet.

Samordning på tvers

Som vi har beskrevet inngående tidligere i rapporten, er det blant næringsaktørene en klar oppfatning av at styringssystemet er komplekst og lite samordnet. Enkelte nøkkelinstitusjoner sitter nærmest med veto-myndighet når det gjelder å stoppe tildeling av lokaliteter. Dette skjer da uten en total vurdering av havbrukstiltakets nytte/fordel i forhold til kostnad/ulempe. Mange har i den sammenheng henvist til den såkalte trøndelagsmodellen, hvor Fiskeridirektoratets regionskontor fikk utvidet sin fullmakt til

å avgjøre det som ble betegnet som "kurante saker". Det er imidlertid et problem at stadig færre saker kan betegnes som "kurante". Mange interessenter er involvert og stadig flere tar i bruk rettsvesenet dersom de ikke vinner igjennom i første runde. Det innebærer større krav til spesialistkunnskap, både i saksforberedelse og ved behandling av anke og i eventuelle runder i rettsapparatet. Det finnes imidlertid flere muligheter til bedre samordning også innen dagens system. Det gjelder slike ting som forhåndskonferanser med interesserte næringsaktører, kurs, møter og konferanser som omfatter flere institusjoner, faste formaliserte nettverk av involverte institusjoner og utarbeiding av felles veiledere, for å nevne noen.

Flere aktører har også vært sterkt opptatt av ulikebehandling, spesielt på tvers av fylker og regioner. Her er opplagt noen utfordringer for flere institusjoner, hvor personlig skjønn tidvis spiller en sentral rolle hos noen saksbehandlere. Det gjøres også atskillig i Mattilsynet, fylkeskommunene og Fiskeridirektoratets regionskontorer for i større grad å ensrette utøvelsen av påbud og reguleringer. Generelt vil et mer *funksjonsbasert* regelverk bidra til større variasjon i hvordan næringsaktørene tilpasser seg. Regelverket vil da angi noen standarder, hvor det så er opp til næringsaktørene selv å finne de best mulige løsningene. Men noe ulikebehandling er også legitim. Det er ulike situasjoner i de forskjellige fylkene, både geografisk og næringspolitisk, noe som tilsier at lokalitetssøknader kan få ulike utfall. Naturgitte forhold gjør at noen lokaliteter kan utvides uten større problemer, mens andre må innskrenke eller holdes stabile. Dette er også essensen av det nye regimet som er foreslått innført i 2017, basert på miljøtilstanden i større produksjonsområder.

Et gjennomgående problem som påpekes fra forvaltningssiden er at et detaljert regelverk, hvor stadig nye detaljreguleringer føyer seg til de allerede eksisterende, er at ansvaret for bærekraftig bruk forskyves fra næringsaktørene til forvaltningen. Når noe ikke fungerer er det alltid noe feil med regelverket, mens næringsutøverne på sin side innretter seg etter minimumsstandarden, det vil si det som er tilstrekkelig for å drive innenfor loven. Det kan over tid også bidra til å kanalisere teknologiutviklingen, som primært blir innrettet mot å opprettholde minimumsstandarder. Bruken av grønne konsesjoner og nå utviklingskonsesjoner er et brudd med denne tendensen, hvor næringsaktørene må prøve ut helt nye konsepter for blant annet å motvirke lus, fiskesykdommer og rømming.

På det praktiske planet er det atskillig som kan gjøres for å bedre samordningen, spesielt mellom miljømyndighetene og fiskerimyndighetene (departementer og direktorater). Felles tilsyn nevnes av flere, og det noteres at Mattilsynet og Fiskeridirektoratet her har kommet et godt stykke på vei. Felles tilsyn vil over tid også kunne avdekke det som hevdes å være overlappende reguleringer og ansvarsområder.

Kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen

Alle involverte, forvaltere, næringsutøvere og politikere synes å være enige om at forvaltningen skal være *kunnskapsbasert*. I praksis er det lettere sagt enn gjort. Tidvis mangler kunnskap om effekter, tidvis er kunnskapen motstridende og svært ofte brukes kunnskap som støtter egne standpunkter, mens annen kunnskap avfeies eller motarbeides. Likevel holder vi fast på den normative idéen om at reguleringer og inngrep i størst mulig grad skal være basert på forskningsmessig kunnskap, dokumentert gjennom tradisjonelle forskningsmessige kanaler. Da er det ikke tilstrekkelig at den enkelte saksbehandler lærer, det betinger også *organisasjonsmessig læring*, det vil si at forvaltningsorganisasjonene er i stand til å innhente (og eksponere seg for) ny informasjon, behandle

og distribuere denne til medarbeiderne og til slutt gjøre informasjonen operativ gjennom ulike forvaltningstiltak (Baklien, 1987; Hersoug, 1994).

I havbruksnæringen er det høy innovasjonsgrad og rask utviklingstakt, og det kan derfor være vanskelig for både næring og offentlige forvaltere å holde seg oppdatert. Dette er det flere av informantene som bekrefter, samtidig som de også trekker frem at hos én sektormyndighet er det kanskje bare én eller to saksbehandlere. Det faglige miljøet er derfor svært lite, og dette kan gjøre at det er vanskelig å være oppdatert eller å delta i gode diskusjoner hvor meninger brytes og man får tilgang til ny kunnskap. Kommunene blir pekt ut som en organisasjon hvor det er mye utskifting, og hvor det kan være vanskelig å få kontinuitet på saksbehandlersiden. Det fører ofte til at ervervet kunnskap går tapt, og hvor det er vanskelig for nye ansatte å opparbeide seg tilsvarende kunnskap, noe som også gjenspeiles i plansammenheng. De fleste informantene bekrefter at de deltar på konferanser og seminarer for å få tilgang til ny informasjon og kunnskap om næringen, samtidig som de også er opptatt av å markere nøytralitet og å være en uhildet forvalter. Det innebærer en vanskelig balansegang mellom aktiv tilrettelegging (for havbruksnæringen) og ivaretagelse av andre, legitime interesser. For andre instanser, slik som fylkeskommunen og Fiskeridirektoratet, blir det en avveining mellom tilrettelegging og kontroll. For instanser som Mattilsynet er oppgaven noe enklere, ettersom kontroll er definert som hovedoppgaven, men også her blir det en avveining mellom rådgiving og kontroll. Det er spesielt krevende når samme instans (person) både gir råd og står for kontrollen.

Det flere peker på, når vi spør om hvilke kunnskapsområder de opplever som mangelfulle, er kunnskapen om biologiske sammenhenger. Mengden av og detaljeringen i miljøkartlegginger har økt mye de senere år, men økt kunnskap om hva som eksisterer på havbunnen eller i nærområdene til et anlegg, gjør ikke nødvendigvis vurderingene av mulige påvirkninger noe lettere. Dette bekreftes av flere som sier at det er det sammensatte kunnskapsgrunnlaget som er for svakt. Andre påpeker at det er bare biologisk kunnskap som løftes fram, mens kunnskap om økonomiske og sosiale effekter er svært dårlig dekket, noe som bidrar til skjevhet når det skal gjøres vedtak ut fra en samlet vurdering. En generell svakhet er at det ikke eksisterer noen offisiell statistikk for arealbruk i kystsonen.

På landjorda tas konsekvensutredninger (KU) i bruk for å avgjøre store og kompliserte prosjekter. På sjøsiden har dette ikke vært noen stor suksess. Det er gjennomført bare et fåtall konsekvensutredninger av akvakulturanlegg. På tiltaksnivå fungerer slike konsekvensutredninger dårlig, da en ikke får innsikt i de samlede konsekvenser, for eksempel i et større fjordsystem. Når det gjelder forurensning, har fylkesmannen anledning til å be om ekstra undersøkelser. Konsekvensutredninger er omfattende og tidkrevende, men gir ikke mer informasjon om forurensningsmessige forhold enn de undersøkelsene fylkesmannen kan kreve med hjemmel i forurensningsloven. Dessuten er veiledere til planlegging i sjø både gamle og utdaterte. Et alternativ til bruken av KU har vært en gradvis utvidelse av kapasiteten på utvalgte lokaliteter, hvor effektene av utvidelsene dokumenteres fortløpende, slik det har vært praktisert både i Nordland og i Finnmark. Hvis KU-instrumentet skal brukes i større utstrekning enn i dag (i plansammenheng, og ikke ved enkelttiltak) fordrer det en omfattende innsats i form av nye og oppdaterte veiledere. Flere påpeker at dagens uklare situasjon med hensyn på KU, forsterkes av høyst ulike skjønnsmessige oppfatninger av hva slags informasjon som er nødvendig og hvor grundig denne skal være.

Men kritikken går begge veier. Flere informanter peker på at næringen bør bli bedre til å dokumentere sine søknader. Fra fylkesmannsnivå hevder informanter at de opplever at mange søknader ikke er komplette og har for dårlig dokumentasjon. Det stilles også spørsmål ved om både søker og

konsulentselskaper mangler kompetanse, blant annet med hensyn til miljømålinger. Når veiledere til innhold i søknader er utdaterte, og søknaden skal til mange ulike instanser og oppfylle ulike behov blir det desto viktigere at søknaden er kvalitetssikret hos første instans, i dette tilfellet fylkeskommunen. Fra enkelte informanter får vi vite at samhandlingen mellom sektormyndighetene i en periode handlet mye om hvilke krav til dokumentasjon og innhold de ulike sektormyndighetene så behov for, og hva man anså som en 'komplett søknad'. I én region opplevde informantene at etter at sektormyndighetene hadde klargjort overfor fylkeskommunen hva man krevde av vedlegg, så fungerte fylkeskommunen som *kvalitetssikrer*, og søknadene som ble oversendt var i større grad komplette. Også i andre regioner er det diskusjoner om hva som er en komplett søknad, og hvor komplett den skal være før fylkeskommunen sender den ut til de andre sektormyndighetene. Det å sende ut en søknad før den er komplett kan gjøre at man får startet tidligere på saksbehandlingen og dermed kommer litt i forkjøpet av tidsfristforskriften, men kan også gjøre at enkelte sektormyndigheter urettmessig får ansvaret for å bruke for mye tid på sin del av saksbehandlingen.

Vekst og forvaltning

Den offentlige forvaltningen av havbruksnæringen manifesteres i utformingen av lover, forskrifter og andre offentlige retningslinjer, samt organiseringen og praktiseringen av utøvelsen av disse. Det samfunnsøkonomiske målet for den offentlige forvaltningen av havbruksnæringen må være å sikre at samfunnet får størst mulig verdiskaping fra havbruksnæringen fratrukket de miljømessige kostnader og andre kostnader som næringen påfører samfunnet, og fratrukket forvaltningskostnadene som samfunnet påføres i form av ressursbruk i offentlig og privat sektor. En ytterligere bibetingelse er at næringen ikke må overskride gitte grenser for påvirkning på miljøet og andre forhold som samfunnet har definert som uakseptable.

Forvaltningen av havbruksnæringen skal ideelt sett føre til at samfunnsøkonomisk "riktige" beslutninger blir tatt, samtidig som forvaltningen er mest mulig kostnadseffektiv. Sentrale faktorer som påvirker dette er (1) "state-of-the-art" kunnskap om biologiske sammenhenger i produksjonen og effekter av denne på miljøet i havet og elvene, (2) kompetansen til forvaltningsaktørene, (3) tilgjengelige målinger og evalueringer av spesifikke regioner og lokaliteter, (4) "målfunksjonene" til forvaltningsaktørene, og (5) organiseringen av forvaltningen. Det er naturlig å forvente en sammenheng mellom organiseringen av forvaltningen, dens kompetanse og dens "målfunksjoner". Ved gjentatte anledninger har Storting og regjering pekt på at det er mulig og ønskelig å øke havbruksproduksjonen betydelig i forhold til dagens produksjon, for eksempel øke lakseproduksjonen til fem millioner tonn i 2050. Dersom produksjonen til laksenæringen skal øke vesentlig framover vil det stilles stadig større krav til den offentlige forvaltningen av næringen, men også til næringens egen ressursbruk på forvaltningsprosesser. En voksende næring må forventes å konkurrere i enda større grad om kystsonen. Det er grunn til å anta at opplevde og reelle miljømessige effekter må forventes å bli minst like store som med dagens volum, selv med innovasjoner som reduserer miljømessige effekter per produsert tonn laksefisk. Dermed blir det avgjørende for vekst at landet har en offentlig forvaltning som evner å gjøre kunnskapsbaserte samfunnsøkonomiske kost-nytte vurderinger. Dette innebærer at ny produksjon i næringen må tillates å ha miljømessige fotavtrykk så lenge den totale nytte-kost effekten er positiv. På en annen side er det viktig at bedriftene er klar over sin samfunnskontrakt. I en situasjon med superprofitt i næringen med konsesjoner som inngangsbillett og tilgang til sjøallmenningen som forutsetning for drift, er balansen mellom bidrag til fellesskapet og det totale fotavtrykket viktig.

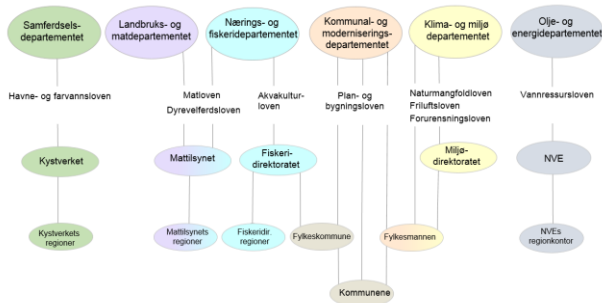
Spørsmålet man må stille seg er om dagens forvaltning, herunder organisering og praktisering, er tilpasset framtidens behov for en næring som skal produsere betydelig større kvanta fisk? Funnene fra denne rapporten impliserer at forvaltningen og næringen i dag trolig ikke er innrettet for en vesentlig større produksjon. Innovasjoner i forvaltningen er nødvendig, og innovasjoner vil her handle om organiseringen av forvaltningen, saksbehandlingen og kunnskapsgrunnlaget.

Kort oppsummering Forvaltningsutfordringer:

- Forvaltningen skal baseres på bærekraft, ikke bare biologisk, men også økonomisk og sosialt
- Fylkeskommunens rolle bør diskuteres på nytt; enten styrkes eller avvikles
- Havbruksnæringen bør få et mer funksjonsbasert regelverk, hvor ansvaret for regeloppfølging ligger hos næringsutøverne
- Samordning mellom ulike forvaltningsorganer kan skje via flere virkemidler.
- Ingen instans bør ha vetorett med hensyn på lokalitetstildeling. Avveining av ulike interesser bør foretas av ett organ.
- Arealforvaltning i kommunal regi, uten føringer på nasjonalt og regionalt hold, gir ikke optimale løsninger med hensyn på arealbruk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.
- Kunnskapsgrunnlaget er ofte for dårlig. For næringen vil det være hensiktsmessig å investere i et bedre kunnskapsgrunnlag.
- Hvis næringen skal vokse som ønsket, er det behov for betydelig innovasjon i forvaltningen. Det må omfatte organisering, saksbehandling og kunnskapsgrunnlaget.

8 Sammenfatning og anbefalinger

Hovedproblemet med dagens forvaltningsstruktur er den sterke fragmenteringen. Hele fem (seks) departementer er involvert, samtidig som alle tre forvaltningsnivåer er involvert (kommune, fylkeskommune og stat). Flere av instansene som er involvert har i praksis vetorett, og kan stoppe tildeling av enhver lokalitet basert på den sektorinteresse de er satt til å ivareta. Det innebærer i praksis



at ingen instans har det overordnede ansvaret, hvor fordeler veies opp mot ulemper. Det er også overlappende ansvarsområder, noe som kompliserer tilsyn og kontroll. Dette er det i stor grad enighet om, både blant oppdrettere og administratorer. Uenigheten kommer i større grad til syne når det gjelder hva som kan gjøres for å forbedre strukturen.

Regjeringen jobber for reform av kommuner og fylkeskommuner, hvor sammenslåing skal sikre mer effektive enheter. Hvis sammenslåing av fylkeskommunene ikke lykkes (en reduksjon til ti regioner) varslers regjeringen at ansvaret for lokalitetstildeling vil kunne flyttes fra 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 foreligger en del eksempler på forskjellsbehandling. I vårt materiale finner vi at det er større grunn til å stille spørsmål ved hvordan kompetansen 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 våre informanter til å ha god kapasitet og god kompetanse, men det politiske spillerommet for en egen regional oppdrettspolitikk oppfattes til å være minimalt.

I dag har ingen instans 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 OED), 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 vedtaksmyndighet vedrørende lokalitetssøknader ble overført til Fiskeridirektoratet fra forskjellige sektormyndigheter når det gjaldt såkalte "kurante saker". En slik modell vil kunne redusere tidsbruken med hensyn på lokalitetsavklaring. På den annen side er det fra forvaltningen sin side 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. Et tiltak som å gjennomføre forhåndskonferanser med søker og alle forvaltningsmyndigheter er også en foreslått tilnærming.

Med hensyn på prosess er det en klar oppfatning av at saksbehandlingskapasiteten er for liten både hos Fylkesmannen (miljø) og hos Mattilsynet. Mange oppdrettere stiller også spørsmål ved kompetansen, og innslaget av personlig skjønn som utøves i flere saker. Når det gjelder luseproblemet er frontene steile, flertallet av oppdrettere mener lusegrensene er tilfeldig satt (med svakt vitenskapelig belegg), noe som etter hvert har medført både resistens og problemer i forhold til dyrevelferd (grunnet mange behandlinger). Mattilsynet og Fiskeridirektoratet mener på sin side at lusetallet uansett må ned, og at næringen i økende grad "rettsliggjør" pålegg om behandling, utslakting

og redusert utsett, noe som binder opp mye saksbehandlingskapasitet og som ofte bidrar til å utsette viktige tiltak.

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 fysisk å justere på et anlegg innen en gitt lokalitet, noe som i dag krever tilnærmet full saksbehandling i enkelte områder. Det hersker også uklarhet med hensyn på hvordan enkelte lover skal praktiseres, og i sær naturmangfoldloven, som praktiseres på høyst ulikt vis. Både oppdrettere og administratorer er enige om at regelverket bør være funksjonsbasert og dermed teknologinøytralt, men på administrativt hold er en opptatt av at det likevel må kunne kreves en minstestandard. Tilsynet bør være risikobasert, men kan med fordel samordnes bedre enn i dag. I praksis har det vist seg særlig vanskelig å få integrert miljømyndighetene (hos Fm) i felles tilsyn, mens Fiskeridirektoratet og Mattilsynet samarbeider bedre.

Det er gjennomgående enighet om at bruken av konsekvensanalyser (KU) på tiltaksnivå ikke har fungert etter hensikten. (Kun fem KU-er er gjennomført til dags dato). Andre strategier har vist seg mer hensiktsmessig. Fylkesmannen kan for eksempel kreve ekstra undersøkelser (etter forurensingsloven). En absolutt MTB-grense for pålegg om KU har heller ikke fungert etter intensjonen. I stedet har flere fylker (herunder Finnmark og Nordland) valgt å gradvis utvide MTB på lokalitetsnivå, i tråd med de erfaringene som gjøres på den enkelte lokalitet. Det har medført at over tid har det blitt færre, men større lokaliteter. Hvis kravet om KU på tiltaksnivå fortsatt skal beholdes, fordrer det en ny veileder, som gir presise anvisninger på hvilken informasjon som kreves.

Samfunnsøkonomiske vurderinger

Den offentlige forvaltningen av havbruksnæringen manifesteres i utformingen av lover, forskrifter og andre offentlige retningslinjer, samt organiseringen og praktiseringen av utøvelsen av disse. Det samfunnsøkonomiske målet for den offentlige forvaltningen av havbruksnæringen må være å sikre at samfunnet får størst mulig verdiskaping fra havbruksnæringen fratrukket de miljømessige kostnader og andre kostnader som næringen påfører samfunnet, og fratrukket forvaltningskostnadene som samfunnet påføres i form av ressursbruk i offentlig og privat sektor. En ytterligere bibetingelse er at næringen ikke må overskride noen grenser for påvirkning på miljøet og andre forhold som samfunnet har definert som uakseptable.

Forvaltningen av havbruksnæringen skal ideelt sett føre til at samfunnsøkonomisk "riktige" beslutninger blir tatt, samtidig som forvaltningen er mest mulig kostnadseffektiv. Sentrale faktorer som påvirker dette er (1) "state-of-the-art" kunnskap om biologiske sammenhenger i produksjonen og effekter av denne på miljøet i havet og elvene, (2) kompetansen til forvaltningsaktørene, (3) tilgjengelige målinger og evalueringer av spesifikke regioner og lokaliteter, (3) "målfunksjonene" til forvaltningsaktørene, og (4) organiseringen av forvaltningen. Det er naturlig å forvente en sammenheng mellom organiseringen av forvaltningen, dens kompetanse og dens "målfunksjoner".

Kunnskapsgrunnlag og forvaltning

Kunnskapsgrunnlaget er en stor utfordring for samfunnsøkonomisk effektiv forvaltning av havbruksnæringen, fordi det er kompliserte biologiske prosesser knyttet til næringens produktionsaktiviteter og fordi næringen og dens effekter på omgivelsene har en så dynamisk karakter. "State-of-the-art" kunnskap (kan også tolkes som "forskningsfronten"), utbredelse av "state-of-the-art" kunnskapen blant forvaltningsaktørene, og grad av konsensus om kunnskapsgrunnlaget blant

forvaltningsaktører påvirker beslutninger i forvaltningen av havbruksnæringen i betydelig grad. Samfunnet har over tid investert store ressurser for å styrke kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen av havbruksnæringen. Dette omfatter forskningsbasert kunnskap om produksjonsprosesser i lakseoppdrett og effekter av disse på det marine miljøet. På flere områder har ikke samfunnet sikker kunnskap om sammenhenger mellom produksjonsprosesser i lakseoppdrett og effekter av disse, spesielt kvantitative sammenhenger. Det råder ikke konsensus om alle forhold, men det er nok også slik at state-of-the-art kunnskap ikke spres ut raskt nok og i tilstrekkelig grad, også til aktører i forvaltningen av havbruksnæringen.

Et viktig spørsmål er om forvaltningen er organisert slik at dens evne til å tilegne seg og bruke "state-of-the-art" kunnskap er tilstrekkelig. Dette handler om type kompetanse og kvalitet på individer forvaltningsenheter er i stand til å rekruttere som saksbehandlere, i hvilken grad saksbehandlere får spesialisere seg, får faglig oppdatere seg, og i hvilken grad ulike typer kompetanse får jobbe sammen på måter som sikrer et best mulig kunnskaps- og kompetansegrunnlag bak beslutninger. Det handler også om i hvilken grad forvaltningen bruker næringen som kilde til kunnskap. På et så kunnskapsmessig krevende felt som forvaltning av havbruksnæringen er det helt avgjørende å organisere forvaltningen riktig ut fra et kunnskaps-/kompetanseperspektiv. Små forvaltningsenheter, som i det mest ekstreme kan være enslige deltidsstillinger (f.eks. i kommuner), kan være svært uheldig for kvaliteten på beslutningsprosesser. Denne studien gir grunnlag for å hevde at dagens organisering av havbruksforvaltningen gir samfunnsøkonomiske effektivitetstap på grunn av knappe ressurser og manglende kompetanse i deler av forvaltningen.

Kommunenes rolle

Det kan stilles et spørsmål ved kommunenes rolle i forvaltningen av havbruksnæringen ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Grunnlaget for dette er strukturelle forhold ved kommunenes kompetanse og kapasitet i forhold til havbruk og kystsonen. Med mange små og ressursvake kommuner er det grunn til å stille spørsmål ved deres evne til å inneha nødvendig kompetanse og vedlikeholde kystzoneplaner. Men delvis er det også risikoen for "vilkårligheter" i vurderinger og beslutninger på grunn av ulike politiske preferanser og maktforhold i kommunene. Dette gir høy risiko for allokering av oppdrettslokaliteter som ikke kan faglig forsvares ut fra et større regionalt eller nasjonalt samfunnsøkonomisk perspektiv.

Det er en betydelig risiko for at kommunale administrative og politiske prosesser fører til at man ikke får det optimale settet av oppdrettslokaliteter, og dermed optimalt volum, kostnadseffektivitet og geografisk konfigurering av produksjonen ut fra et samfunnsøkonomisk regionalt eller nasjonalt perspektiv. Det som kan forsvare en sterk kommunal rolle i forvaltningen av havbruksnæringen er en politisk vektlegging av kommunal selvråderett i kystzoneforvaltning. Men kommunal selvråderett kan med stor sannsynlighet medføre en kostnad for landet i form av et samfunnsøkonomisk effektivitetstap.

Samfunnsøkonomisk kost-nytte versus vetorett

Det har blitt påpekt i rapporten at flere forvaltningsinstanser i praksis har vetorett. Dersom samfunnet ønsker å legge samfunnsøkonomiske kost-nytte vurderinger til grunn for beslutninger om tildeling av tillatelser for havbruk kan man i alminnelighet ikke ha vetorett for flere forvaltningsinstanser ved beslutninger om enkelttillatelser. De ulike forvaltningsorganene må bidra med kunnskapsbaserte vurderinger som kan inngå i en helhetlig kost-nytte analyse som grunnlag for en avgjørelse om tildeling av tillatelser.

Næringens investeringer i kunnskapsgrunnlag

På bakgrunn av et mangelfullt kunnskapsgrunnlag og tilstedeværelsen av oppdrettskritiske samfunnsaktører er det grunn til å hevde at det vil være både samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomt at havbruksnæringen selv finansierer tiltak som kan gi økt kunnskapsgrunnlag om forhold som er relevante for tildeling av tillatelser. Dette omfatter for eksempel undersøkelser av næringsalter og bunnfauna i kystsonen. Slike undersøkelser må selvsagt organiseres slik at de har den nødvendige faglige kvalitet og integritet. Næringen kan hevde at dette er noe samfunnet burde finansiere, men trolig vil dette være lite realistisk i en del tilfeller.

Vekst og forvaltning

Ved gjentatte anledninger har storting og regjering pekt på at det er mulig og ønskelig å øke havbruksproduksjonen betydelig i forhold til dagens produksjon, for eksempel øke lakseproduksjonen til fem millioner tonn i 2050. Dersom produksjonen til laksenæringen skal øke vesentlig framover vil det stilles stadig større krav til den offentlige forvaltningen av næringen, men også til næringens egen ressursbruk på forvaltningsprosesser. En voksende næring må forventes å konkurrere i enda større grad om kystsonen. Det er grunn til å anta at opplevde og reelle miljømessige effekter må forventes å bli minst like store som med dagens volum, selv med innovasjoner som reduserer miljømessige effekter per produsert tonn laksefisk. Dermed blir det avgjørende for vekst at landet har en offentlig forvaltning som evner å gjøre kunnskapsbaserte samfunnsøkonomiske kost-nytte vurderinger. Dette innebærer at ny produksjon i næringen må tillates å ha miljømessige fotavtrykk så lenge den totale nytte-kost effekten er positiv.

Spørsmålet man må stille seg er om dagens forvaltning, herunder organisering og praktisering, er tilpasset framtidens behov for en næring som skal produsere betydelig større kvanta laks? Funnene fra denne rapporten impliserer at forvaltningen og næringen i dag trolig ikke er innrettet for en vesentlig større produksjon. Innovasjoner i forvaltningen er nødvendig, og innovasjoner vil her handle om organiseringen av forvaltningen, saksbehandlingen og kunnskapsgrunnlaget.

8.1 Anbefalinger

Prosjektet skal se på hvordan faglig kunnskap og politiske føringer har lagt grunnlag for beslutning om, utforming av, og praktisering av dagens regelverk og som hovedmål 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. Herunder bør det legges til grunn næringsnøytrale bærekraftprinsipper.
- 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.

- 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 ansvarsområde 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 kystsoneplanlegging.
- 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 – næringsutøvere.
- Det må 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 å utarbeide nasjonale og regionale planer for disponering av sjøarealet.
- Det bør legges føringer på og motiveres til at kommunene utarbeider bedre og mer fleksible kystsoneplaner. Derigjennom vil også behovet for dispensasjoner reduseres.
- 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.

9 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) Paragrafjungel 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. Sjørgård, 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.

