



Effekter av rettslig rammeverk

Er det rettslige- og forvaltningsmessige rammeverket for havbruksnæringen rigget for vekst?

FHF Prosjektet "Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen – regelverksforenklinger" har som formål å undersøke hvordan faglig kunnskap og politiske målsetninger har lagt grunnlag for beslutning om, utforming av og praktisering av dagens regelverk.

Hovedmålet for prosjektet er å komme med forslag til forbedringer av dagens regelverk og praktiseringen av dette.

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

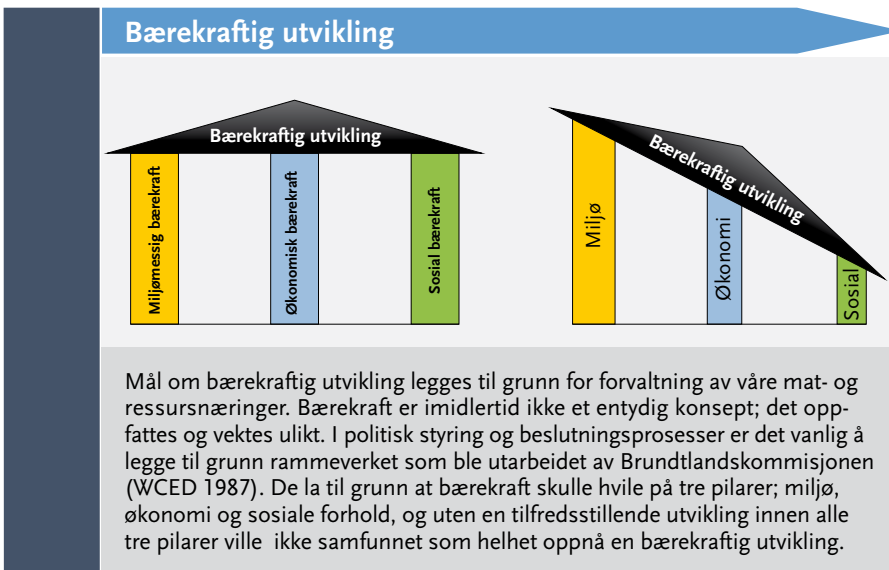
Det norske forvaltningsregimet for havbruksnæringen har utvilsomt sine fortrinn, og har gitt rom for en betydelig vekst og utvikling av havbruksnæringen. Samtidig med næringens vekst har også hensyn og interesser som skal ivaretas gjennom forvaltning og reguleringer økt. Vilkårene for vekst og utvikling er skjerpet, vi har sett tendenser til utflåting, 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 målsetninger. 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.

© TEKST: OTTO ANDREASSEN^A, ANN-MAGNHILD SOLÅS^A, KINE MARI KARLSEN^A, BJØRN HERSOUG^B, RAGNAR TVETERÅS^C, TONJE C. OSMUNDSEN^D, BJØRN SØRGÅRD^E, FRANK ASCHE^E OG ROY ROBERTSEN^A. (^A NOFIMA AS, ^B UIT/NORGES FISKERIHØGSKOLE, ^C UIS - HANDELSHØGSKOLEN VED UIS, ^D NTNU SAMFUNNSFORSKNING – STUDIO APERTURA, ^E KYLLINGSTAD KLEVELAND ADVOKATFIRMA DA).



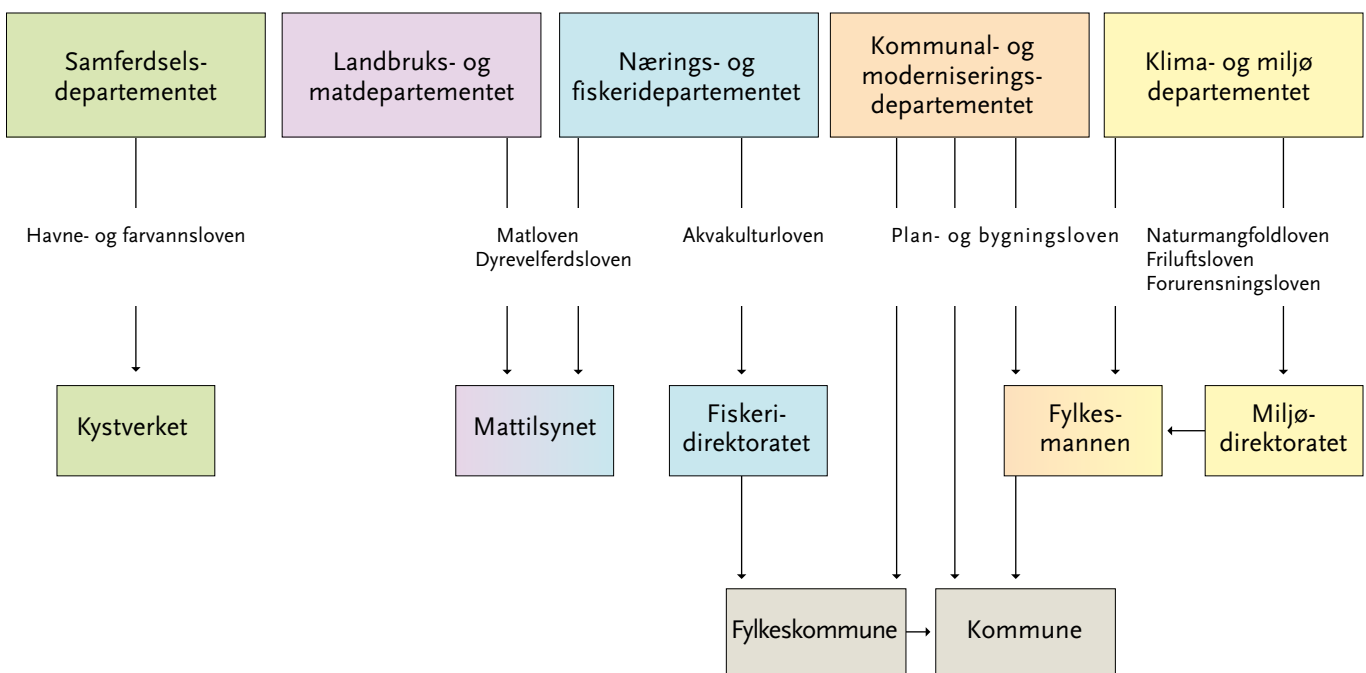
valtningsmyndighetene er ansvarlige for å fatte vedtak etter. Når det gjelder tildeling av akvakulturtillatelse, forutsetter akvakulturloven § 6 at det er gitt tillatelse etter matloven, forurensningsloven, havne- og farvannsloven og vannressursloven, før det kan gis tillatelse etter akvakulturloven. Dette gir i praksis sektormyndighetene (Mattilsynet, Fylkesmannen, Kystverket og NVE) "vetorett" når det gjelder akvakulturtillatelser.

Behovet for samordning og koordinering har vært tydelig over lengre tid og ulike løsninger har vært forsøkt forskjellige steder i landet. Enkelte regioner har operert med forhåndskonferanser mellom sektormyndighetene for å avklare informasjonsbehov og muligheter for koordinert saksbehandling av ulike søknader. I Trøndelag, gjennom den såkalte Trøndelagsmodellen, ble vedtaksmyndighet vedrørende lokalitetssøknader overført til Fiskeridirektoratet fra forskjellige sektormyndigheter i perioden 2002–2009 (Fiskeridirektoratet, 2006). Til tross for ulike initiativ om å sette i gang lignende ordninger andre steder, seinest i Hordaland i 2013, så har det etter forvaltningsreformen i 2010, der vedtaksmyndighet i lokalitetstildelingssaker ble overført fra Fiskeridirektoratets regionskontorer til

Sammensetningen av politiske målsettinger, administrativ organisering, ansvarsfordeling, og utforming av styringsverktøy (herunder lover og regler), kan vi kalle for et forvaltningsregime. Dagens forvaltningsregime sees gjerne på som komplekst med et omfattende regelverk. Det er mange offentlige aktører involvert, hver med sine ansvarsområder og lovhjemler. Omfanget av regelverk, forskrifter og lover er stort, og eksempelvis vises det i tidsskriftet Norsk Fiskerinæring (2013/2) til 344 paragrafer som er relevante for

norsk oppdrettsnæring, og som kontrolleres av en rekke offentlige tilsyn.

Forvaltningen av havbruksnæringen er i dag svært fragmentert og spesialisert. Havbruksaktørene har rundt et dusin sentrale forvaltningsorganer på ulike nivåer å forholde seg til. 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 for-



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

fylkeskommunene, ikke vært gjort lignende forsøk. Per i dag er det opp til det enkelte fylke og region å få til koordinering og samordning innen forvaltningen av havbruk. De gitte styringsverktøyene og forvaltningsstrukturene gir imidlertid svært begrenset rom for samordning av vesentlig betydning. Det kan også se ut til at samordningen utfordres ytterligere ved at det er stadig flere hensyn som skal ivaretas gjennom et stadig mer spesialisert og detaljert sektorlovverk. Vi ser også at antallet involverte departementer er økt i og med at Samferdselsdepartementet samt Kommunal- og moderniseringsdepartementet fikk andre ansvarsområder fra januar 2014, da Solberg-regjeringen omorganiserte departementsstrukturen.

Gode rammebetingelser er avgjørende for næringens videre utvikling. Lover, forskrifter og andre reguleringer utgjør en sentral del av rammebetingelsene. Hvordan regelverket for havbruksnæringen er utformet, og hvordan forvaltning av regelverket foregår i praksis, er derfor et viktig kunnskapsområde.

Arbeidet vårt i prosjekt til nå er i hovedsak basert på studier av eksisterende litteratur og dokumenter. Vi har også dradd veksler på erfaringer fra beslektede prosjekter, som vi har gjennomført tidligere. I tillegg er det etablert en referansegruppe med deltakere fra havbruksnæringen.

Sentrale funn fra kartleggingen av mulige forbedringer i dagens forvaltningsregime for vekst i, og utvikling av, havbruksnæringen kan oppsummeres som følger:

- Forvaltningssystemet er sektorisert, fragmentert og komplekst. De ulike sektorinteressene har en aktiv holdning til å beskytte de interessene de er satt til å ivareta, og en rekke særlover gir dem vetorett i forhold til akvakulturnæringen.

- Dagens forvaltningsregime medfører en «bit for bit»-forvaltning, som i liten grad ivaretar behovet for en helhetlig forståelse av kompleksiteten. 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 f. eks utvikling av næringen, arbeidsplasser, bedre plassering av anlegget ut fra et smittespredningsperspektiv, kan tale for at anlegget likevel tillates etablert.
- Havbruksnæringens regelverk og forvaltning omfattes av to ulike forvaltningssystemer; den statlige instrumentelle sektorforvaltningen og den kommunale forhandlingsbaserte arealforvaltningen. Det er ofte spenninger mellom de to ulike forvaltningssystemene, og manglende tilpasninger kan være et hinder for gode løsninger relatert til f.eks. nyere lokalitetsstrukturer og moderne modeller for smittehygienisk drift.
- En mer samordnet forvaltningsstruktur, som muliggjør en mer helhetlig forvaltning, bør vurderes, der flere hensyn og interesser i kystsonen inngår.
- I dag er kravene til bærekraftig vekst i havbruksnæringen primært orientert mot miljømessig bærekraft, basert på noen få miljøparametere. For å oppnå målet om bærekraftig utvikling bør bærekraftsfokuset utvides, og også inkludere sosial og økonomisk bærekraft.
- Vi ser eksempler på at forutsetningene for vekst i havbruksnæringen er fundamentert på snevrere bærekraftsprinsipper enn andre mat- og ressursbaserte næringer. Det kan være gode grunner til det, men det er viktig å være klar over at det kan innebære en negativ konkurransevidning med tanke på samfunnsaksept, tilgang på areal og ressurser, kostnader etc. Behovet og mulighetene for mer næringsnøytrale bærekraftsprinsipper for mat- og ressursbaserte næringer bør klargjøres.

- Veiledere for sektormyndighetenes saksbehandling er til dels mangelfulle og utdaterte. Det kan innebære rom for uklarheter og suboptimal skjønnsutøvelse samt ulik saksbehandling og redusert forutsigbarhet.
- Både bestemmelser og veiledere for konsekvensutredninger er i liten grad innrettet mot å identifisere havbruksnæringens helhetlige effekt på miljø og samfunn. Blant annet inngår ikke utredninger om havbruksnæringens effekter for sysselsetting og næringsvirksomhet, samt sosiale og økonomiske virkninger. Dette bør inngå som elementer både i lokalitetsvurderinger og i arealplanleggingen, enten i konsekvensutredningsforskriften eller som presisering i veiledere. Det bør undersøkes om det kan være hensiktsmessig å etablere en egen veileder for planlegging og tiltak i kystsonen.
- Regelverket innebærer at selv mindre justeringer av merder og anlegg krever en fullstendig lokalitetssøknad. Det innebærer en ressurs- og tidkrevende prosess både for næringsutøver og forvaltning. Det bør vurderes forenklinger, eksempelvis med klarering av et gitt areal hvor oppdretter selv får velge den nøyaktige plasseringen.

De sentrale funnene ovenfor vil følges opp i neste fase av prosjektet. Behovet for et mer effektivt og samordnet forvaltningsregime med større forutsigbarhet for næringens fremtidige vekst og utvikling vil da være sentralt. Eksempelvis vil vi se nærmere på mulige endringer i beslutningsstruktur og vedtaksoverføringer. Vi vil i tillegg undersøke konkrete forhold og caser som er utfordrende for havbruksnæringen, slik at vi også kan identifisere forbedringspunkter i regelverk og forvaltning. Vi har allerede en god dialog med berørte parter om dette, men vi tar gjerne imot flere innspill på gode caser og forbedringspunkter.

