

Skal kommunene og fylkeskommunene ha mye av ansvaret for å realisere FNs bærekraftsmål i sine områder må de også få nødvendig myndighet til å skape bærekraftige samfunn, ikke minst knyttet til å oppnå økonomisk og sosial bærekraft. Foto: Eirik Mikkelsen.

# Sosial bærekraft i kystkommunene

## – ansvaret er klart, men hvor er makten?

Annonser for utleie av havbrukslokaliteter er ennå ikke en realitet, men kan kanskje bli det i framtiden. Det vil avhenge av hvilken rolle kommunene får i fremtidens havbruksforvaltning.

Tonje C. Osmundsen (NTNU Samfunnsforskning), Eirik Mikkelsen (Nofima) og Bjørn Hersoug (UiT/Nofima).  
tonje@ntnu.no



### Superlokalitet for havbruk til leie på vegne av Laksefjord kommune

Superbe strømforhold, god avstand til nærmeste nabo, imøtekommende lokalsamfunn, og etablert infrastruktur. Leietager forplikter å

- Holde lokaliteten fri for smittefarlige sykdommer
  - Holde gjennomsnittlig lusetall under 0,2
  - Rekruttere lokalt ansatte
  - Gjennomføre innkjøpsstrategier som prioriterer nærområdet
- Årlig leie: 3 mnok.

På vegne av Laksefjord Kommune – Akvakulturmegleren

I Havbruksforvaltning 2030-prosjektet, finansiert av FHF, ser vi nettopp på mulige endringer i havbruksforvaltningen. Næringen tar selv til orde for at den må forvaltes på nasjonalt nivå, og hevder at det er nødvendig for at de skal være i stand til å oppfylle FNs bærekraftsmål (nordnorskdebatt.no, 12.nov. 2019). Utgangspunktet for deres utspill er at kommuner som Troms og Osterøy har stilt lokale miljø- og teknologikrav, som dermed overprøver sektormyndighetenes ansvar for kontroll og regulering av både tekniske standarder og utslipp. Slik havbruksforvaltningen er innrettet i dag, går det et skille mellom den nasjonale miljørettede forvaltningen, og det kommunale ansvaret for arealplanlegging. Hvis man først skal utfordre en slik arbeidsdeling, som enkelte kommu-

ner altså gjør, er det kanskje andre aspekter man heller bør ta tak i?

Havbruksnæringen er først og fremst en distriktsnæring. Anleggene ligger i sjøområdene til kommunene langs kysten, og bedriftene er en del av næringsstrukturen i sine lokalsamfunn. Det gjør havbruk til en sak som angår kystkommunene. I Norge er kommunene også pekt på som sentrale for å realisere FNs bærekraftsmål, blant annet av regjeringen. Det betyr at det hviler et stort ansvar på kommunene for å utvikle gode og livskraftige lokalsamfunn, i samarbeid med sivilsamfunn og lokalt næringsliv, også havbruksnæringen. Bør kommunene derfor få en større rolle og myndighet overfor lokal havbruksnæring?

## Normalisering av havbrukspolitikken

Siden tidlig på 1990-tallet har havbrukspolitikken beveget seg bort fra en sektorpolitikk som fremmet havbruk som distriktsnæring til det som gjerne kalles en normalisering av næringen (Holm og Henriksen 2016). En slik normalisering betyr at man søker å begrense bruken av spesialregler og kriterier, og at næringen må forholde seg til samme juridiske rammeverk som andre moderne næringer. Det innebærer at lønnsomhet og økonomisk effektivitet står i fremste rekke, mens distriktpolitiske eller andre spesielle hensyn nedtones. For kystsamfunnene betyr det at distriktpolitiske hensyn ivaretas der det er sammenfallende med bedriftenes interesser, direkte eller indirekte, men myndighetene vil ikke legge seg opp i om det skjer eller ikke.

Normaliseringen har tatt tid, men er tydeligere i dag enn for få år siden. Et godt eksempel var kriteriene for å få akvakulturtillatelse mellom 2002 og 2013. De var blant annet om å prioritere små/mellomstore bedrifter, spesielle kommuner, fylker og landsdeler, og økt foredling og ringvirkninger. I den «grønne runden» i 2013 fordelte man en del av tillatelsene med auksjon. Men fortsatt var det kriterier knyttet til geografi og næringsstruktur for de andre tillatelsene som ble fordelt. Nå er derimot auksjon den nye normalen. Ved utlysningen av kapasitetsøkning i 2018 var

det ingen kriterier knyttet til geografi eller næringsstruktur.

Bruk av skjønsmessige kriterier har vært ressurskrevende for forvaltningen, det har ført til lange søknads- og saksbehandlingsprosesser, har gjort det vanskeligere for næringen å skrive søknader og utfallet har blitt mindre forutsigbart, samt at det i etterkant har resultert i ressurskrevende rettsprosesser.

Det som sjelden vektlegges er derimot at bruken av såkalte «skjønsmessige» kriteriene har vært politiske prioriteringer for å styre utviklingen i en ønsket og villet retning. Og årsakene til at bruken av slike kriterier har vært krevende kan også henge sammen med hvordan kriteriene har vært formulert i utlysningene, og at de i liten grad har blitt gjort til konkrete krav i tillatelsene (Hersoug 2019). Dette gjelder ikke bare ved bruk av såkalte «skjønsmessige» kriterier, men også det som gjerne refereres til som «objektive» kriterier. Senest ved tildelingene av de grønne tillatelsene viste det seg at kriteriene om lave lusenivå ikke ble lagt inn i tillatelsene. Det laveste lusenivået var også noe som i praksis ikke kunne kontrolleres, fordi man måtte telt lus på svært mange fisk hver uke.

Den politiske løsningen for å forenkle tildelingsprosessen er å auksjonere bort tillatelsene. Auksjon gir en effektiv tildelingsprosess, og krever ingen oppfølging annet enn det som normalt følger med for driften av en tillatelse. Tillatelsene ventes også å gå til de oppdretterne som driver mest økonomisk. I tillegg gir et slikt system vesentlig større inntekter til det offentlige. Men auksjon gir i seg selv ingen distriktpolitisk effekt, hverken for lokalt eierskap, en differensiert næringsstruktur eller mer foredling i Norge.

Delvis for å dekke behovet for å tilgodese distriktene hvor næringen er lokalisert, og delvis som en gulrot for å få kommunene til å legge mer til rette for havbruk, ble Havbruksfondet opprettet. Kommunene får utbetalinger ut fra deres andel av godkjente lokaliteter nasjonalt, og litt basert på veksten i sine områder, og disse pengene kan fritt brukes til det kommunen ønsker. NOUen fra Havbruksskatteutvalget har også foreslått ordninger som kan gi større økonomisk uttelling for kommu-

nene. Selv om økte inntekter er viktig for kommunene, er økonomisk kompensasjon et begrenset virkemiddel for å utvikle og sikre livskraftige lokalsamfunn langs kysten. Det kan kombineres med eller erstattes av andre virkemidler som gir mer makt og myndighet.

## Distriktpolitiske hensyn i lokalitetstildeling?

Tillatelsesregimet for lakseoppdrett er todelt. I tillegg til tillatelse fra statlige myndigheter kreves også tillatelse til å bruke en lokalitet. Slik lokalitetsklarering gis av fylkeskommunen, etter akvakulturloven, men i samspill med en rekke andre lover, forskrifter og myndigheter. Den må blant annet være i samsvar med kommunal arealplan etter plan og bygningsloven, og ulike sektormyndigheter må fatte vedtak etter matloven, forurensningsloven og havne- og farvannsloven, samt uttalelser etter en rekke andre lover. Selv om kommuner og fylkeskommuner er sentrale for klareringen av lokaliteter, er det begrenset hvilke distriktpolitiske prioriteringer de kan gjøre. Noen utviklingstrekk taler imidlertid for en styrking av kommunens rolle i lokal samfunnsutvikling, og innen havbruksforvaltning kan muligheten nettopp ligge i at distriktpolitiske hensyn får større gjennomslag i tildelingen av lokaliteter. Ett slikt utviklingstrekk er den politiske oppmerksomheten om FNs bærekraftsmål, som Norge har forpliktet seg til å nå innen 2030. Bærekraftsmålene vil sette rammer for nær sagt alle politikkområder. Regjeringen har understreket at fylkeskommunene og kommunene er nøkkelaktører for å realisere målene. De er forvaltningsleddene nærmest befolkningen, bedriftene og organisasjonene, og bærekraftsmålene skal legges til grunn for samfunns- og arealplanleggingen.

FNs bærekraftsmål innebærer at miljø, økonomi og samfunnsmessige forhold forstås som gjensidig avhengige i reelle politiske løsninger. I havbruksforvaltningen har staten gjennom nasjonale reguleringer satt tydelige krav til miljømessig bærekraft, men har ikke i tilsvarende grad vært klare på hvilke mål som settes til økonomisk og sosial bærekraft. På dette området er det spesielt viktig at kommunene og fylkeskommunene involveres fordi de

er nærmest for å definere og forstå behovene i sine lokalsamfunn.

Hvis man skal oppnå økonomisk og sosial bærekraft i tråd med FNs mål, er det ikke nok med utbetalinger fra Havbruksfondet. Det krever også en kommune med både handlingsrom og myndighet til å ta valg som gir en positiv utvikling for bedrifter og samfunn.

### Sosial bærekraft og sosial aksept for havbruksnæring

I det siste 10-året, som følge av en sterk konsolidering og sentralisering i næringen, har man i mange (men langt fra alle) kystkommuner opplevd å miste det lokale eierskapet til havbruksbedriften i kommunen, og dermed den tette koblingen mellom lokalsamfunn og bedrift. Det har videre gjort at man lokalt har mindre sosial aksept for havbruksnæringen, og ikke er så entusiastiske for å legge arealer til rette for næringen. En ny forskningsartikkel av Aanesen og Mikkelsen (2019) finner at noe lokalt eierskap av havbruk trolig er nødvendig for at kommuner skal «gå i pluss» når nye oppdrettsanlegg etableres – i alle fall i Tromsøregionen som de har sett på. I deres nytte-kostnadsanalyse er det fordi lokalt eierskap gjør at profitt i næringen kommer til lokalsamfunnet. Men lokalt eierskap øker trolig også sannsynligheten for at havbruksnæringen er en drivkraft for lokal utvikling.

Manglende sosial aksept foreslås ofte løst gjennom omfordeling av verdier (ref. Havbruksfond og diskusjon om grunnrentebeskatning) og ved å peke på betydningen av verdiskaping og sysselsetting. Dette er vel og bra, men innebærer også en begrenset forståelse av hva sosial bærekraft er, og ikke minst, hvordan sosial aksept for havbruk (eller hvilken som helst annen næringsvirksomhet) oppstår.

Det finnes ingen enkel definisjon av sosial bærekraft som alle enes om, men det innbefatter en rekke tema som er viktige for å få livskraftige samfunn. Det inkluderer sysselsetting og fordeling av verdiskaping, men også rettigheter i arbeidslivet, tilgang på informasjon, å bli hørt og tatt med på råd i prosesser som angår den enkelte og grupper i lokalsamfunnet, arenaer hvor interessen motsetninger kan synliggjøres, medbestemmelse, og kunnskapsutvikling, blant annet. Og på disse områdene har en næringsaktør, som andre aktører i samfunnet, en rolle og et ansvar. På samme vis som at havbruksbedriften har ansvar for sin påvirkning på villaksen og må ta grep som gjør at den påvirkningen minimeres, så har bedriften også ansvar for sin påvirkning på lokalsamfunnet og for at den er positiv.

Bedrifter som ikke tar sitt ansvar, men oppfører seg som man er frikoblet fra resten av samfunnet, får mistillit, og lite sosial støtte til sin virksomhet. I mange sammenhenger er det vist at Havbruksnæringen har et

svakere omdømme enn andre næringer, f.eks. landbruk. Nettopp derfor er det viktig at næringen er seg bevisst hva det vil si å være en ansvarlig samfunnsaktør som samtidig også kan produsere god laks og tjene penger.

Studier av forutsetninger for sosial aksept for fiskeri og havbruk (Alexander og Abernethy 2019) peker blant annet på at bedriftene bør ha en åpen og aktiv kommunikasjon med lokalsamfunnet, en bærekraftig og ansvarlig praksis over tid, tar ansvar ved negative hendelser, viser interesse for å involvere seg og medvirke i samfunnsutviklingen lokalt, og inngår i samarbeid med ulike grupper lokalt. Det styrker den sosiale aksepten hvis befolkningen ser at bedriften kan samarbeide med de som i utgangspunktet har motstridende interesser, og opplever at man deler en felles visjon for samfunnsutviklingen.

Sosial aksept påvirkes også av aktører utenfor bedriften selv, blant annet media, og av myndighetenes kontroll av næringen. Myndighetsutøvelse som gir befolkningen tillit til at havbruksnæringen jevnlig kontrolleres og behandles på lik linje med andre aktører i samfunnet, og at det er rettferdige og involverende beslutningsprosesser, øker den sosiale aksepten.

**Havbruksnæringen er først og fremst en distriktsnæring.** Anleggene ligger i sjøområdene til kommunene langs kysten, og bedriftene er en del av næringsstrukturen i sine lokalsamfunn. Det gjør havbruk til en sak som angår kystkommunene. **Foto:** Eirik Mikkelsen.



## Økt myndighet til kommunen og ny prosess for lokalitetstildeling?

Kommunene har en nøkkelrolle i å realisere FNs bærekraftsmål, og knyttet til havbruksforvaltningen bør en slik rolle spesielt fokusere på den økonomiske og sosiale bærekraften. For kommunen vil det særlig være interessant å kunne bestemme hvem som får drive havbruk i kommunen. I dag har kommuner og fylkeskommuner liten mulighet til å påvirke hvem som får lokalitetstilgang, og på hvilke vilkår. Selv om fylkeskommunene er gitt noen kriterier de skal vurdere etter om flere ønsker samme lokalitet, i hovedsak søkers behov for areal, så gis det ikke anledning til å prioritere søkere utfra andre kriterier.

Innledningsvis antyder vi at i fremtiden kan kommunen leie ut eller auksjonere ut havbrukslokaliteter. Slike ordninger kan gi kommunene større motivasjon både for å sette av areal til havbruk, og muligheter til å prioritere blant potensielle selskaper. Kanskje kunne man sett for seg at klaring av en lokalitet med den nødvendige involveringen av ulike sektormyndigheter langt på vei ble gjort før det ble åpnet for potensielle søkere, og at rammene for drift da blir satt i forkant. Deretter kunne kommunen lyse ut lokaliteten for potensielle søkere, enten gjennom utleie eller auksjon. Forutsigbare inntekter i form av en auksjonspris, eller fast leiekostnad, vil være et viktig insitamenter for kommunen til å gjøre grundig planarbeid.

Muligheten til å selv velge hvilket selskap som skal drive lakseproduksjon i kommunen kan også bidra til større aksept for havbruk lokalt. Over tid kan en slik ordning bidra til refordeling av lokaliteter i retning av større og mer homogene nabolag hvor ett eller et fåtall selskaper har produksjon. Fordelen for næringsaktørene vil være at man selv har full kontroll over området og ikke må tilpasse brakklegging og avlusing til andre aktører. Mulige ulemper kan være at flytting betyr brudd på etablerte relasjoner til lokalsamfunnet og større reiseavstander for ansatte. I tillegg vil slike løsninger kreve betydelige ressurser og kompetanse i planarbeidet og i oppfølging av leieforholdet hos kommunene. For havbruksnæringen kan det

styrke tilgangen på gode lokaliteter, men også føre til større utgifter. Leiekontrakter må kunne fornyes i god tid før de går ut, slik at usikkerhet ikke begrenser nødvendige investeringer. Vilklårene som kommunene setter må heller ikke variere mye over tid, eller mellom kommuner, og føre til at uforutsigbarhet gjør det vanskelig for oppdretterne å drifte og utvikle virksomheten sin.

Skal kommunene og fylkeskommunene ha mye av ansvaret for å realisere FNs bærekraftsmål i sine områder må de også få nødvendig myndighet til å skape bærekraftige samfunn, ikke minst knyttet til å oppnå økonomisk og sosial bærekraft. Sterkere myndighet til kommunene i å bestemme hvem som får drive havbruk i kommunen kan bidra til å skape en større og bedre rolle for havbruk i mange lokalsamfunn. Det kan også råde grunnen for å realisere FNs mål nr. 17: «Styrke mekanismene for implementering av målene, og fornye globale partnerskap for bærekraftig

utvikling. For å lykkes med bærekraftsmålene trengs det nye og sterke partnerskap. Myndigheter, næringslivet og sivilsamfunnet må samarbeide for å oppnå bærekraftig utvikling.» (vår utheving) •

## Referanser

Alexander, Karen og Kirsten Abernethy (2019): Determinants of socially-supported wild-catch fisheries and aquaculture in Australia. FRDC Project No 2017-15

Aanesen, Margrethe og Eirik Mikkelsen (2019). "Cost-benefit analysis of aquaculture expansion in Arctic Norway." *Aquaculture Economics & Management*: 1-23

Holm, Petter og Edgar Henriksen (2016): Om legitimitetsspørsmål i ressurs og kvotepolitikk. En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet. Nofima Rapport 20/2016.

Hersoug, Bjørn (2019): Et grønt sidespor? Plan 3/2019, ss. 19-23. Universitetsforlaget.



På samme vis som at havbruksbedriften har ansvar for sin påvirkning på villaksen og må ta grep som gjør at den påvirkningen minimeres, så har bedriften også ansvar for sin påvirkning på lokalsamfunnet og for at den er positiv. Foto: Eirik Mikkelsen.