

Regelverk i norsk havbruk – Innspillskonferanse

Sluttrapport

Roy Robertsen & Kine Mari Karlsen





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, Alta og Tromsø

Hovedkontor Tromsø:

Muninbakken 9–13
Postboks 6122 Langnes
NO-9291 Tromsø

Ås:

Osloveien 1
Postboks 210
NO-1433 ÅS

Stavanger:

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

Bergen:

Kjerreidviken 16
Postboks 1425 Oasen
NO-5844 Bergen

Sunndalsøra:

Sjølseng
NO-6600 Sunndalsøra

Alta:

Kunnskapsparken, Markedsgata 3
NO-9510 Alta

Felles kontaktinformasjon:

Tlf: 02140
E-post: post@nofima.no
Internett: www.nofima.no

Foretaksnr.:

NO 989 278 835

Rapport

<p><i>Tittel:</i> Regelverk i norsk havbruk – Innspillskonferanse Sluttrapport</p>	<p>ISBN: 978-82-8296-506-4 (trykt) ISBN: 978-82-8296-521-7 (pdf) ISSN 1890-579X</p>
<p><i>Title:</i> Feedback Conference on aquaculture regulation in Norway, future scientific work</p>	<p><i>Rapportnr.:</i> 22/2017</p> <p><i>Tilgjengelighet:</i> Åpen</p>
<p><i>Forfatter(e)/Prosjektleder:</i> Roy Robertsen & Kine Mari Karlsen</p>	<p><i>Dato:</i> 6. september 2017</p>
<p><i>Avdeling:</i> Næring og bedrift</p>	<p><i>Ant. sider og vedlegg:</i> 13+49</p>
<p><i>Oppdragsgiver:</i> Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF)</p>	<p><i>Oppdragsgivers ref.:</i> 12082</p>
<p><i>Stikkord:</i> Aquaculture regulation, Feedback Conference, Norway</p>	<p><i>Prosjektnr.:</i> FHF 901338</p>
<p><i>Sammendrag/anbefalinger:</i></p> <p>I FHF-prosjektet "Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen – regelverksforenklinger" ble forvaltningssystemets struktur og prosesser, med særlig vekt på kapasitet, kompetanse, kunnskapsgrunnlag, bruken av skjønn og kravet om likebehandling studert. Prosjektet ble avsluttet i 2016, og det ble konkludert at det er behov for mer kunnskap om regelverk og forvaltning i havbruksnæringen.</p> <p>En videreføring basert på funnene i "Regelverksprosjektet" etterspørres av næring og forvaltning. FHF har derfor finansiert en innspillskonferanse hvor dette ble diskutert. Dette dokumentet oppsummerer tilbakemeldingene fra konferansen.</p>	
<p><i>English summary/recommendation:</i></p> <p>Impacts of the legal framework on the aquaculture industry is important related to growth and development of the industry in Norway. As part of a long term process this report focus on themes to investigate how scientific knowledge and political objectives can suggest possible improvements and simplifications of the regulatory regime. The report is based on feedback from a conference in held in Trondheim, June 2017, Norway.</p>	

Innhold

1	Bakgrunn og formål	1
1.1	Regelverksprosjektet	1
1.2	Program innspillskonferansen	3
1.3	Deltakerliste	4
1.4	Innspill fra gruppearbeidet.....	5
2	Prioriteringer	8
2.1	Prioritering på kort sikt.....	8
2.2	Prioritering lang sikt	10
3	Referanser	12
4	Vedlegg – Foredrag	13

1 Bakgrunn og formål

FHF-prosjektet «Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen – regelverksforenklinger» (heretter kalt Regelverksprosjektet) hadde som mål å undersøke hvordan faglig kunnskap og politiske målsettinger har lagt grunnlag for beslutning om, utforming av og praktisering av dagens regelverk. Hva fungerte godt og mindre godt, og hvordan kunne det eksisterende forvaltningssystemet forbedres, forenkles og effektiviseres? Prosjektet ble avsluttet i 2016, og det ble konkludert at det er behov for mer kunnskap om regelverk og forvaltning i havbruksnæringen.

En videreføring basert på funnene i «Regelverksprosjektet» etterspørres av næring og forvaltning. FHF har derfor finansiert en innspillskonferanse hvor dette ble diskutert.

Målet med konferansen var å:

- diskutere og fremme innspill til videre forskning på regelverk og rammebetingelser i havbruksnæringen.
- identifisere de viktigste områdene – og utfordringene i samspillet som utforming, forvaltning, praktisering og etterlevelse av regelverk for havbruk er for rammebetingelsene i næringen.
- Prioritere FOU-områder relatert til regelutvikling og næringsutvikling

1.1 Regelverksprosjektet

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. Regelverket gir føringer for organisering og oppbygging 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. I Regelverksprosjektet (Robertsen et al., 2016)¹ ble det fokusert på hvordan regelverket fungerer på et slikt overordnet nivå, og prosjektet hadde i liten grad fokus på detaljer i regelverket på paragrafnivå.

Følgende anbefalinger for forbedringer og forenklinger på systemnivå ble gitt (i uprioritert rekkefølge):

- Det bør legges til grunn et helhetlig bærekraftsfokus 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 bærekraftsdimensjonene (miljømessig økonomisk, sosial) skal balanseres. Det bør vurderes behov og muligheter for næringsnøytrale bærekraftsprinsipper.
- Det bør gjøres reformer i havbruksforvaltningen som innebærer en sterkere samordningsmyndighet, som gjør en samlet vurdering av om etablering av oppdrett skal tillates eller ikke. Samordningsmyndigheten bør få et overordnet ansvar i forhold til sektormyndighetene.

¹ Robertsen, Roy; Andreassen, Otto; Hersoug, Bjørn; Karlsen, Kine Mari; Osmundsen, Tonje; Solås, Ann-Magnhild; Sørgård, Bjørn; Asche, Frank; Tveterås, Ragnar. Regelrett eller rett regel? Håndtering og praktisering av regelverket for havbruksnæringen. Nofima rapport 37/2016.

Sektormyndighetene bør ikke ha vetorett. En større grad av samordning vil bidra til en mer helhetlig forvaltning, og forenkling av 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 ansvarsområdene 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 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 bør 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 funksjonsbasert, for å sikre en bedre fleksibilitet for – og ansvarliggjøring av – næringsutøverne.
- Det bør utarbeides oppdaterte og mer presise veiledere for saksbehandling og forvaltning av havbruksnæringen, for å sikre adekvate beslutninger, forutsigbarhet og likebehandling. Det må også etableres bedre rutiner for oppdatering og revisjon av veiledere.
- Kommunene som planenheter er ofte for små til å oppnå en god arealdisponering av større sjøområder. Derfor bør det vurderes en mer aktiv bruk av statlige planretningslinjer samt nasjonale og regionale arealplaner, som i større grad tar hensyn til havbruksnæringens utfordringer.
- Det bør legges føringer på og motiveres til at kommunene utarbeider bedre og mer fleksible kystsoneplaner. Derigjennom vil også behovet for dispensasjoner reduseres.
- Bestemmelsene om KU på både tiltaks- og plannivå fordrer en veileder som gir presise anvisninger på hvilken informasjon som skal kreves relatert til havbruk. Havbruksnæringens antatte virkninger for sysselsetting og næringsvirksomhet, samt antatte økonomiske og sosiale virkninger må inngå i konsekvensutredningene.
- Det bør sikres en bedre koordinering mellom nasjonal havbruksforvaltning og kommunal kystsoneplanlegging. Herunder føringer i statlige planretningslinjer.
- Det bør sikres mer kunnskap om havbruksnæringens effekter på miljø og samfunn. Det bør også utvikles mer kunnskap og modeller for en bedre sameksistens mellom ulike interesser i kystsonen, blant annet mellom havbruk og tradisjonell fiskerinæring.
- Det bør utvikles bedre forvaltningsverktøy for verdsetting og avveining mellom ulike interesser og hensyn i kystsonen.

1.2 Program innspillskonferansen



Innspillkonferanse – Regelverk Havbruk Radisson Blu

Hotel, Trondheim Airport

12. juni 2017

Målet med arbeidet er å diskutere og fremme innspill til videre forskning på regelverk og rammebetingelser.

Kl. 09:45 Registrering

Kl. 10:00 Åpning og velkommen ved møteleder Berit A. Hanssen, FHF

Kl. 10:10 Om FHF sitt regelverksprosjekt og erfaringer ved Roy Robertsen, Nofima

Kl. 10:40 Havbruksnæringens rammebetingelser – utfordringer for næring, forvaltning, og samfunn ved Ragnar Tveterås, Iris/UIS

Kl. 11:10 Kunnskapshull i regelverk og forvaltning – slik næringen ser det. Forskningsbehov på rammebetingelser ved Jon Arne Grøttum, Sjømat Norge

Kl. 11:30 Lunsj

Kl. 12:30 Forvaltningsutfordringer i forhold til dagens organisering – sett i lys av reformer og endringsbehov ved Tonje Osmundsen, NTNU Samfunnsforskning

Kl. 13:00 Prioriteringer relatert til fremtidig FOU på regelverk og rammebetingelser.

Innledning til gruppearbeid og diskusjon ved Roy Robertsen, Nofima

(Gruppearbeid – 2 grupper ca. 1 time)

Hva er kunnskapsbasert forvaltning? Hva er optimal forvaltningsorganisering?

Hva er forutsigbar forvaltning – fremtidig organisering og regelverkspraktisering Havbruksnæringens maktutredning – kommunenes rolle kontra regional eller nasjonal ressursforvaltning og styring

Havbruksnæringens samfunnskontrakt – legitimitet og sameksistens

**Andre tema kan komme opp i løpet av dagen*

Kl. 14:15 Kaffepause

Kl. 14:30 Oppsummering av gruppearbeid i plenum ved Nofima

Prosessen videre ved FHF

Kl. 15:30 Slutt

1.3 Deltakerliste

13 personer deltok på innspillskonferansen 12. juni 2017, seks næringsaktører, en fra Sjømat Norge, to fra FHF og fire forskere.

Niels Georg Holm	Cermaq ASA
Jon Arne Grøttum	Sjømat Norge
Elin Tveit Sveen	Marø Havbruk / Bransjegruppe havbruk Sjømat Norge
Solveig Willis	Salmon Group
Nils Ådland	Salmon Group
Odd Stensland	Nova Sea
Kjetil Hestad	Lingalaks/Tombregruppen
Berit A. Hanssen	FHF
Kjell Maroni	FHF
Roy Robertsen	Nofima
Ragnar Tveterås	Universitetet i Stavanger
Tonje Osmundsen	NTNU Samfunnsforskning
Kine Mari Karlsen	Nofima

1.4 Innspill fra gruppearbeidet

Deltagerne ble inndelt i to grupper. Gruppene ble bedt om å:

- Diskutere og identifisere fremtidige FOU-områder på regelverk og rammebetingelser
- Gjøre prioriteringer av FOU-områder på kort og lang sikt

Nedenfor listet opp momentene som fremkom under gruppearbeidet.

1.4.1 Innspill fra gruppe 1:

Regulering av produksjon

- Dagens utfordring: Ser ikke dette i sammenheng, klarer ikke å gjøre en samlet vurdering. Dette vil kreve koordinering.
- Viktig å se på:
 - Havbruksnæringens påvirkning på natur og samfunn
 - Hva er akseptabel påvirkning
- Regulering av vekst bør vurderes –. Hvilke nivå skal man regulere på - lokalitet? Hvilke parameter som skal vektlegges? Vi trenger en ny gjennomgang og vurdere ulike løsninger.
- Kriterier for vekst: Lus lukker for andre kriterier. Dette henger tett sammen med konsesjonssystemet. Hele prosessen henger ikke helt sammen.

Arealforvaltning

- Forvaltning og planprosesser – kan dette forbedres/optimaliseres? Ulik praksis fra kommune til kommune, mange muligheter, arealplan på land er mer styrt.
- Kystsonesplan: Prosessen med kystsonesplanen er utfordrende. Vi vet lite om fylkeskommunene sin rolle – burde studere kystsoneprosessen
- Mangler verktøy for prioritering av ulike brukere i kystsonen

Områdesamarbeid

- Sektorsamarbeid/-fordeling mellom ulike sektormyndigheter
- Vi må tørre å stille de store spørsmålene – er det riktig at kommunene sitter på makten i forhold til arealtildelingen? Er det behov for å endre strukturen?
- Interessant å se på:
 - Forholdet mellom Fiskeridirektoratet og fylkeskommunen
 - Arbeidet hos Fylkesmannen
 - Kan tilsyn organiseres på en annen måte?

Samfunnskontrakt

- Bør være med
- Inkluderer aksept, tillit og legitimitet

Andre temaer som ble nevnt

- Studere regionalmeldingen

- Det er behov for mer kunnskap om hva bærekraft er - hvordan produsere med minst mulig miljøavtrykk samtidig ha bredden (sosial og økonomisk bærekraft). Forvaltningen mangler breddeforståelse.
- Stor forskjell hvordan man jobber med kystzoneplanen. Mange muligheter. Mange justeringer. Arealplan på land er mer styrt. Verktøyet virker litt rart. Vekst burde styres mer mot lokalitet.
- Vi må ha et regelverk som er rett på «toppen». Vi kan vokse dersom vi holder oss innenfor regelverket. Vi må ha et «rett» rammeverk, som forteller hvordan forvaltningen bør prioritere mellom ulike brukere i kystsonen

Arbeidsform

- Vi må se dette i en større sammenheng
- Viktig å finne løsninger på problemene og ikke kun en beskrivelse av dagens situasjon.
- Et fremtidig prosjekt bør være både aksjons- og modellbasert.
 - Mål: å etablere et prosjekt som gir gode resultater og endringer.
 - Bør studere ulike alternativer og komme opp med anbefalinger – problemløsningsfokus (lage modeller, teste ut ulike modeller, kan også teste dette mot forvaltningen).
- I Regelverksprosjektet var fokuset forvaltning. Det vi snakker om her vil kreve en del av havbruksnæringen, det er viktig å presisere. De må også ha fokus på hva næringen selv gjør.
- Forslag: Velger ulike caser og teste ut anbefalingene fra Regelverksprosjektet – hva blir resultatet da f. eks:
 - Lokaliseringssøknad
 - Lusreglementet
 - Regelbrudd
 - Kystsoneprosessen/arealtilgang
- Mulig å studere forvaltning i andre land – kan vi lære av andre land? Skottland, Canada, Tasmania
- Mulig å sammenligne havbruk med andre næringer
- Forankre og involvere forvaltningen – de får mulighet til å påvirke prosessen, vinn-vinn-situasjon
- Forslag: Å kartlegge hvordan regelverket knyttet til lusegrensene håndheves i praksis. Hvordan fungerer dette? Mulig å se på dataene til BarentsWatch.

1.4.2 Innspill fra gruppe 2:

Hva er kunnskapsbasert forvaltning?

- Artikler, rapporter, presentasjoner, definere målgruppene.
- Hvem setter agendaen på hva som forskes på. Hva forskes det på og brukes FOU-ressursene rett i forhold til mer forskning på rammebetingelser for næringsutvikling
- Hva er bærekraftskriteriene – bli enig politisk-/forvaltningsmessig med næringen om hva som må fokuseres og deretter gi oppdragsprosjekt. I Norge og eventuelt utlandet. Det finnes miljøer med god kompetanse i utlandet. Næringen har et felles problem i forhold til lus. I dag må alle ta kostnadene. Kravet fra myndighetene må balanseres, ift. hva som er akseptabelt fotavtrykk. Hva er effektivt og virkningene av forvaltningen.
- *Konsensus rapport (eksempelvis på bruk av kunnskap)*

- *For lite bruk av næringens erfaringskunnskap – som kan bli mer systematisk brukt.*

Arealforvaltning

- *Se på arealtilgang og saksbehandlingstid*
- *Kommuner har ikke ressurser – havbruk er bare en del av det kommuner bruker plankapasitet på*
- *Arealtildelingsprosessen – blir for uforutsigbart, fra kommunenivå – til ulike sektormyndigheter. Ingen bør ha vetorett, for å stemple ned noen andre.*
- *Må reformeres – blir også for mye skjønn*
- *Stille spørsmål til hvordan forvaltningskapasitet fordeles nasjonalt på ulike næringer*
- *Forvalteren må ha kunnskap om næringen*
- *Stille krav til alle myndigheter – i forhold til responstid*

Maktutredning?

- *Kommuner har for mye makt, for liten kapasitet, og er for små kompetansemessig*
- *God økonomi i kommunene for å ta de rette beslutninger er en mangel*
- *Totalforvaltning av produksjonsområder*
- *Næringsforvaltning – jf. likhet med kraftressurser*

Samfunnskontrakt

- *Fakta er et krav*
- *Mangel – bruk av medier*
- *Omdømme – gjøre noe i sosiale medier*
- *Skolering hva dette er – kontrakten er et kjempeprosjekt*

2 Prioriteringer

Basert på innspillene fra konferansen er det foreslått prioritering av forskningstemaer/-områder som kan være konkrete satsingsområder på kort og lang sikt.

2.1 Prioritering på kort sikt

Arealforvaltning anbefales å prioriteres på kort sikt. Årsaken er at det nye produksjonsregimet² trer i kraft i oktober 2017. Dette vil endre forvaltningen hvor man ser på status på produksjonsområdene i forhold til miljøtilstand på indikatoren lus, som vil være vekstregulerende i hvert av de 13 produksjonsområdene. Kommunene har gjennom tilrettelegging for lokaliteter en nøkkelrolle for videre vekst i næringen, og arealforvaltning og vekst bør sees i sammenheng. Kommunenes rolle er i første rekke relatert til deres hovedrolle for etablering av kystsoneplaner, men også som mottaker av søknader om lokalitet – videresendt fra Fylkeskommunen. De siste årene har bruk av interkommunal kystsoneplanlegging vært økende, men også disse er tidkrevende og kompliserte prosesser (Kvalvik og Robertsen 2017).

2.1.1 Arealforvaltning

Arealbehov i sjø har utviklet seg raskt, spesielt de siste 10–15 årene, parallelt med en voksende havbruksnæring, økt fisketurisme, oljenæring og andre brukerinteresser. Tradisjonelt fiskeri har historisk hatt bruk som har variert noe, avhengig av bestandsutvikling og fiskevandring. Dagens system med sterk lokal styring av sjøareal ble etablert i en tid med færre brukere og interesser. Sjøareal er i dag en verdifull ressurs som er uavhengig av tradisjonell høsting. Det er verdifulle produksjonsområder i overflata og har immateriell verdi som rekreasjonsområde både for lokalbefolkning og tilreisende. Kommunene har nøkkelen til å regulere kystsonen innen egne kommunegrenser. Det er påtrengende at man har en oppdatert kystsoneplan, spesielt i områder som er attraktive for dynamiske sjøbaserte næringer.

I en fersk rapport fra Nofima (Sjørdahl et al., 2017)³ fremheves;

«Både hyppigheten av og kvaliteten på revideringen henger sammen med plankapasiteten kommunene har. Undersøkelser gjennomført av NIVI Analyse viser at over halvparten av de vel 200 kommunene som deltok i deres studie rapporterte å ha kapasitetsutfordringer innenfor både samfunnsplanlegging og arealplanlegging (NIVI Analyse 2014). Kapasitetsutfordringene øker etter hvert som kommunestørrelsen minker, og knyttes til både dårlig økonomi, kompetanse og kapasitet i kommunene generelt, men også til økte krav til planprosessen. Med dette menes økte krav til utredninger og undersøkelser, som er med på å skape en mer omfattende og kompleks prosess».

² <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Produksjonsomraader>

³ Sjørdahl, Patrick Berg; Solås, Ann-Magnhild; Kvalvik, Ingrid; Hersoug, Bjørn (2017). Hvordan planlegges kystsonen? Kartlegging av gjeldende planpraksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene. Nofima rapport 15/2017.

Forvaltningssystemet endres og for havbruksnæringen vil områderegulering over kommunegrenser være førende for tildeling av vekst. Produksjonsregimet er beskrevet i detalj i Meld. St. 16 (2014–2015). Regimet skal iverksettes fra oktober 2017.

Relevante problemstillinger knyttet til arealforvaltning kan være:

- Studere arealforvaltning og planprosesser – kan dette forbedres/optimaliseres?
- Undersøke arealtildelingsprosessen, kan den gjøres mer forutsigbar?
- Utvikle bedre forvaltningsverktøy for verdsetting og avveining mellom ulike interesser og hensyn i kystsonen
- Utvikle mer kunnskap og modeller for en bedre sameksistens mellom ulike interesser i kystsonen
- Studere kommunal forvaltning av areal og effektivisering, herunder se på totalforvaltning av produksjonsområder
- Kartlegge bruk av lokal, regional og nasjonal forvaltningskapasitet og revurderes i forhold til ulike næringer

2.1.2 Regulering av produksjon

Nytt regime for regulering av produksjonsvekst trer i kraft fra oktober 2017⁴. 7.juli 2017 sendte Nærings- og Fiskeridirektoratet ut pressemelding om fastsatte endringer i regelverket som skal implementere det nye systemet for kapasitetsjusteringer i norsk lakse- og ørretoppdrett.⁵ Regelverket som er fastsatt innebærer i korte trekk (sitat pressemelding – vår utheving):

*«For at en aktør som får tillatelser i kun et produksjonsområde skal få drive i et tilgrensende produksjonsområde, må aktøren søke om å få flytte en mindre andel av sin tillatelseskapasitet til det tilgrensende produksjonsområde. **Det sikrer at miljøstatusen i alle områder der aktøren har eller kan ha produksjon får betydning for aktøren i det nye vekstsystemet.***

*Alle aktører får med det drive i to produksjonsområder og kan få felles biomassetak mellom disse produksjonsområdene. Når en aktør har tillatelse i et produksjonsområde, får aktøren også mulighet til **å søke om lokaliteter** i dette området.*

*Aktører som oppfyller visse **fastsatte miljøkrav med hensyn til lus på sine lokaliteter vil bli tilbudt vekst uavhengig av miljøstatusen** ellers i produksjonsområdet. Departementet har besluttet at det i utgangspunktet skal tilbys **vekst på de tillatelsene som formelt er knyttet til lokaliteten**. Dersom tilveksten i biomasse på lokaliteten ikke samsvarer med den tilknyttede tillatelseskapasiteten, vil tilbudets størrelse bli redusert. For å begrense incentivene til flytting av fisk, er det fastsatt begrensninger som i praksis innebærer at fisk som flyttes under produksjon, med unntak av settefisk/postsmolt over 250 gram til utsett og fisk til slakt, ikke vil inngå i vurderingsgrunnlaget for tilbudet om vekst.*

To aktører, Marine Harvest Norway AS og SalmarFarming AS, har i dag et interregionalt biomassetak som vil strekke seg over hhv. 4 og 5 produksjonsområder. For å oppfylle Stortingets intensjoner om at selskaper som viderefører en vesentlig andel av sin produserte fisk skal få

⁴ <http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Produksjonsomraader>.

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regler-for-nytt-oppdrettssystem-er-klare/id2564368/>

beholde sin fleksibilitet, har departementet besluttet at disse selskapene skal kunne få et felles biomassetak over inntil 4 områder. Fiskeridirektoratet vil kunne sette begrensninger med hensyn til utvidelse av slike felles biomassetak.»

Med erfaringer fra lokalitetstildelingsprosesser (kompleksitet og tidsbruk) vil det være påtrengende for aktører som ønsker å søke lokaliteter i andre tilgrensende produksjonsområder at prosessen er rask og har en viss forutsigbarhet. Dette medfører en interaksjon på flere nivåer (kommune, fylkeskommune og sektormyndigheter) som må fungere optimalt og kanskje forenkles.

Relevante problemstillinger knyttet til vekst kan være:

- Vurdere ulike løsninger som er (har vært) for regulering av vekst
- På hvilket nivå skal veksten reguleres – lokalitet, område, konsesjon eller selskapsnivå?
- Hvilke parameter som skal vektlegges ved regulering av vekst?
- Havbruksnæringen påvirkning på natur og samfunn - hva er akseptabel påvirkning?

2.2 Prioritering lang sikt

2.2.1 Områdesamarbeid

Områdesamarbeid er viktig både internt i havbruksnæringen og mellom andre brukere av sjøareal. Sameksistens er et mål for de fleste brukere, men er i mange tilfeller også en kime for konflikt i forhold til prioritering av sjøareal og brukerinteresser.

Havbruksnæringen regulerer samarbeid både frivillig og gjennom pålegg. Veterinære avstandskrav krever som en hovedregel at det er 5 kilometer mellom anlegg for å redusere smitteoverføring og sykdomsutbrudd. Næringen samarbeider på koordinert brakklegging, koordinert avlusning og regulering av transport for å redusere og håndtere risiko.

Samarbeid er krevende og i mange tilfeller kostbart. Det er viktig å dokumentere hvordan næringsutvikling i havbrukssektorene er med på å skape en sterk blå økonomi og robuste kystsamfunn. Ringvirkningene av kystnæringene skaper legitimitet, og havbruksnæringen er utsatt i forhold til miljødiskusjonen som setter agenda og påvirker næringsutvikling. Derfor er det viktig å klargjøre og sammenligne prinsipper for næringsutvikling, rammevilkår og samfunnsansvar for havbruksnæringen og andre kystnæringer. Andre

Utvikling av metoder og tiltak for kunnskapsdeling og samhandling mellom kystnæringer og bruk, som kan gi samfunnsøkonomisk gevinst og utvikling av samarbeidsklynger lokalt, regionalt og nasjonalt er viktig. På lang sikt vil mer kunnskap på flere områder være basis for å;

- Dokumentere og utvikle kunnskap om betydningen rammevilkår og regelverk har for arealbehov, næringsstruktur, lønnsomhet, ringvirkninger og vekstmuligheter
- Utvikle og systematisere kunnskap om hvilke forhold og faktorer som avgjør næringens legitimitet, arealtilgang og regelverksutforming
- Synliggjøre endringer i regelverket som kan forbedre havbruksnæringens vekstvilkår, samtidig som næringens samfunnsansvar ivaretas.

- Klargjøre hvordan dokumentasjonskrav og konsekvensutredninger på lokalitets- og plannivå påvirker lokalitets- og næringsstruktur, arealtilgang, utviklingstakt og lønnsomhet.
- Drøfte mulighet løsninger som kan lette næringsaktørens lokalitetsvurderinger og utarbeidelser av lokalitetssøknader.
- Studere samarbeid mellom sektormyndighetene og næringen – identifisere styrker og svakheter
 - Sektorsamarbeid/-fordeling mellom ulike sektormyndigheter – Er det behov for å endre strukturen?
 - Kan tilsynet organiseres på en annen måte?
 - Studere rollefordelingen mellom Fiskeridirektoratet og Fylkeskommunen

3 Referanser

- Meld. St. 16 (2014-2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 20. mars 2015, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)
- Kvalvik, I. & R. Robertsen (2017). Inter-municipal coastal zone planning and designation of areas for aquaculture in Norway: A tool for better and more coordinated planning? *Ocean and Coastal Management*, **142**, pp. 61–70.
- NIVI Analyse (2014). Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene. NIVI Rapport 2014:1.
- Robertsen, R., Andreassen, O., Hersoug, B., Karlsen, K.M., Osmundsen, T., Solås, A.M., Sørgård, B., Asche, F., & R. Tveterås (2016). Regelrett eller rett regel? Håndtering og praktisering av regelverket for havbruksnæringen. Tromsø: Nofima AS 2016 (ISBN 978-82-8296-416-6) 67, p. Nofima rapport 37/2016.
- Sørdahl, Patrick Berg; Solås, Ann-Magnhild; Kvalvik, Ingrid; Hersoug, Bjørn (2017). Hvordan planlegges kystsonen? Kartlegging av gjeldende planpraksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene. Nofima rapport 15/2017.

4 Vedlegg – Foredrag

- Berit A. Hanssen FHF
- Roy Robertsen og Kine M. Karlsen Nofima
- John Arne Grøttum, Sjømat Norge
- Ragnar Tveterås UIS/IRIS
- Tonje Osmundsen NTNU Samfunnsforskning

Rammebetingelser havbruk – Regelverksforbedring og -forenkling

Innspillmøte, Værnes 12. juni 2017



PRIORITERINGER

HAVBRUK OG MILJØ

- LAKSELUS
- MILJØDOKUMENTASJON
- RØMNING OG GENETISK INTERAKSJON

FISKEHELSE OG FISKEVELFERD

- TAPSREDUKSJON OG ROBUST FISK
- INFEKSJONSSYKDOMMER
- MARINE FETTSYRER
- VELFERD
- FØR OG FØRRÅVARER

KVALITET

- MELANIN
- PIGMENTERING
- HYGIENE OG BEKJEMPELSE AV LISTERIA
- AUTOMATISERING OG TEKNOLOGIUTVIKLING

RAMMEBETINGELSER



Rammebetingelser havbruk

Målsetting

- Sikre nødvendig forskningsbasert dokumentasjon for å skape grunnlag for gode rammebetingelser for havbruksnæringen i Norge

Prioriteringer 2017

- Arbeide videre med bærekraftindikatorer for norsk havbruksnæring, der totaliteten av effekter av næringen ivaretas (miljø – samfunn - økonomi)
- Etablere årlig analyse av kostnadsutviklingen/kostnadsdrivere i norsk havbruksnæring
- Fremskaffe løpende forskningsbasert dokumentasjon av næringens verdiskaping og ringvirkninger
- *Videreføre/bidra til å implementere resultater fra arbeidet med regelverksforbedringer og -forenklinger*



Status per mai-2017, pågående prosjekter

Grønn: pågår
Rød: i planleggingsfase

901255	Bærekraftindikatorer i norsk havbruk
901261	Ringvirkninger fra leverandørindustrien
901324	Ressursutnyttelse i norsk lakseoppdrett i 2016
901335	Kostnadsutvikling i norsk havbruk, tidsserie 2017-2019
901336	Verdiskapings- og restråstoffanalyser, tidsserie 2017-2019
901391	Oppfølging «Regelverksprosjektet»



Program for dagen

Kl. 10:00 Åpning og velkommen

Kl. 10:10 Om FHF sitt regelverksprosjekt og erfaringer

Kl. 10:40 Havbruksnæringens rammebetingelser – utfordringer for næring, forvaltning, og samfunn

Kl. 11:10 Kunnskapshull i regelverk og forvaltning – slik næringen ser det. Forskningsbehov på rammebetingelser

Kl. 11:30 *Lunsj*

Kl. 12:30 Forvaltningsutfordringer i forhold til dagens organisering – sett i lys av reformer og endringsbehov

Kl. 13:00 Prioriteringer relatert til fremtidig FOU på regelverk og rammebetingelser.
Innledning til gruppearbeid og diskusjon (Gruppearbeid – 2 grupper ca. 1 time)

Kl. 14:15 *Kaffepause*

Kl. 14:30 Oppsummering av gruppearbeid i plenum (Nofima) samt videre prosess (FHF)

Kl. 15:30 *Slutt*



Prosesser videre

- Det utarbeides et notat med prioriteringer innen områder regelverksforbedring og -forenkling - på kort og lang sikt
- Notatet sirkulerer til alle deltakerne på dette møtet. Kommentarer til notatet sendes innen angitt tidsfrist
- Innspillene vil bli brukt i forbindelse med utarbeidelse av FHF's handlingsplaner og prioriteringer av aktiviteter innenfor området rammebetingelser havbruk

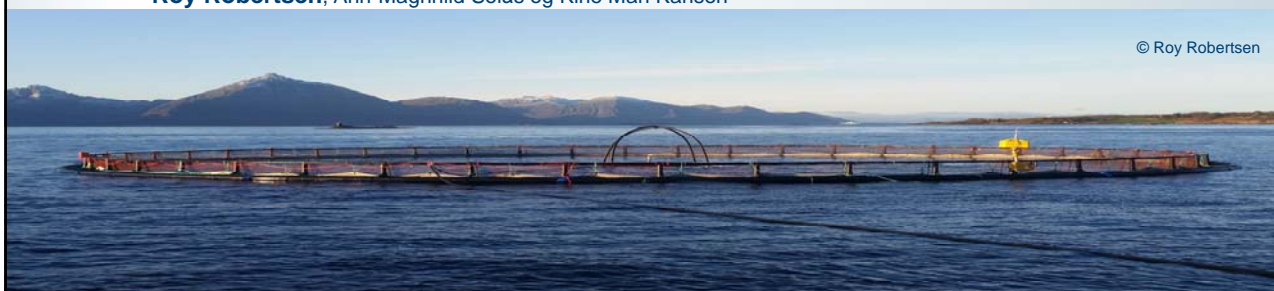




«Regelrett eller rett regel»? Om FHF sitt regelverksprosjekt og erfaringer.

Roy Robertsen, Ann-Magnhild Solås og Kine Mari Karlsen

© Roy Robertsen



Leveranser

Denne brosjyren er basert på rapportene:
Regelrett eller rett regel? og Rettslig rammeverk for norsk havbruksnæring.
Link for nedlasting: www.nofima.no/publikasjoner
Kontakt: Prosjektleder Roy Robertsen, Nofima, roy.robertsen@nofima.no, mobil: 906 80 275



12 NYHETER
NYHETER 13

- Hemmer utviklingen i oppdrettsnæringen

- Vi forventer en forenkling av forvaltningen av oppdrettsnæringen, sier Kjell Hestad i Tromsø.

Han er samfunnskontakt for selskapene Lingsals, Tromsø Fiskeoppdrett og Engusund Fiskeoppdrett.

Hestad viser til et omfattende og komplisert regelverk for næringen, som er forvaltning av en utall instanser, med liten koordinering av saksbehandling.

- Dette hemmer utviklingen av næringen, skaper liten forevisningshet og gjør at saksbehandlingstiden blir lang, sier han.

Kjell Hestad

og direktør for skal organisere for å få til en endring. - Vi ønsker oss et system som digitaliserer bær, noe som er nødvendig for å sikre vekst for en av de viktigste fremtidsnæringene her til lands, sier han og forventer et system som forenkler og forbedrer forvaltningen.

Hestad frykter mer byråkrati med foreslåtte endringer i forvaltningen av lakseoppdrettsnæringen, med samordning og trosskyls. Han viser til at i dagens system er det sju til åtte instanser som skal behandle en sak, der alle kan si nei og med det blokkere en lokalitet. - Det gir ingen forevisningshet i planleggingen av drift, og vi føler at det ikke utviklings nok hvilke samfunnsmessige virkninger dette får, sier han og understreker at han

Departementet lover å forenkle forvaltningen

at det mange oppdrettsnæringene, og at de vil bli forenklede. Departementet lover å forenkle forvaltningen av oppdrettsnæringen, og at de vil bli forenklede. Departementet lover å forenkle forvaltningen av oppdrettsnæringen, og at de vil bli forenklede.

Store regionale forskjeller

Store regionale forskjeller i oppdrettsnæringen, og at de vil bli forenklede. Departementet lover å forenkle forvaltningen av oppdrettsnæringen, og at de vil bli forenklede.

Smart med veileder

Smart med veileder i oppdrettsnæringen, og at de vil bli forenklede. Departementet lover å forenkle forvaltningen av oppdrettsnæringen, og at de vil bli forenklede.

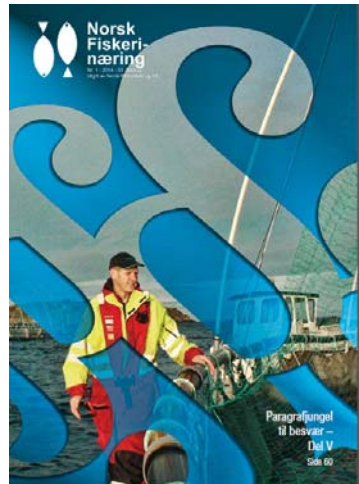
Vil ha bort forskjellsbehandlingen i havbruksnæringa

Vil ha bort forskjellsbehandlingen i havbruksnæringa, og at de vil bli forenklede. Departementet lover å forenkle forvaltningen av oppdrettsnæringen, og at de vil bli forenklede.

- Hemmer utviklingen i oppdrettsnæringen

- Hemmer utviklingen i oppdrettsnæringen, og at de vil bli forenklede. Departementet lover å forenkle forvaltningen av oppdrettsnæringen, og at de vil bli forenklede.

Krav om at havbruksforvaltninga bør forenkles



Satsing på sjømat krever bedre og enklere forvaltning

- I stortingsmeldingen om vekst i havbruksnæringen legges det opp til stortilt realisering av potensialet for norsk sjømat. Det er vi selvsagt positive til. Samtidig blir det enda tydeligere at norsk havbruksforvaltning må forbedres og forenkles.

Det sier fiskeridirektør Liv Holmefjord.

<http://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Nyheter/2015/0315/Satsing-paa-sjoemat-kraver-bedre-og-enklere-forvaltning>





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

Meld. St. 22 (2015-2016), s. 49



7



Interdepartemental prosjekt

Det er nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som skal vurdere tiltak for effektivisering av saksbehandling av akvakultursøknader.

Arbeidsgruppen består av deltakere fra NFD, OED, LMD, SD, HOD og KMD. I tillegg bidrar KLD på egnet måte.

Arbeidsgruppens sekretariat er NFD. Første møte i gruppen ble avholdt 17. oktober.

Gruppens mandat er å vurdere tiltak som kan bidra til å effektivisere saksbehandlingen for akvakultursøknader. Bakgrunnen er at det anses å være et potensial for ytterligere effektivisering av saksbehandlingen av akvakultursøknader.

Frist innspill fra sektormyndigheter: 30.11.2016

8



BAKTEPPE

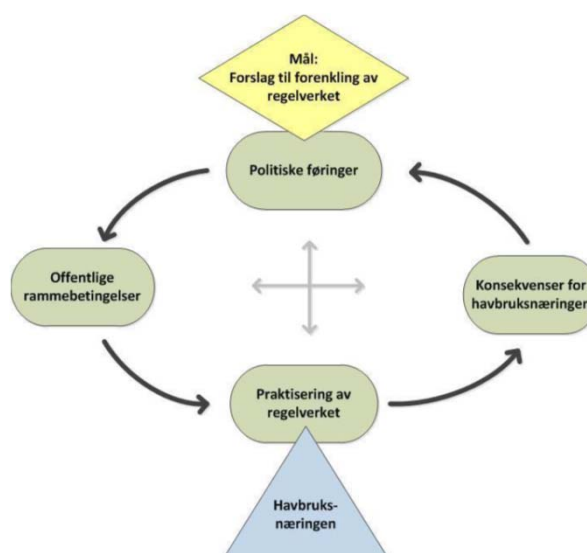
- Regelverket gir føringer for organiseringen og oppbyggingen av forvaltningen, ved at regelverket inneholder bestemmelser som delegerer myndighet og fordeler ansvar.
- Samtidig er også regelverket et produkt av forvaltningsorganiseringen. Det kan derfor være mangelfullt å studere regelverket isolert, 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.

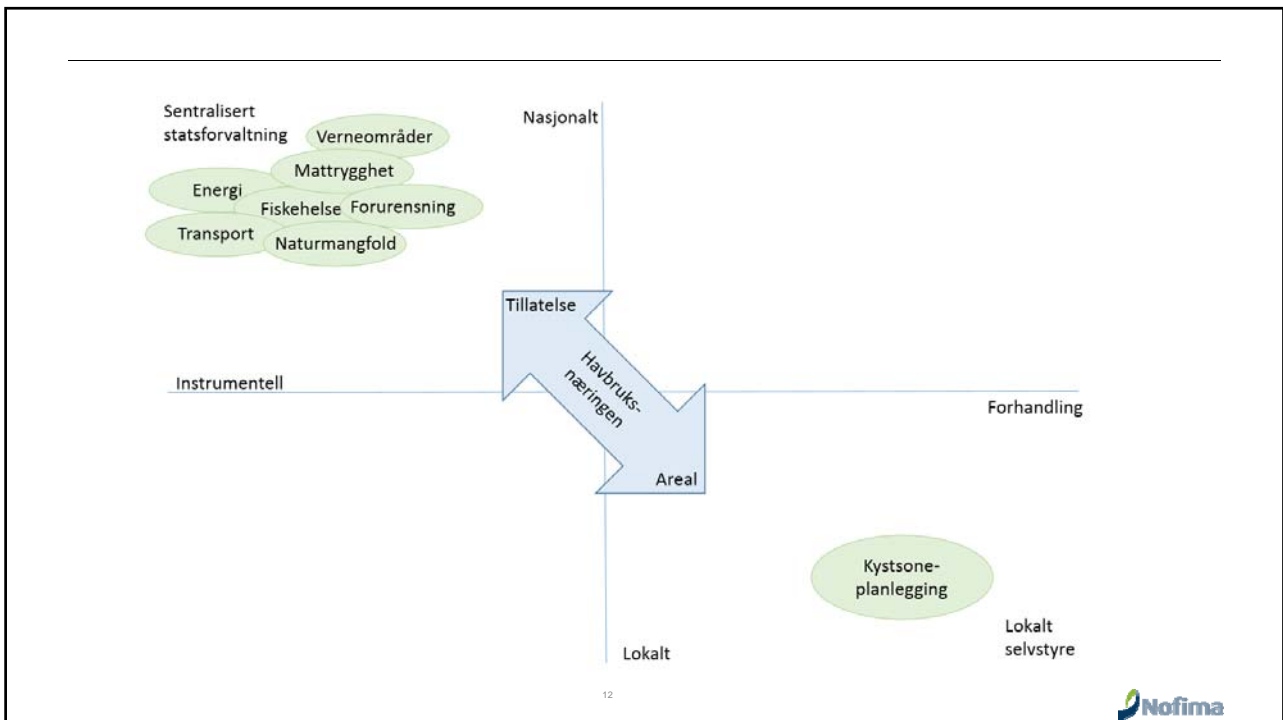
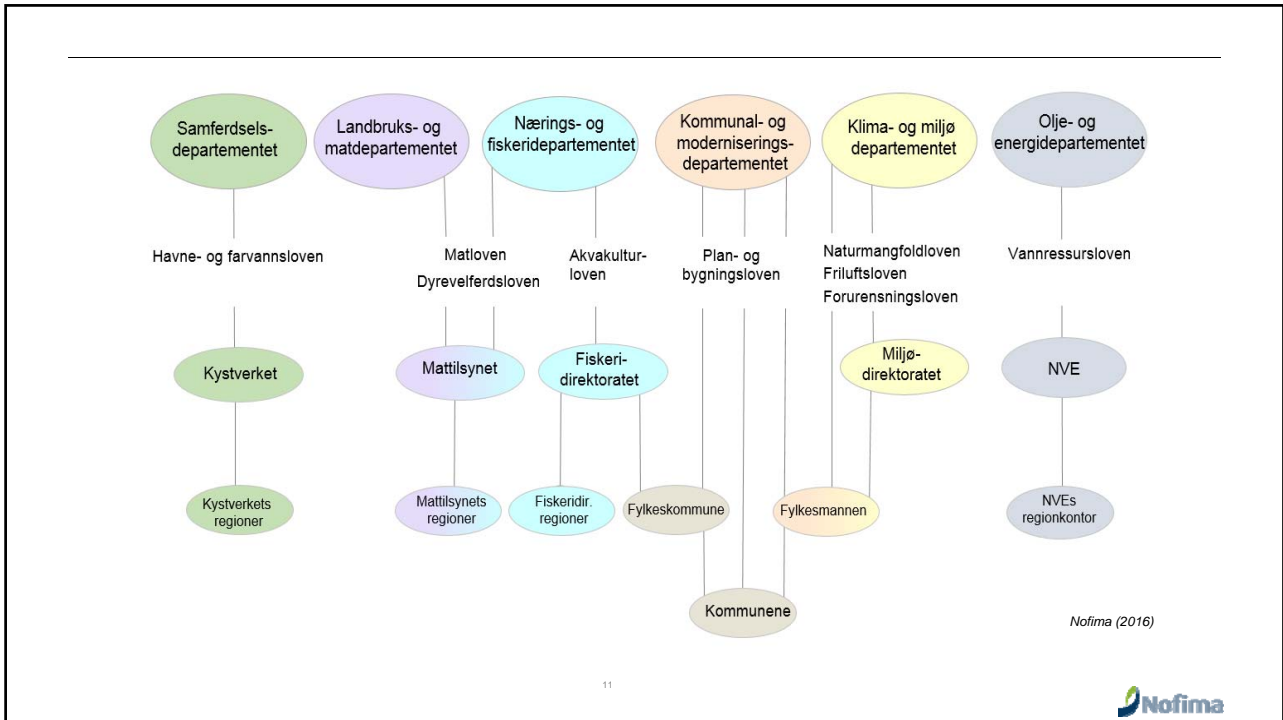
9



Regelverksprosjektet: Bakgrunn

- Gode rammebetingelser er avgjørende for næringens videre utvikling
- Lover, forskrifter og andre reguleringer utgjør en sentral del av rammebetingelsene.
- **Er rammeverket tilpasset vekstambisjonene?**





Hva mener informantene våre?

● Næring

● Forvaltning

I hovedsak er forvaltningen god, men det er rom for forbedringer.

- Struktur
- Samordning og koordinering
- Ressurstilgang og saksbehandlingskapasitet

Ett av suksesskriteriene til norsk akvakulturnæring, tror jeg, er faktisk en sterk forvaltning.

Det er en kompleks og sammensatt forvaltning – det er en kompleksitet som reflekterer kompleksiteten i næringen.

Det er viktig at vi har stabile rammer og at ikke det endres for hver ny regjering

 Nofima

Utfordring 1: Fragmentert struktur

- Næring: For mange myndigheter
- Forvaltning: Målkonflikter og behov for grenseoppgang
- Fragmentert kunnskapsgrunnlag?

Ingen enheter klarer å følge næringen godt nok

... ikke lukket i ett system, det er flere systemer

... ei så stor næring at du trenger at myndighetene er spesialister

Det er for mange forskjellige fagmyndigheter og det fører til at måten vi er regulert på er veldig byråkratisk og tungvint.

Fylkeskommunen er et forvirrende element oppi dette.

Forvaltningen er blitt utrolig vanskelig. Det er åpenbart blitt mer komplisert.

14

 Nofima

Utfordring 2: Samordning og koordinering

Samordning og koordinering vanskeliggjøres av

- Ulike politiske målsettinger for ulike sektormyndigheter
- Ulike mål nasjonalt, regionalt og lokalt
- Stadig flere interesser i kystsonen – skal også ivaretas av havbruksforvaltningen

Vanskelig å gjøre noe med når det er forskjellige regelverk, og hver sektor har sine ting å ivareta



Utfordring 3: Ressurser og kapasitet

Saksbehandlingsskapasitet for liten hos sektormyndigheter

- Spesielt Mattilsynet og fylkesmannen
- Rettsliggjøring – klagesaksbehandling ressurskrevende
- Utviklingen i næringen går raskt (eks. ny teknologi), utfordring for forvaltningen å henge med



Det er veldig sårbart. Det skal ingenting til før en søknad blir liggende lenge.

Sakene blir mer komplekse, og så følger ikke ressursene med til å kunne håndtere dem

Vi føler hele tiden at vi burde hatt mer folk.

Vi har ikke nok ressurser. Næringa har utviklet seg veldig raskt, og det har ikke vært en utvikling av forvaltninga parallelt

16

Sand i maskineriet?

- Målkonflikter → 'maktkamp'?
- Informasjonstilgang
- Kunnskapsgrunnlag
- Små fagmiljø
- Kapasitetsmangel

Lite ressurser, mange etater, ulike mål og ulike syn på hvilken kompetanse som trengs, gjør at det er utfordrende å være ovenpå og holde rede på problemstillingene i næringa

Det er behov for en forvaltningsreform

Det viktigste er at ting skjer i ett system, som kan bygge større og sterkere kompetansemiljø. Det hadde vært en styrke for næringa også; ei tyngre faglig forvaltning som visste å stille de rette kravene og å gi den rette slakken

17



Hva mener informantene våre?

Så litt om kystzoneplanlegging ...

Det som er bekymringen er at kommunene er for små, arealet er for lite til at de kan ha en god planlegging, og en helhetlig planlegging

Kommunen i seg selv kan være en brems, spesielt om man har arealkonflikter

Folk sover når det er en kystzoneplan. Men når den blir til en realitet med en søknad, så våkner de

18



Hva mener informantene våre?

Ulikt syn om vedtakskompetansen skal ligge i kommunen

Hvordan i all verden skal man få plass til all veksten når vi samtidig skal høre på kommune...

Oppdrettsnæringa kan synes at det er urettferdig at den ikke får like gode betingelser i en kommune som hos en annen kommune, men...

19



Hva mener informantene våre?

Bruk av dispensjoner blir nevnt...

Det er ikke bra når det gis dispensasjoner fra en nylig vedtatt plan...

Jeg er ikke sikker på at den er så bra. Arealtilgangen er ikke blitt særlig bedre for næringen og det er allerede behov for flere dispensasjoner

20



Hva mener informantene våre?

Arealplanlegging i sjø oppleves som utfordrende...

Hele regelverket og forvaltningen av kystsonen er basert på arealarbeidet til kommunene. Vi klarer ikke å være med å jobbe for arealer til næringen

21



Tilsyn og regelverk

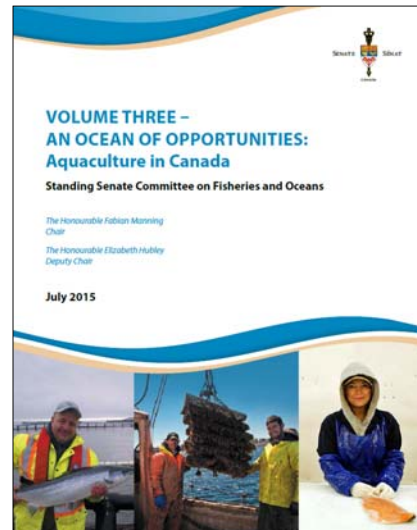
- Tilsynet bør fortsatt være risikobasert
- I enkelte regioner - samordnes bedre enn i dag
- Vanskelig å få integrert miljømyndighetene i felles tilsyn
- Hos kommunene - behov for å styrke kompetansen på kystsoneplanlegging
- Bør legges føringer - kommunene utarbeider bedre og mer fleksible kystsoneplaner
- Bør sikres en bedre koordinering mellom nasjonal havbruksforvaltning og kommunal kystsoneplanlegging

22



Et paradoks?

- Elementer fra den norske modellen anbefales i Canada:
 - Åpenhet
 - Tidsfrister for forvaltningen
 - En koordinerende myndighet ('one-stop shop') som samordner de ulike forvaltningsmyndighetene i saksbehandlingen av søknader

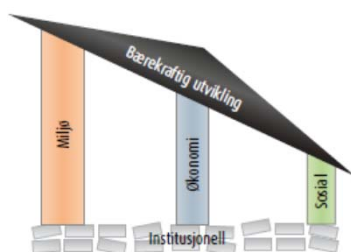


23



...this one-stop shop would **solve the problems of duplication, overlap, contradiction, cumbersomeness, lack of clarity, and inconsistency** inherent to the current federal regime.

Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, Canada
An Ocean of Opportunities: Aquaculture in Canada, s 23



- Det bør legges til grunn et helhetlig bærekraftfokus for styring av havbruksnæringen. Dette må videreutvikles i form av retningslinjer og veiledere som bygger på nasjonale føringer for hva «bærekraft» skal innebære og hvordan de ulike bærekraftdimensjonene (miljømessig, økonomisk, sosial) skal balanseres. Det bør vurderes behov og muligheter for næringsnøytrale bærekraftsprinsipper.

25



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 ansvarsområdet til sektormyndighetene. Dette vil gi en forenkling for næringsutøvere og andre brukere som vil få færre kontaktpunkter og en mer enhetlig forvaltningsstruktur å forholde seg til.



- Det er behov for en grenseoppgang mellom de ulike fagmyndigheter når det gjelder ansvarsområder.

26

- Styrking av kompetanse, internt samarbeid og faglig oppdatering må prioriteres hos både kommuner og sektormyndigheter. Hos kommunene er det særskilt behov for å styrke kompetansen på kystzoneplanlegging.



- Det må sikres en bedre tilpasning mellom kapasitet og arbeidsoppgaver i forvaltningen. Dette er særlig påtrengende i Mattilsynet. I flere etater vil kapasitetstilpasningen kunne skje ved forenkling av arbeidsoppgaver.



- Terskelen for søknadsplikt bør i noen tilfeller heves. Det kan for eksempel gjøres ved områdeklarerer av lokaliteter, slik at det ikke blir nødvendig å saksbehandle anleggsendringer innenfor allerede klarert areal. Denne forenklingen vil spare ressurser både i forvaltning og næring.

27

- Regelverket bør være mer funksjonsbasert, for å sikre en bedre fleksibilitet for – og ansvarliggjøring av – næringsutøverne.

- Det bør utarbeides oppdaterte og mer presise veiledere for saksbehandling og forvaltning av havbruksnæringen, for å sikre adekvate beslutninger, forutsigbarhet og likebehandling. Det må også etableres bedre rutiner for oppdatering og revisjon av veiledere.



- Kommunene som planenheter er ofte for små til å oppnå en god arealdisponering av større sjøområder. Derfor bør det vurderes en mer aktiv bruk av statlige planretninglinjer samt nasjonale og regionale arealplaner, som i større grad hensyntar havbruksnæringens utfordringer.



- Det bør legges føringer på og motiveres til at kommunene utarbeider bedre og mer fleksible kystzoneplaner. Derigjennom vil også behovet for dispensasjoner reduseres. Herunder bør det vurderes å utarbeide nasjonale og regionale planer for disponering av areal til akvakultur.



28

- Bestemmelsene om KU på både tiltaks- og plannivå fordrer en veileder som gir presise anvisninger på hvilken informasjon som skal kreves relatert til havbruk.



Havbruksnæringens antatte virkninger for sysselsetting og næringsvirksomhet, samt antatte økonomiske og sosiale virkninger må inngå i konsekvensutredningene.

- Det bør sikres en langt bedre koordinering mellom nasjonal havbruksforvaltning og kommunal kystzoneplanlegging. Herunder føringer i statlige planretningslinjer.

- Det må sikres mer kunnskap om havbruksnæringens effekter på miljø og samfunn. Det bør også utvikles mer kunnskap og modeller for en bedre sameksistens mellom ulike interesser i kystsonen, blant annet mellom havbruk og tradisjonelt fiskeri.



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

29

Takk for oppmerksomheten!

ann-magnhild.solas@nofima.no
kine.karlsen@nofima.no
roy.robertsen@nofima.no

Foto: Lidunn Boge, Nofima



Kunnskapshull i regelverk og forvaltning – slik næringen ser det. Forskningsbehov på rammebetingelser

Innspillkonferanse – Regelverk Havbruk Radisson Blu Hotel, Trondheim Airport
12. juni 2017



**«FORVALTNINGEN ER EN AV
SUKSESSKRITERIENE FOR NORSK
HAVBRUKSNÆRING»**

Arealforvaltning

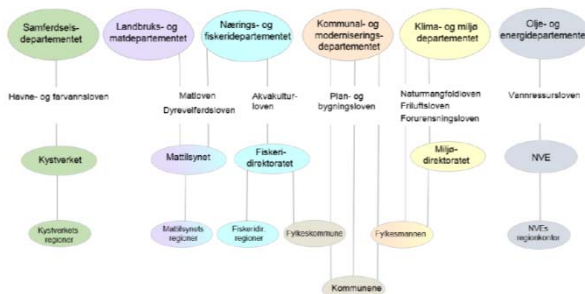


Rapport 37/2016 • Utgitt september 2016

Regelrett eller rett regel?

Håndtering og praktisering av regelverket for havbruksnæringen

Roy Robertsen, Otto Andreassen, Bjørn Hennoug (NTNU/UIT), Kine Mari Karlsen, Torje C. Omundsen (NTNU) Samfunnsforskning, Ann-Magnhild Solås, Bjørn Segård (Akv. Kystingstad Kleivland) & Ragnar Tveten (UIT)



Prop. 84 S



«Etter departementets vurdering, som er i tråd med vurderingane til den interdepartementale arbeidsgruppa, vil ei overføring mest sannsynleg ikkje gje nokon effektiviseringsgevinst.»



Prop. 84 S

- ✓ Disse tiltaka vil bli sette i verk:
 - ✓ Sektorstyresmaktene vil bli bedne om å **vurdere korleis ein kan leggje til rette** for å gjeredriftsmessige justeringar utan å utløyse søknadsplikt.
 - ✓ Det vil bli etablert ei **felles digital plattform** for styresmaktene ved handsaming av søknader. Fiskeridirektoratet har sett i gang arbeid for å bruke MinSide til dette føremålet.
 - ✓ **Søknadsskjemaet vil bli revidert, og rettleiaren til skjemaet vil bli oppdatert**, slik at det blir klarare kva for informasjon som krevst for å handsame søknadene.
 - ✓ **Elektroniske løysingar** vil bli oppgraderte og fornya, under dette Akvakulturregisteret. Delvis utdaterte løysingar gjer f.eks. handtering i registeret tidkrevjande for fylkeskommunane i dag.
 - ✓ For å sikre betre dialog mellom sektorstyresmaktene, og mellom fylkeskommune og sektorstyresmakter, vil det bli lagt opp **til meir formelle kontaktmøte mellom sakshandsamingsinstansane**.
- ✓ Departementet viser elles til at det har motteke to søknader frå Trøndelag og Sogn og Fjordane. Hordaland om forsøk/prøveprosjekt innan havbruk. Søknadene omfattar mellom anna overføring av avgjerdsrett frå sektorstyresmaktene.



Regulerings av vekst



Meld. St. 16
(2014–2015)
Melding til Stortinget

Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett



«En slik ordning vil samtidig gi oppdretter mulighet til å tilpasse seg slik at vedkommende får en større vekst enn det produksjonen på de enkelte lokalitetene som oppfyller vilkårene i utgangspunktet skulle tilsi. Det skyldes flere forhold, for det første gir reglene om samlokalisering muligheter til å flytte tillatelser mellom lokaliteter (under forutsetning av godkjenning av driftsplan), noe som gjøre det mulig å få klarert mange tillatelser på en lokalitet. Videre gir reglene om felles biomassetak i akvakulturdriftsforskriften §§ 47 flg. reelt sett mulighet for at den enkelte aktør kan utnytte tillatelser også på lokaliteter tillatelsen ikke formelt er knyttet til (myndighetene kontrollerer biomassenivået på selskaps- eller konsernivå). Samlet gir disse reglene at det i praksis er mulig å omgå formålet med unntaksreglene i stor grad gjennom å klarere mange tillatelser på få lokaliteter. På den måten vil en kunne få store "overskudd" av ledig biomasse på tillatelsesnivå – som så kan utnyttes på andre lokaliteter tillatelsene ikke er klarert på og som ikke drives iht. til vilkårene for unntak fra handlingsregelen.»

Områdesamarbeid



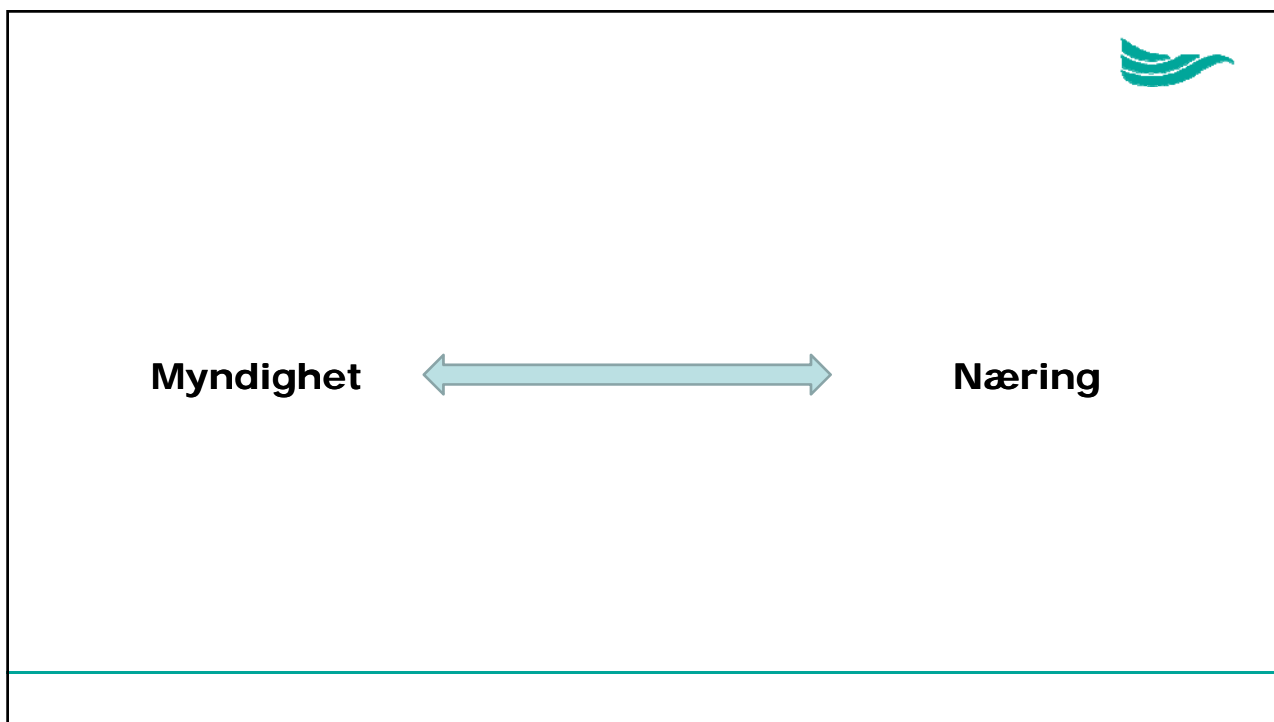
Delte meninger blant oppdrettere om fremtidig håndtering av PD

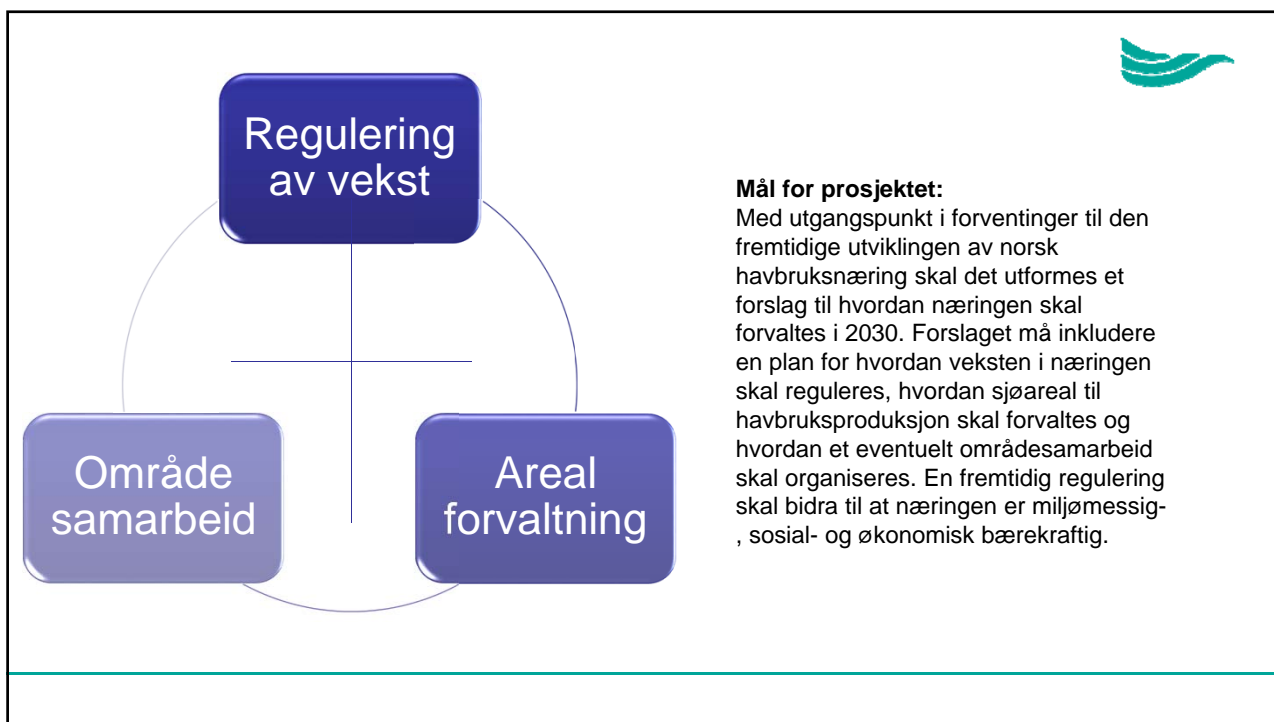
Av høringsinnspillene Mattilsynet har mottatt om fremtidig håndtering av fiske sykdommen pancreas disease (PD), er det delte meninger om denne håndteringen bør være næringens ansvar eller om det er myndighetene som bør regulere dette.

Større utfordringer med større næring



1. Enda større fokus fra samfunnet
2. Må redusert miljøpåvirkning tilsvarende veksten
3. Mer krevende med miljømessig og dyrevelferdsmessige tiltak





-
- 1. Regulering av produksjon**
 - Vurdere ulike metoder for produksjonsregulering, og anbefale hvordan produksjonen i fremtiden skal reguleres og på hvilke nivå.
 - 2. Lokaltetsforvaltning**
 - Vurdere ulike former for arealforvaltning, og anbefale gode metoder for planlegging av bruk, og utnyttelse, av sjøareal. Det må defineres hvilke krav det skal settes til drift av en lokalitet, og om det skal knyttes en ressursrente og tidsavgrensning til denne driften.
 - 3. Områdesamarbeid**
 - Vurdere ulike former for områdesamarbeid, og på bakgrunn av kost-nytte beregninger vurdere i hvilken grad dette bør brukes som et produksjonsoptimaliserende tiltak. Ved eventuelt anbefaling om innføring av områdesamarbeid så bør det foreligge forslag til hvordan denne type samarbeid bør organiseres. Herunder bør det gjøres betraktninger om hvilken grad næringen skal ta ansvar for et slikt samarbeid, eller om dette ansvaret bør legges til forvaltningen.



Styringsgruppe

Fremtidig forvaltning

Vekst

- Hva skal regulere veksten
- På hvilke nivå
- Hvem skal regulere veksten
- Hvordan regulere veksten

Areal

- Hvordan sikre en god arealforvaltning
- Kriterier for tildele areal til havbruk
- Hvem skal regulere
- Hvordan skal areal tilgang reguleres

Område-samarbeid

- Målet for -samarbeid
- Organisering av område samarbeid
- Ansvaret for et områdesamarbeid

Fag og politikk



Styringsgruppe

Styringsgruppe

Fremtidig forvaltning

Fremtidig forvaltning

Vekst

- Hva skal regulere veksten
- På hvilke nivå
- Hvem skal regulere veksten
- Hvordan regulere veksten

Areal

- Hvordan sikre en god arealforvaltning
- Kriterier for tildele areal til havbruk
- Hvem skal regulere
- Hvordan skal areal tilgang reguleres

Område-samarbeid

- Målet for -samarbeid
- Organisering av område samarbeid
- Ansvaret for et områdesamarbeid

Areal

- Hvordan sikre en god arealforvaltning
- Kriterier for tildele areal til havbruk
- Hvem skal regulere
- Hvordan skal areal tilgang reguleres

Område-samarbeid

- Målet for samarbeid
- Organisering av område samarbeid
- Ansvaret for et områdesamarbeid

Centre for
Innovation Research



IRIS University of Stavanger

Havbruksnæringens rammebetingelser – utfordringer for næring, forvaltning, og samfunn

Ragnar Tveterås



Centre for
Innovation Research



IRIS University of Stavanger

Trondheim, 12. juni 2017

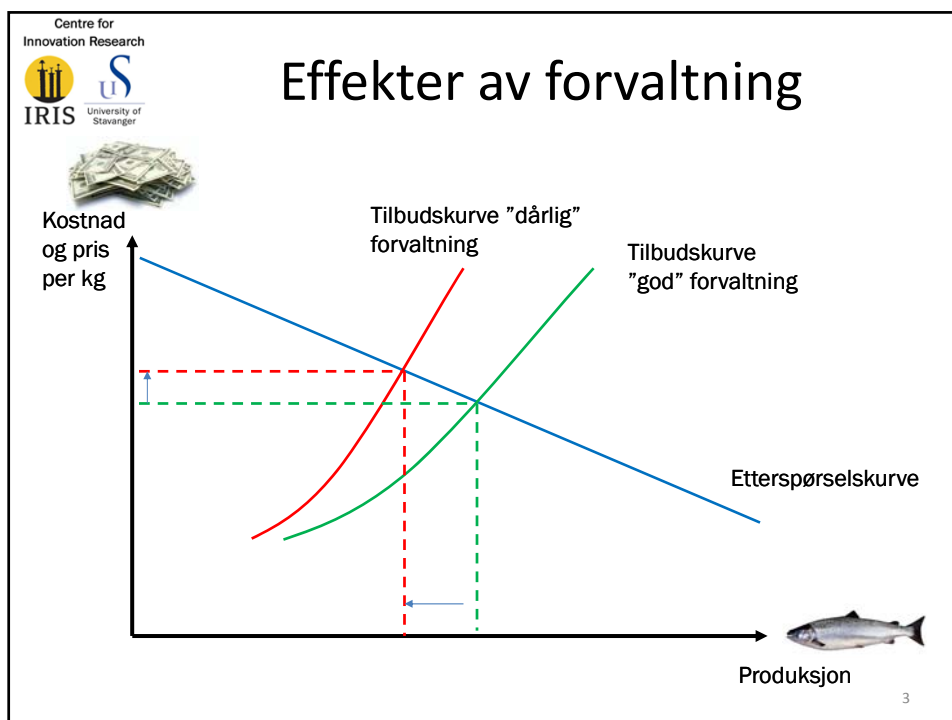
Centre for
Innovation Research



IRIS University of Stavanger

Svære verdier

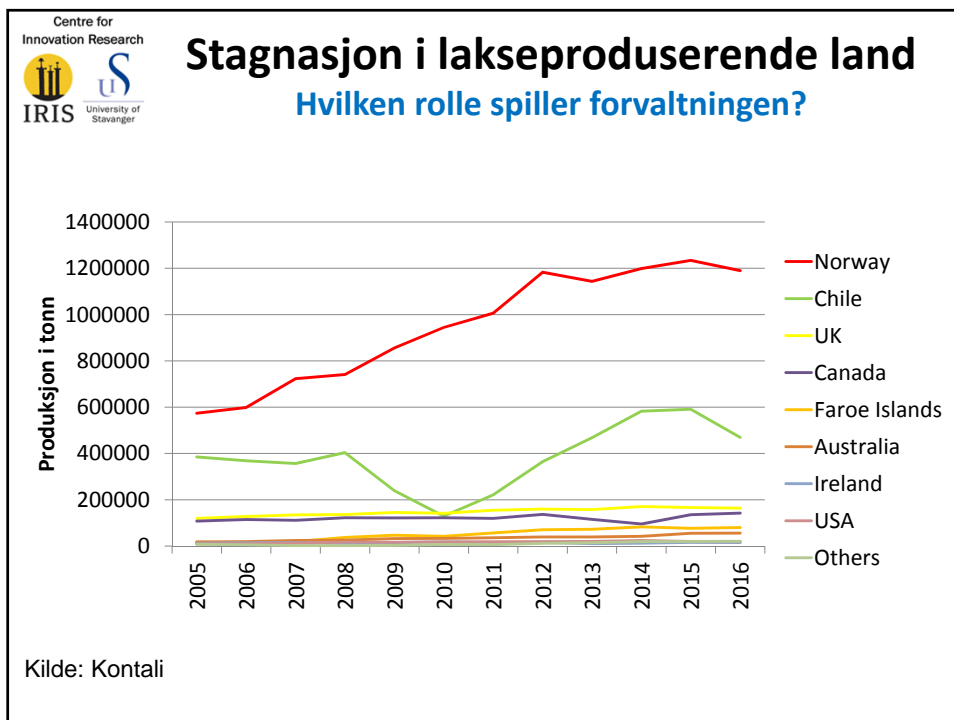
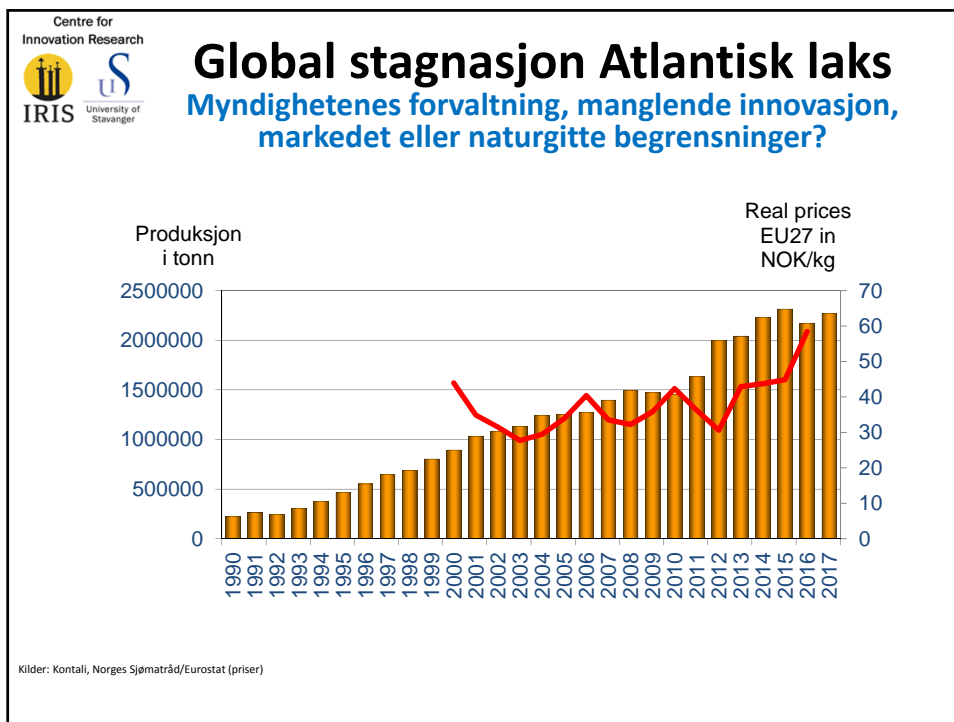
- Målt i effekt på total verdiskaping og lønnsomhet er havbruksforvaltning det viktigste fellesprosjektet som næringen kan bruke ressurser på
- Har effekt på
 - Total produksjon
 - Produktivitet og produksjonskostnad per kilo
 - Fordeling av produksjon, verdiskaping og lønnsomhet mellom regioner og selskaper

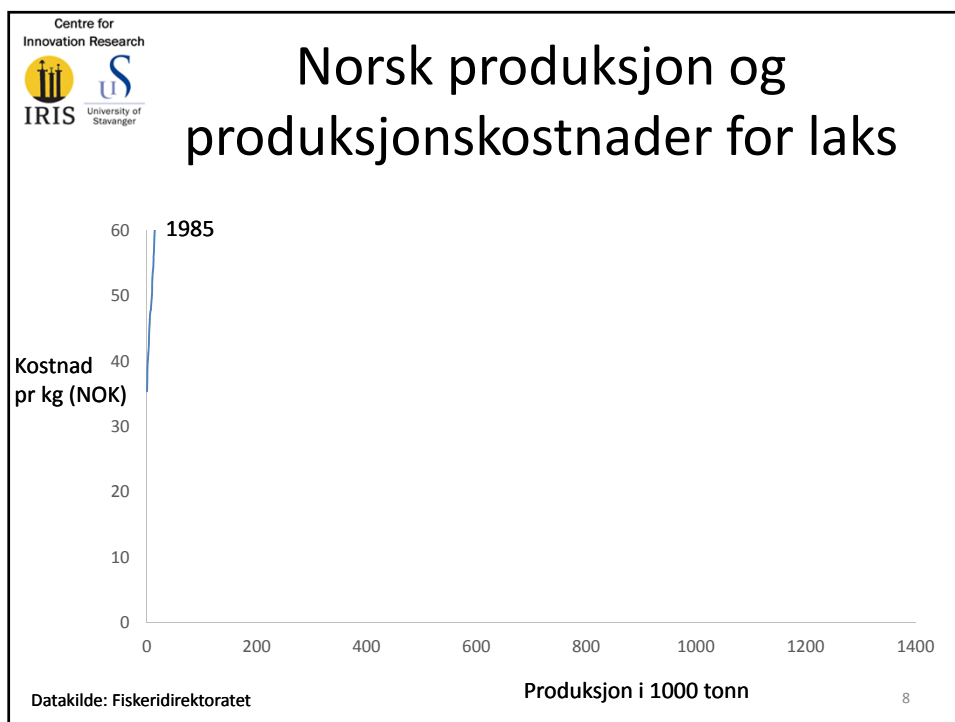
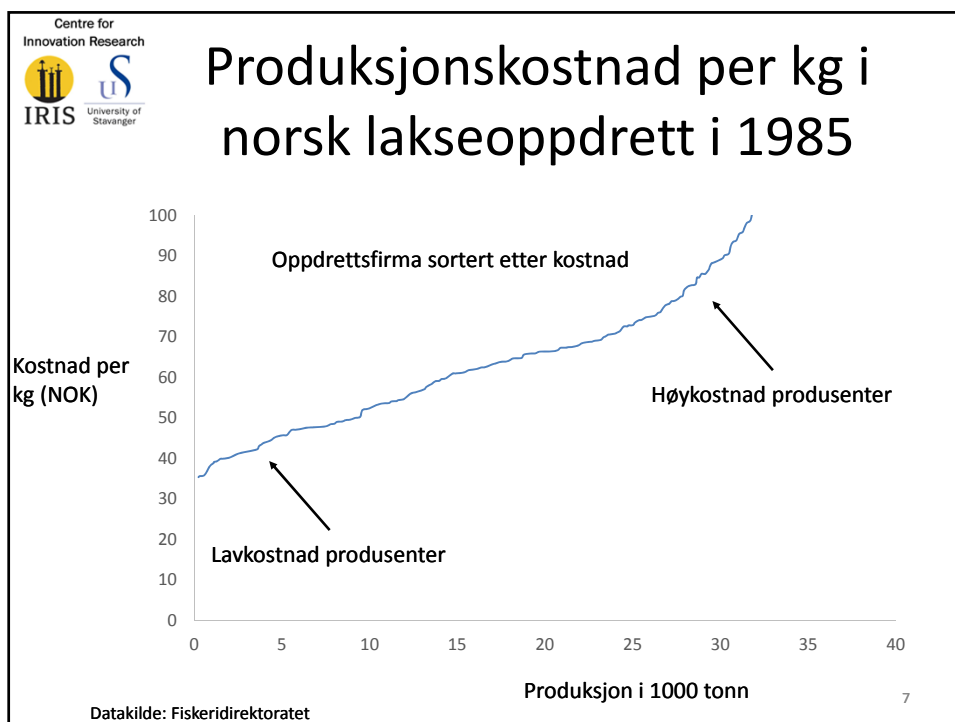


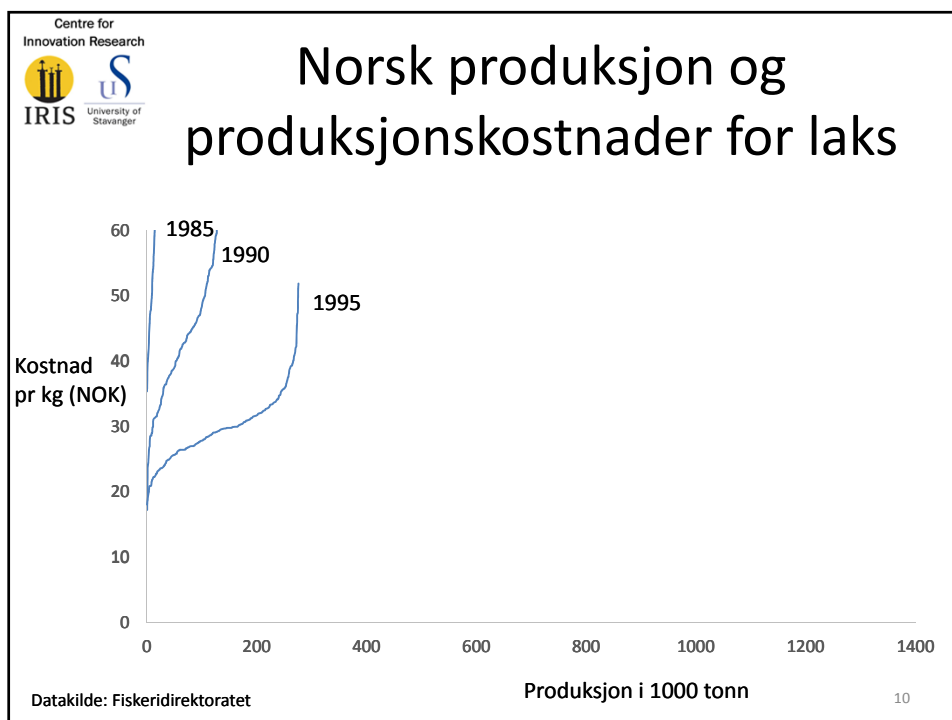
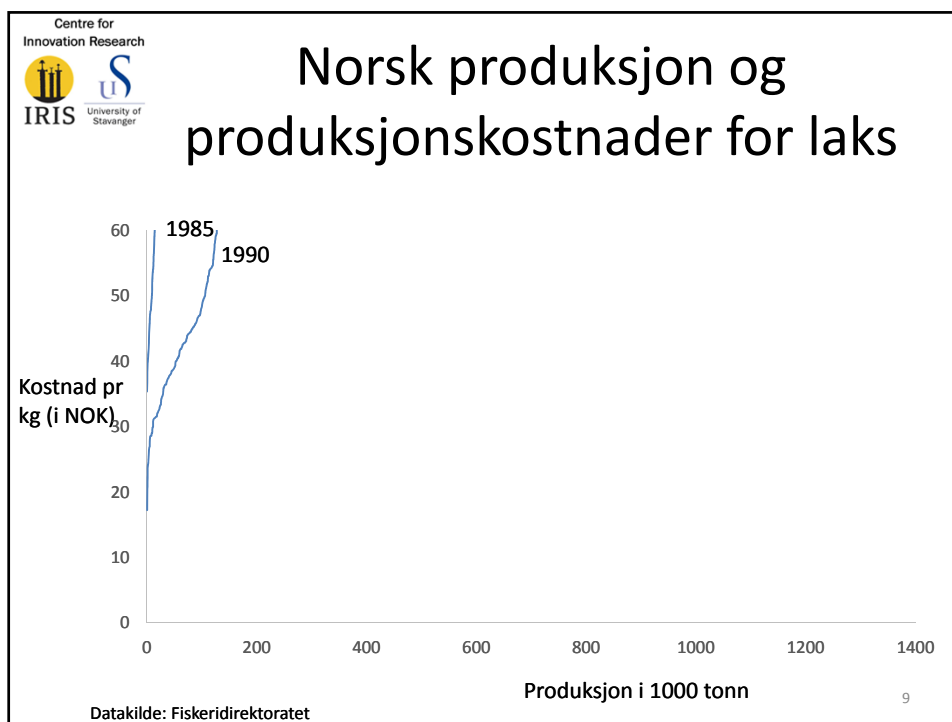
Centre for Innovation Research
IRIS University of Stavanger

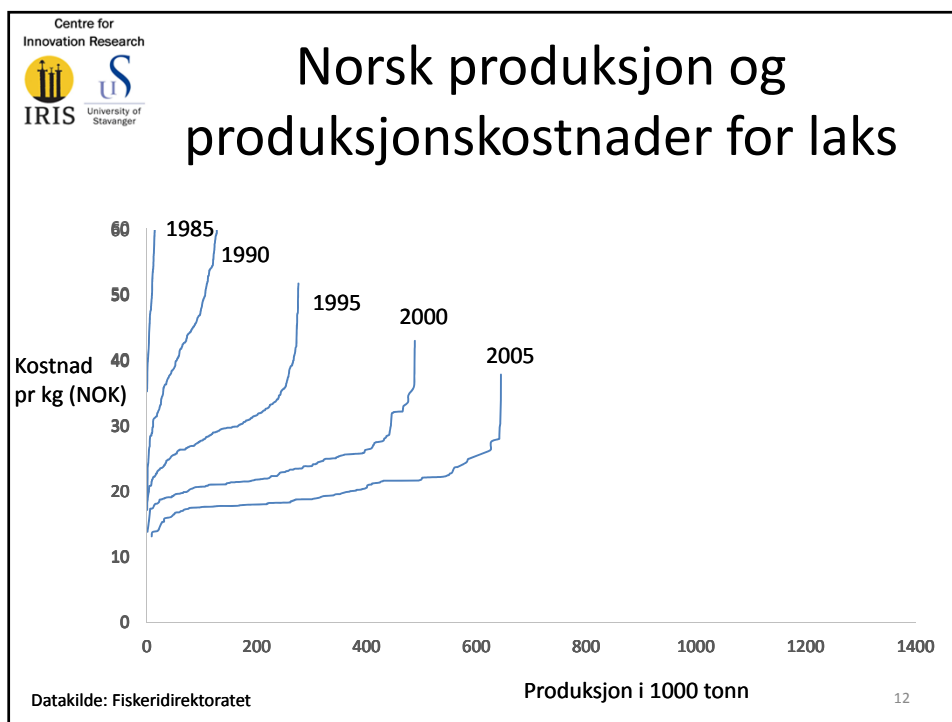
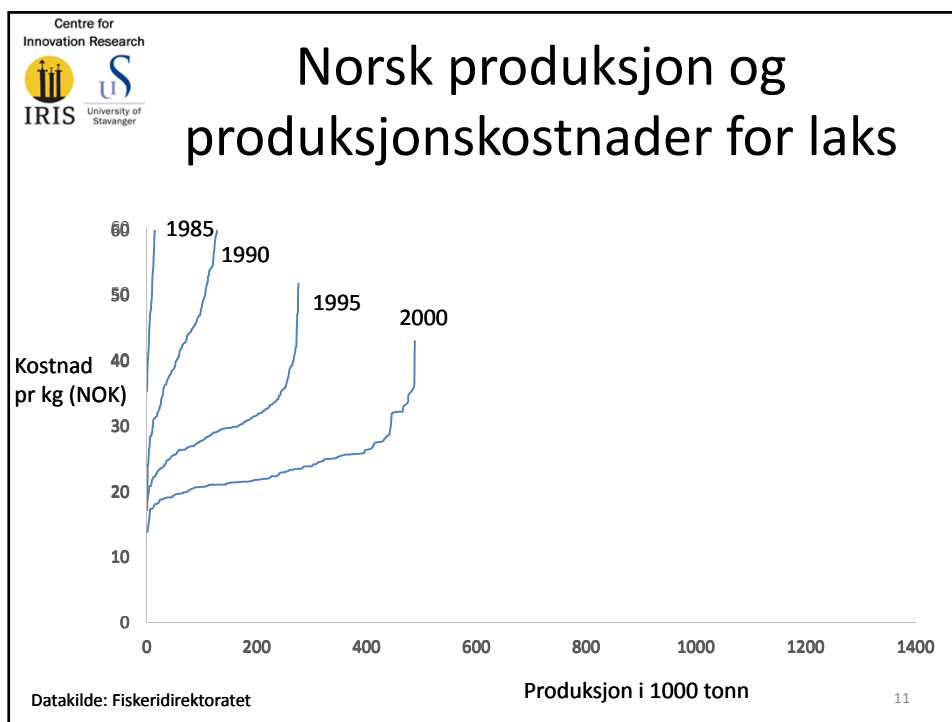
Titalls milliarder

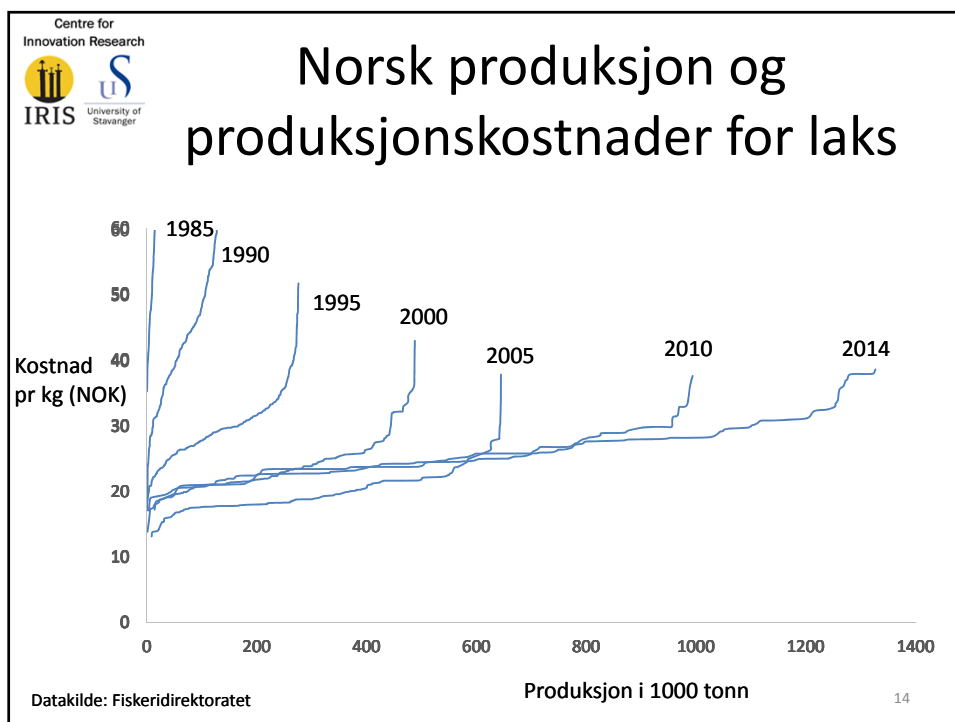
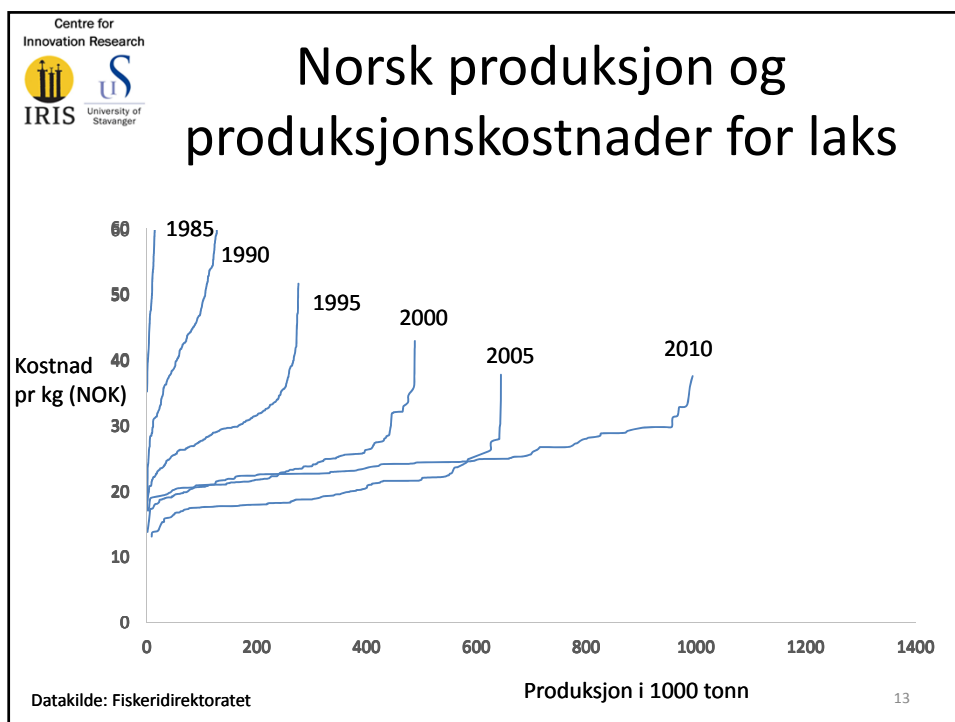
- Forskjellen mellom en "god" og "dårlig" havbruksforvaltning blir i fremtiden lett titalls milliarder kroner i tapt verdiskaping i den norske havbruksbaserte verdikjeden fra fôr til eksport
- Derfor er Sjømat Norge sitt «**Visjon 2030**» et samfunnsøkonomisk viktig prosjekt

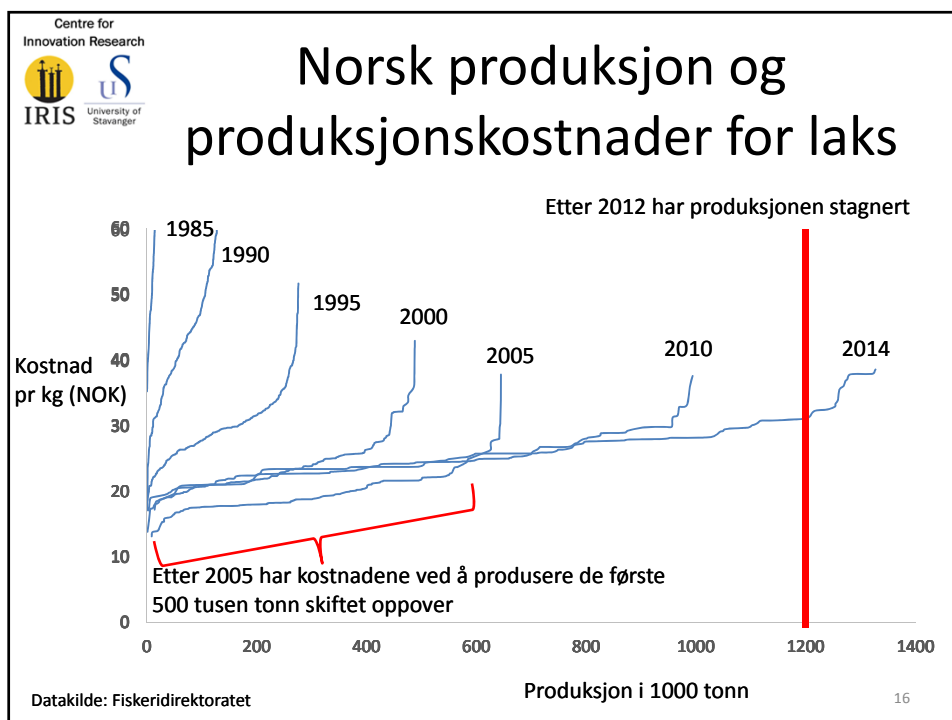
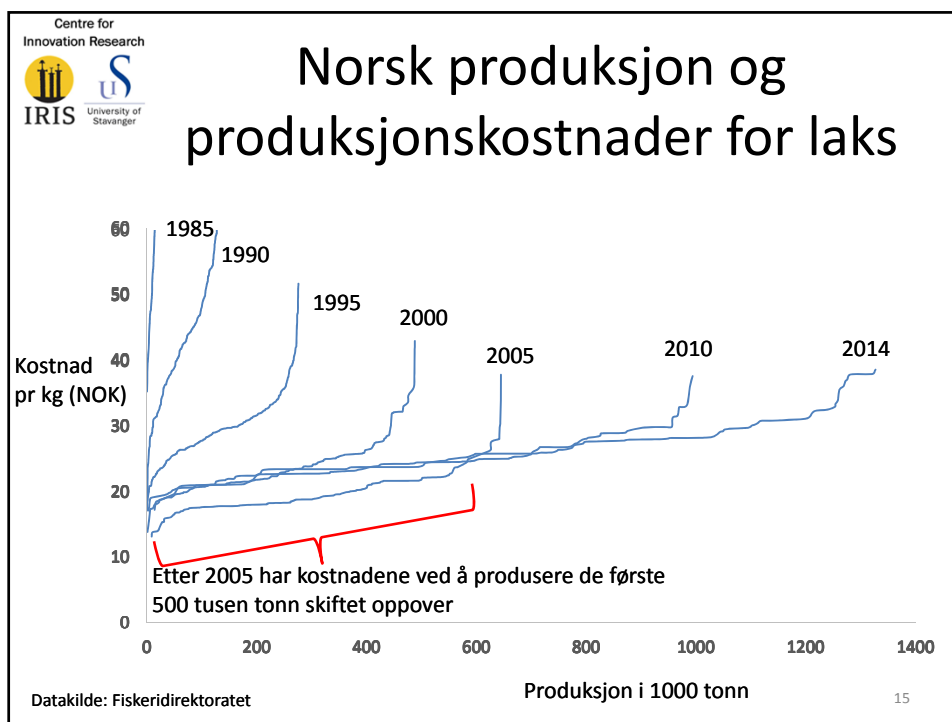


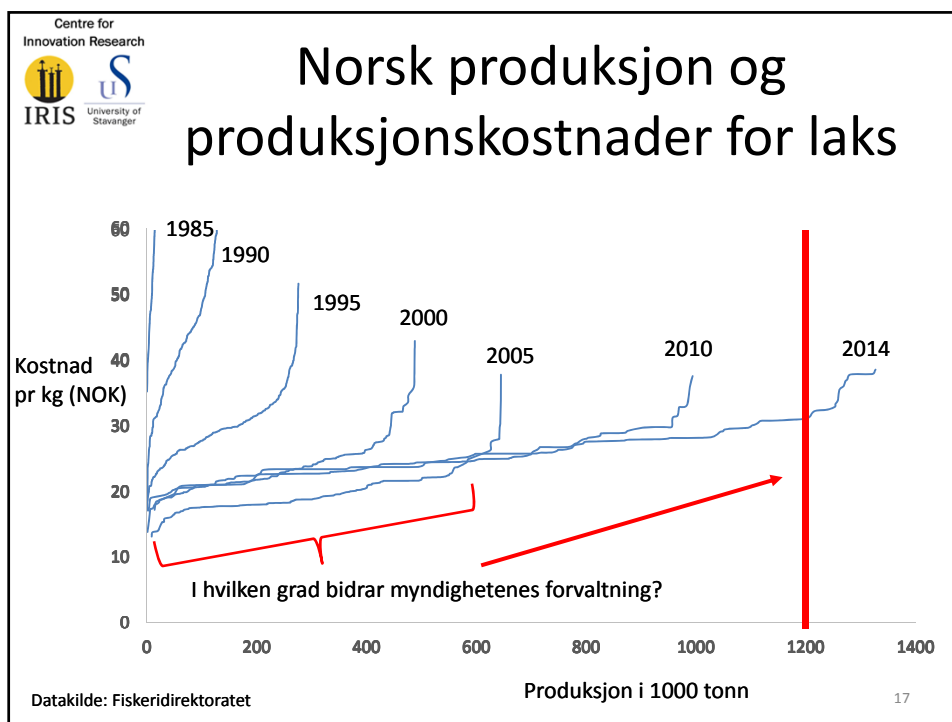












Centre for Innovation Research
IRIS University of Stavanger

Myndighetenes krevende oppgave

- Utvikle en forvaltning som maksimerer Norges samfunnsøkonomiske overskudd
 - Innebærer ikke å minimere de negative eksterne virkningene, men finne et "riktig" nivå på de eksterne virkningene (f.eks. effekter på villaks)
- Sette grenser for påvirkning på miljø og andre forhold som samfunnet definerer som uakseptable
- Bidra til et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for en god forvaltning
- Gi næringen både incentiver og muligheter til å innovere slik at verdiskapingen over tid kan øke på en bærekraftig måte

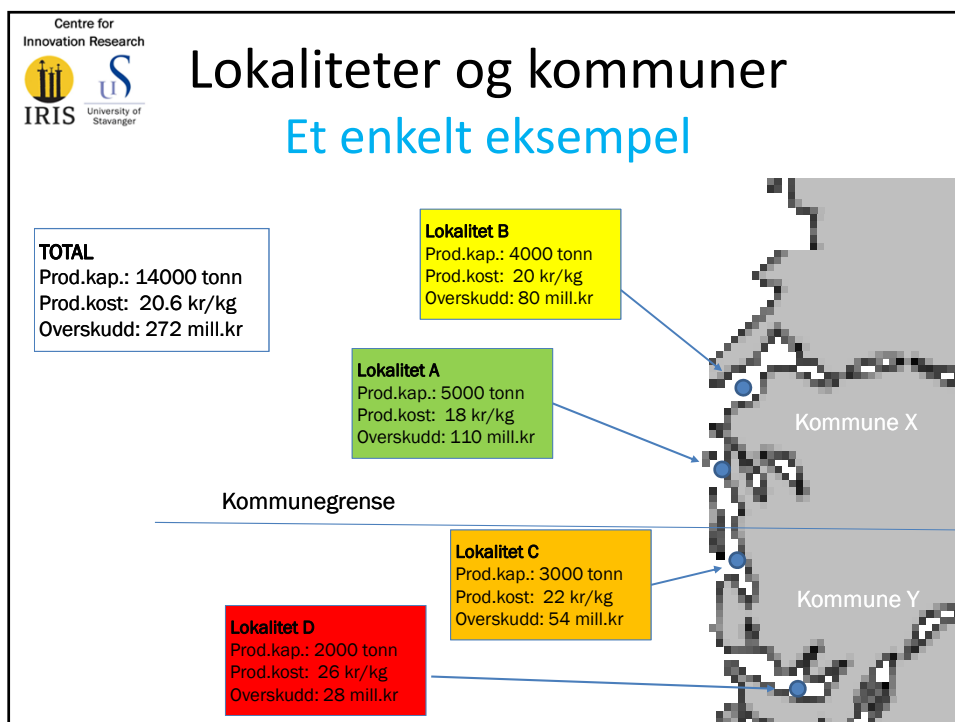
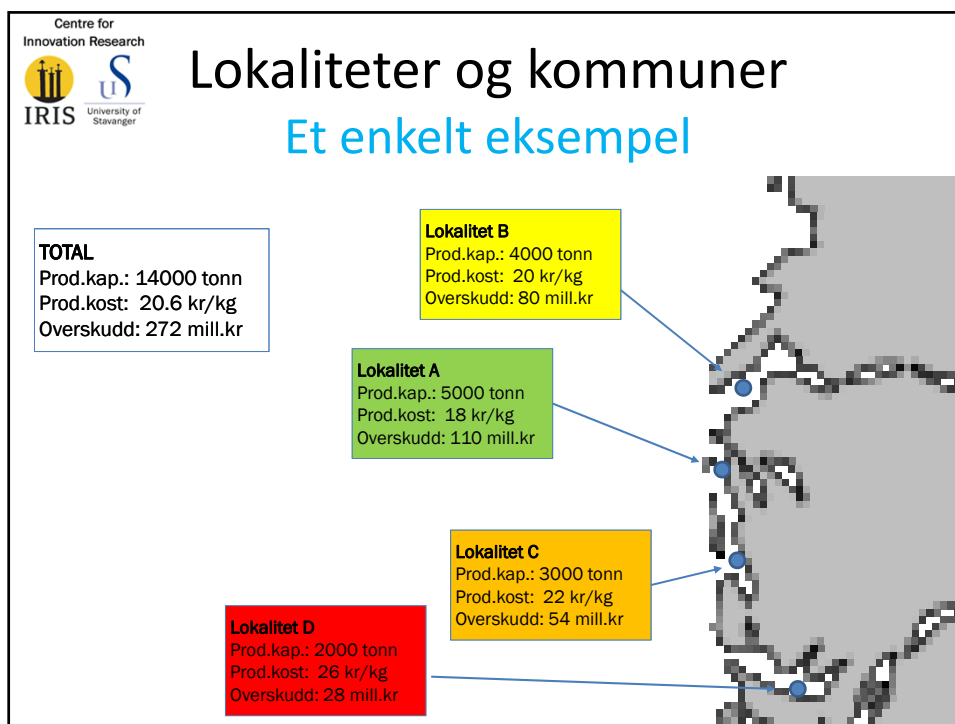
Kunnskap og organisering av forvaltningen

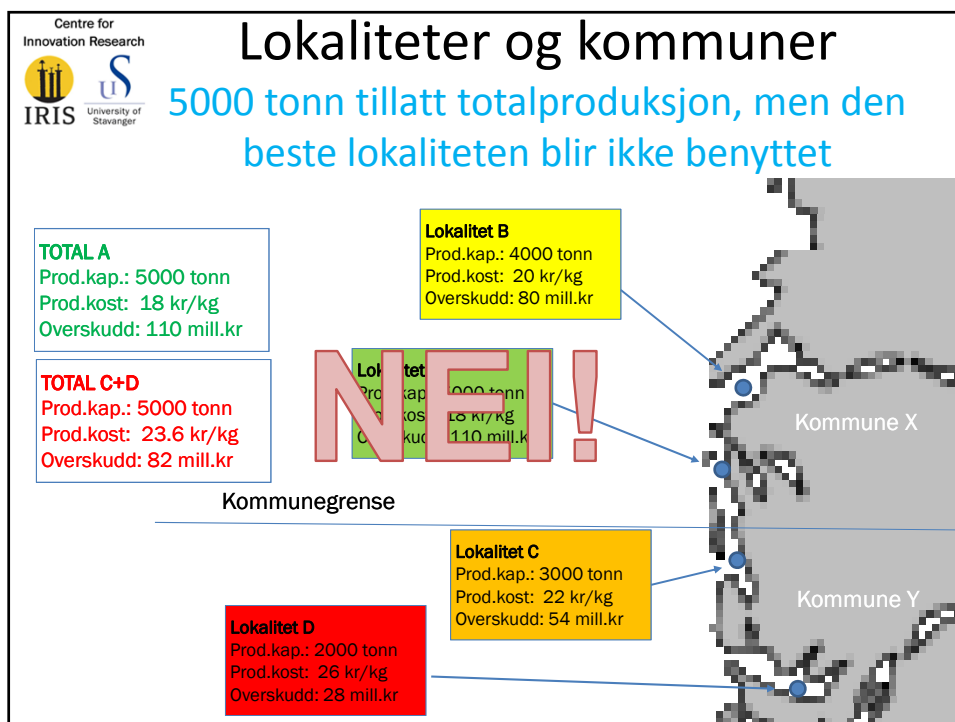
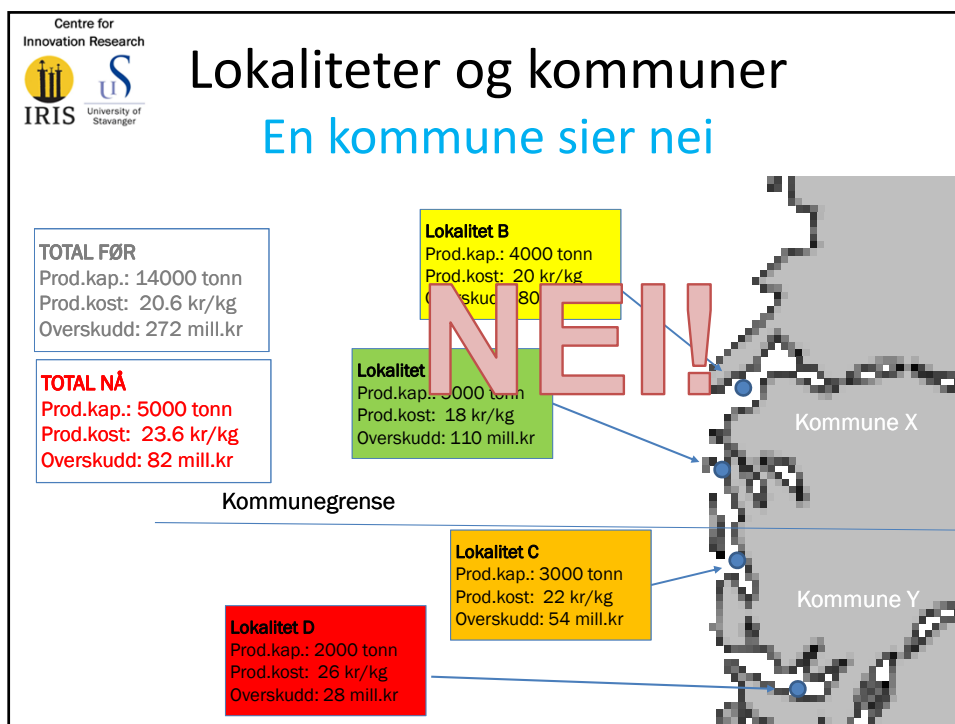
- Dagens forvaltningsregime sikrer ikke høy kompetanse
 - Størrelse på og kontinuitet i saksbehandling til fagmiljøer
 - Spesialisering på kunnskapsområder vs "allroundere"
 - Attraktivitet for høykompetent arbeidskraft
- Dette kan gi betydelige samfunnsøkonomiske effektivitetstap

Kommunene


- Produksjonen foregår i kommuner
- Men hvilken makt og oppgaver skal kommunene ha?
- Kan vi leve med dagens kystzoneplan regime?
- Problemet med kommunene:
 - Kompetanse
 - Kapasitet (tid)
 - Lokalpolitisk vilkårlighet








Centre for Innovation Research



Havbruksforvaltningen



- Vi må finne en ny modell som ivaretar hensyn til
 - Samfunnsøkonomisk effektiv bruk av kystsonen
 - Forvaltningskompetanse
 - Forvaltningskapasitet (-hastighet)
 - Høring av berørte parter
 - Fordeling av økonomisk avkastning mellom næring og samfunn

Centre for Innovation Research



Produksjonsavgift og forvaltning må ses i sammenheng

FISHERYACT MENINGER 201707



- Næringen skal betale for å få bruke fellesarealene
- Da må næringen kreve at arealene forvaltes på en samfunnsøkonomisk effektiv måte

MENINGER

Hvis flertallet i næringskomiteen får det slik de vil skal laksenæringen fra 1. Juli 2018 betale en produksjonsavgift per kilo eksportert ubearbeidet fisk.

Produksjonsavgift og forvaltning

Deretter angir den aktuelle lakseproduksjonen i Norge og i verden. I Norge er produksjonen på 1,2 millioner tonn i 2017, mens den i verden er på 2,5 millioner tonn. Dette er en økning på 10 prosent sammenlignet med 2016. I Norge er produksjonen på 1,2 millioner tonn i 2017, mens den i verden er på 2,5 millioner tonn. Dette er en økning på 10 prosent sammenlignet med 2016.

Et land som skal lede lakseproduksjonen slik ledende politikere ønsker, og landet trenger på sitt, kan nok ikke gjøre videre med dagens forvaltningsregime.



Verdibetragningen og utvalgte aspekter som kan ha et innvirkning på utvalgte aspekter av god forvaltning. Et land som skal lede lakseproduksjonen slik ledende politikere ønsker, og landet trenger på sitt, kan nok ikke gjøre videre med dagens forvaltningsregime. Lakseproduksjonen i Norge er på 1,2 millioner tonn i 2017, mens den i verden er på 2,5 millioner tonn. Dette er en økning på 10 prosent sammenlignet med 2016.

GJESTEN

Ragnar Tøstede, professor i økonomisk forvaltning ved Universitetet i Stavanger

Walter Gjerde, Erik Wester, Håvard Møller, Morten Kristiansen, Kjetil Hov, Ivar Høy, Øyvind Høy, Trond Høy, Jostein Høy



Centre for
Innovation Research

Endring i havbruksforvaltningen: Problemet til den enkelte oppdretter

- Havbruksforvaltningen
 - Er kompleks
 - Er i et språk som kan være vanskelig å tolke
 - Framstår som vanskelig å påvirke
 - Forvaltes av noen som ofte er langt vekk
- Dette kan svekke eierskap og involvering hos den enkelte oppdretter
- På tross av dette viktig at dere engasjerer dere og bruker ressurser på forbedring av havbruksforvaltningen

Centre for
Innovation Research

Endring i havbruksforvaltningen: Problemet til politikere og byråkrater

- Deres hverdag og inntekt blir ikke påvirket i samme grad av en vellykket forvaltning
- De mangler kunnskap som næringsutøvere har
- De mangler eller prioriterer ikke penger til forskning og dokumentasjon som er nødvendig for å innovere i forvaltningen
- De er redde for å gjøre feil – velger trygge løsninger

Sjømat Norge "Visjon 2030"

- Et viktig strategisk initiativ
- Kompleksiteten og kunnskapsbehovet er stort og det er flere "kunnskapshull"
- Et vellykket prosjekt krever bl.a. at man tidlig identifiserer hvilken ekstern spisskompetanse som må bringes inn for å understøtte arbeidet

Sjømat Norge "Visjon 2030"

- Et vellykket prosjekt foreslår konkrete nye reguleringer (lover og forskrifter)
- Men det må også foreslå en ny organisering av havbruksforvaltningen som kan være mer effektiv i flere dimensjoner

Kunnskapsbasert forvaltning

- Forvaltning kan ikke være basert på synsing
- "Gullstandarden" er forvaltning basert på forskningsbasert fagfellevurdert dokumentasjon
- Myndighetenes problem:
 - Fravær av robust forskningsbasert kunnskap
 - Forvaltningens kapasitet til å implementere "state-of-the-art" kunnskap

Hvem kan lede oss inn mot en forvaltning som kan gi bærekraftig vekst?

- Problem: Politikere og offentlige forvaltningsorganer med fragmentert tanke sett, manglende kompetanse, andre prioriteringer og manglende "mot"?
- Implikasjon: Næringen må ta ledelsen for å gi landet en framtidsrettet havbruksforvaltning

En krevende jobb for næringen

1. Utvikle forslag til en helhetlig kunnskapsbasert forvaltning
 - Kommunisere med og ”styre” forskere
2. Påvirke politikere og offentlig forvaltning til å adoptere forslag fra næringen
 - Kommunisere med og påvirke Stortinget, Nærings- og fiskeridept., Fiskeridirektoratet, fylkeskommuner, kommuner,...

En næring som leder an

- Inviter dere selv inn til Nærings- og fiskeridept., Stortinget, og statlige forvaltningsorganer
- Vis at dere har den beste kunnskapen, fortrinnsvis støttet av forskningsbasert dokumentasjon
- Foreslå endringer med basis i dette

I fremtiden...

- Næringen er ikke primært best på å skrive høringsvar til stortingsmeldinger etc.
- Men næringen er best på å påvirke premissene for arbeidet med stortingsmeldinger!

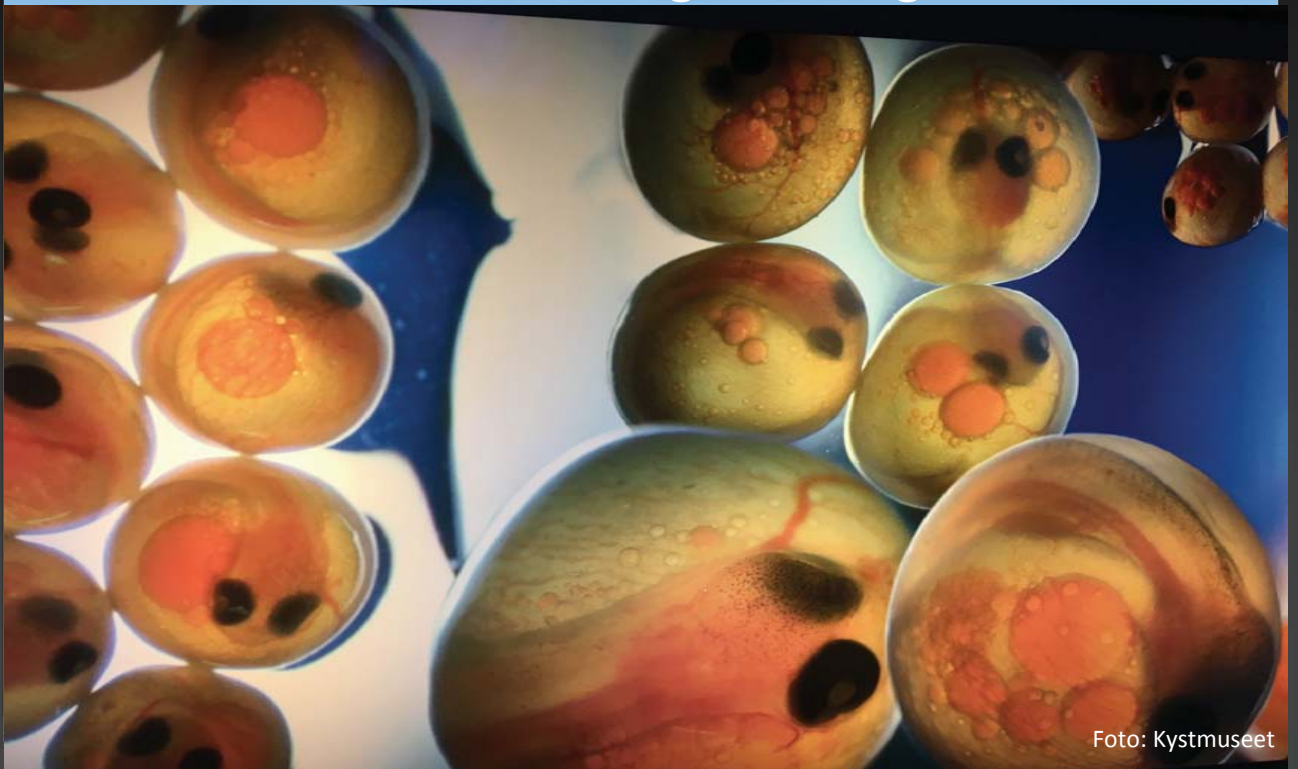
Bare tung involvering og ressursbruk
fra næringen kan gi landet den
havbruksforvaltningen som utløser
hele verdiskapingspotensialet langs
kysten vår



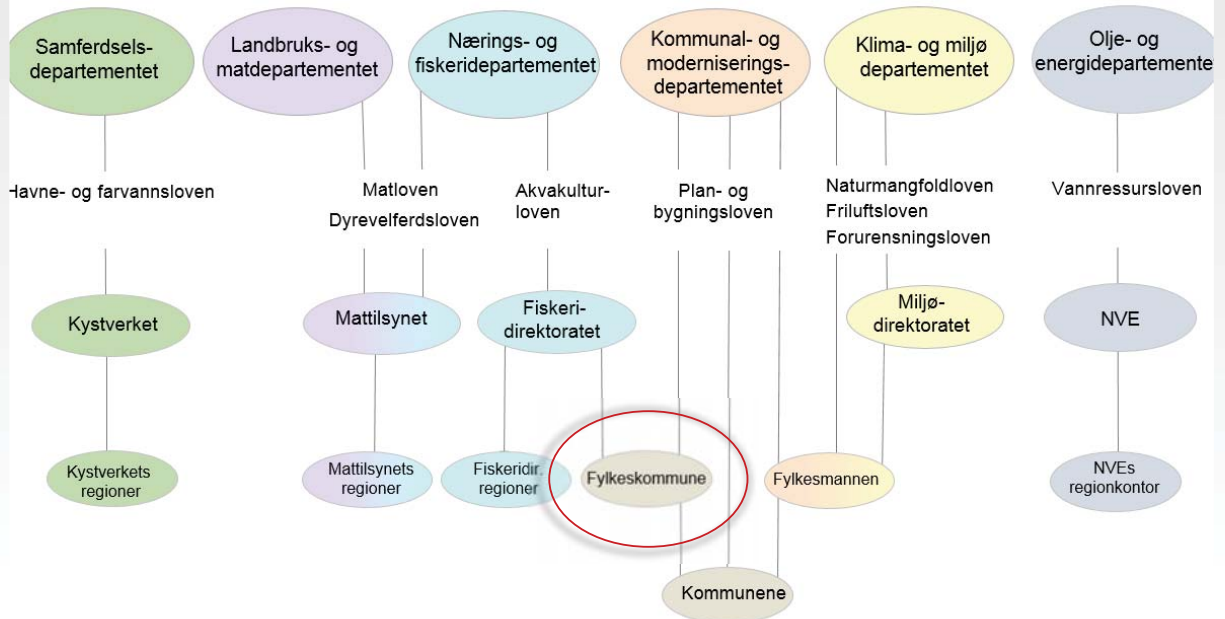
Forvaltningsutfordringer i forhold til dagens organisering – sett i lys av reformer og endringsbehov

Tonje C. Osmundsen,
Forskningsjef NTNU Samfunnsforskning

Næringens utfordringer sett i lys av dagens
organisering, norsk forvaltning og
samfunnsmessige endringer



Marin forvaltning



Lakseproduksjon



● = oppdrettsanlegg

Marin forvaltning – komplekst forvaltningsområde

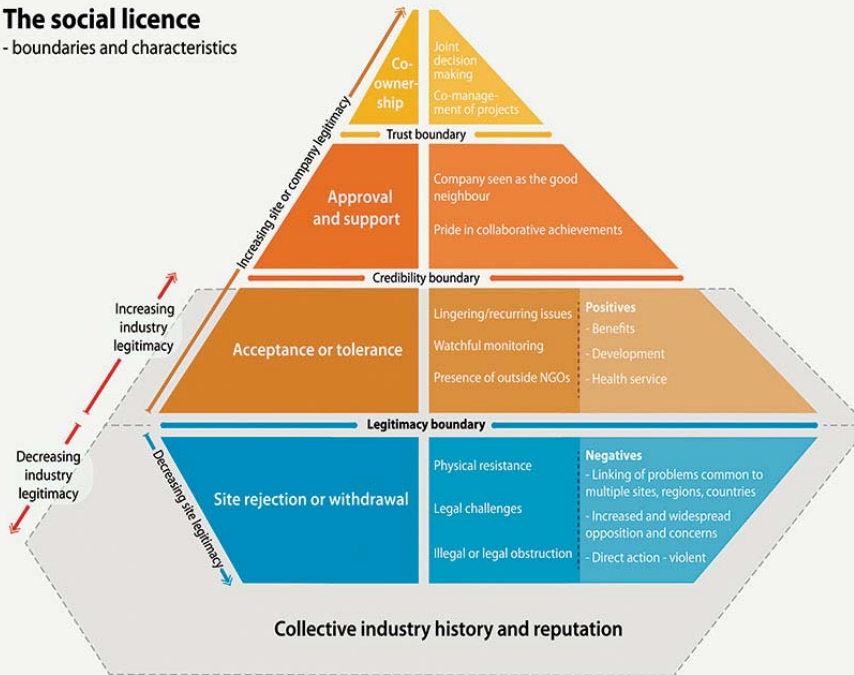
- Mange berørte interessenter både i produksjonsprosessen, og i markedet
- Konkurrerende problemforståelser og løsninger
- Uklarheter og uenighet om årsaken til problemer
- Tiltak utløser ikke alltid intenderte effekter
- Problemene endrer seg stadig (natur og ny kunnskap)
- Fins ikke endelige løsninger
- Utfordringer er sektor- og nivåovergripende

Forutsetninger for en god forvaltning

- Krever samarbeid på tvers
- Krever en forvaltningsmodell som er helhetlig, fleksibel og innovativ
- Krever tilgang på oppdatert, kunnskapsbasert og helhetlig kunnskap

Samfunnskontrakten

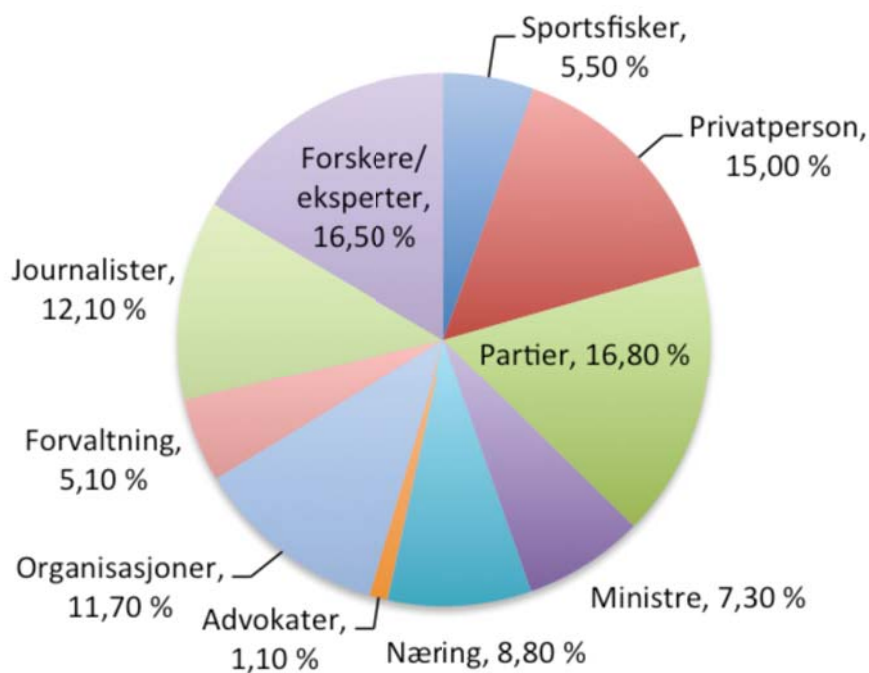
The social licence - boundaries and characteristics



Source: After Boutillier 2009 and 2012

Visit us at: Dragvoll Allé 38B | Postal address: 7491 Trondheim | Phone: +47 73 59 63 00 | Email: kontakt@samfunn.ntnu.no | Web: samforsk.no

Aviser



Visit us at: Dragvoll Allé 38B | Postal address: 7491 Trondheim | Phone: +47 73 59 63 00 | Email: kontakt@samfunn.ntnu.no | Web: samforsk.no

Sosiale medier



Visit us at: Dragvoll Allé 38B | Postal address: 7491 Trondheim | Phone: +47 73 59 63 00 | Email: kontakt@samfunn.ntnu.no | Web: samforsk.no

Hvem definerer hva lakseoppdrett er?

- I liten grad næringen selv.
- Problemer blir presentert ensidig, og forenklet.
- Næringen bidrar i liten grad til å belyse, forklare og gi innsikt i problemene
- Behov for gode historier og eksempler
- For å beholde og styrke samfunnskontrakten og nå ønsket vekst – krever det en annen rolle i det offentlige rom.

Visit us at: Dragvoll Allé 38B | Postal address: 7491 Trondheim | Phone: +47 73 59 63 00 | Email: kontakt@samfunn.ntnu.no | Web: samforsk.no

Man får den forvaltningen man fortjener...

- Det er en sammenheng mellom hvilken politisk og forvaltningsmessig støtte man får og hvilken legitimitet, aksept og tillit man har som næring.
- Styrking av samfunnskontrakten er en langsiktig investering i fremtidig vekst.



ISBN 978-82-8296-506-4 (trykt)
ISBN 978-82-8296-521-7 (pdf)
ISSN 1890-579X