

Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen – regelverksforenklinger

Sluttrapport

Roy Robertsen





Nofima er et næringsrettet forskningsinstitutt som driver forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien.

Nofima har om lag 350 ansatte.

Hovedkontoret er i Tromsø, og forskningsvirksomheten foregår på fem ulike steder: Ås, Stavanger, Bergen, Sunndalsøra og Tromsø

Hovedkontor Tromsø:

Muninbakken 9–13
Postboks 6122 Langnes
NO-9291 Tromsø

Ås:

Osloveien 1
Postboks 210
NO-1431 ÅS

Stavanger:

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

Bergen:

Kjerreidviken 16
Postboks 1425 Oasen
NO-5844 Bergen

Sunnalsøra:

Sjølseng
NO-6600 Sunndalsøra

Felles kontaktinformasjon:

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

Foretaksnr.:

NO 989 278 835 MVA

Rapport

	ISBN: 978-82-8296-449-4 (trykt) ISBN: 978-82-8296-450-0 (pdf) ISSN 1890-579X
<i>Tittel:</i> Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen – regelverksforenklinger Faglig sluttrapport	<i>Rapportnr.:</i> 55/2016
<i>Forfatter(e)/Prosjektleder:</i> Roy Robertsen	<i>Tilgjengelighet:</i> Åpen
<i>Avdeling:</i> Næring og bedrift	<i>Dato:</i> 22. november 2016
<i>Oppdragsgiver:</i> Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF)	<i>Ant. sider og vedlegg:</i> 12
<i>Stikkord:</i> Havbruksnæringen, regelverk	<i>Oppdragsgivers ref.:</i> FHF 900902
<i>Sammendrag/anbefalinger:</i> FHF-prosjektet «Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen – regelverksforenklinger» har som mål å undersøke hvordan faglig kunnskap og politiske målsettinger har lagt grunnlag for beslutning om, utforming av og praktisering av dagens regelverk. Hva fungerer godt og mindre godt, og hvordan kan det eksisterende forvaltningssystemet forbedres, forenkles og effektiviseres? I prosjektets første fase gjorde vi studier av eksisterende litteratur. Det ble gjennomgått og analysert et rikt skriftlig materiale, bestående av lovtekster, forarbeider, merknader og veiledninger til lovverket, rapporter og utredninger, brev og vedtak, vitenskapelige artikler og annet skriftlig materiale. Dette resulterte i en analyse som ble dokumentert i Nofimareport 29/2015 . I prosjektets andre fase hadde vi en annen tilnærming. For å belyse dagens forvaltningssystem og praktisering av regelverket gjennomførte vi landsdekkende kvalitative intervjuer av forvaltning og næring. Et omfattende kvalitativt materiale ble analysert og rapportert i Nofimareport 37/2016 . Et sammendrag av prosjektets tilnærming og anbefalinger ble dokumentert i egen brosjyre. Rapporter og brosjyrer finnes på: www.nofima.no	<i>Prosjektnr.:</i> 11070
<i>English summary/recommendation:</i> FHF project "Effects of legal frameworks in aquaculture - regulatory simplification" aims to examine how scientific knowledge and policy objectives have laid the basis for decision, design and practice of current aquaculture regulations. In the first stage we made studies of existing literature. This resulted in an analysis that is documented in Nofima report 29-2015. In the project's second stage we had a different approach, focusing on the sectoral authority system and regulatory practice. We conducted nationwide qualitative interviews with sectoral authority bodies and industry. An extensive qualitative material was analyzed and reported in Nofima report 37-2016. A brochure showing the approach and recommendations can be found at www.nofima.no .	

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	2
3	Problemstilling og formål	3
4	Prosjektgjennomføring	4
4.1	Forskergruppe	4
4.2	Styringsgruppen.....	5
4.3	Gjennomføring	5
5	Oppnådde resultater, diskusjon og konklusjon	6
5.1	Anbefalinger	9
6	Leveranser	11

1 Sammendrag

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

Metodisk tilnærming har vært todelt. I prosjektets første fase gjorde vi studier av eksisterende litteratur. Det ble gått igjennom og analysert et rikt skriftlig materiale, bestående av lovtekster, forarbeider, merknader og veiledninger til lovverket, rapporter og utredninger, brev og vedtak, vitenskapelige artikler og annet skriftlig materiale. Dette resulterte i en analyse som ble dokumentert i **Nofimarapport 29/2015**. I prosjektets andre fase hadde vi en annen tilnærming. For å belyse dagens forvaltningssystem og praktisering av regelverket gjennomførte vi landsdekkende kvalitative intervjuer av forvaltning og næring. Et omfattende kvalitativt materiale ble analysert og rapportert i **Nofima rapport 37/2016**.

Prosjektet har vært utfordrende med et høyt detaljnivå som er dokumentert i rapportene. Vi sammenfattet problemstillinger, funn og anbefalinger i en egen rapport (brosjyreformat) som ble laget i A5. Denne er mer lesbar og egner seg til distribusjon.

Hovedproblemet med dagens forvaltningsstruktur er den sterke fragmenteringen. Hele fem (seks) departementer er involvert, samtidig som alle tre forvaltningsnivåer er involvert (kommune, fylkeskommune og stat). Flere av instansene som er involvert har i praksis vetorett, og kan stoppe tildeling av enhver lokalitet basert på den sektorinteresse de er satt til å ivareta. Det innebærer i praksis at ingen instans har det overordnede ansvaret, hvor fordeler veies opp mot ulemper. Samtidig er det også overlappende ansvarsområder, noe som kompliserer tilsyn og kontroll. Dette er det i stor grad enighet om, både blant oppdrettere og forvaltere. Uenigheten kommer i større grad til syne når det gjelder hva som kan gjøres for å forbedre strukturen.

2 Innledning

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

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

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.

Det er et behov for å styrke kunnskapen om hvordan rammebetingelser påvirker havbruksnæringens vekstmuligheter, samt hva som må til av endringer og tilpasninger for å realisere havbruksnæringens kortsiktige og langsiktige ambisjoner om økt vekst.

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

3 Problemstilling og formål

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

Prosjektets nytteverdi for havbruksnæringen har vært en klargjøring av rammebetingelser, skjønnsutøvelse og regelverksendringsbehov som kan forenkle og bedre aktørenes daglige drift og konkurransevne. Vi har påpekt forenkling- og forbedringsområder som kan gi mindre byråkrati i forvaltning og myndighetsutøvelse, i tråd med tidligere uttalte politiske ønsker om en strategi for avbyråkratisering av rammebetingelser som er til hinder for vekst i havbruksnæringen. Våre anbefalinger mener vi kan bidra til en mer effektiv og samordnet forvaltning og større forutsigbarhet for næringsutøverne med tanke på muligheter for en robust utvikling av en bærekraftig næring.

4 Prosjektgjennomføring

4.1 Forskergruppe

Nofima AS har vært ansvarlig organisasjon og utøvd prosjektledelse samt koordinert forsknings- og kompetansemiljøene som har deltatt i prosjektet «Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen – regelverksforenklinger».

Erfarings- og kunnskapsbasen i forskergruppen er tverrfaglig og bredt sammensatt med kompetanse både på havbruk og tradisjonelt fiskeri. Prosjektet adresserer en bred samfunnsfaglig tilnærming noe som også er reflektert i prosjektgruppen. Synergi på tvers av fag og kompetanse er vektlagt. Et utvalg av relevante prosjektarbeid som er i gang eller avsluttet er listet opp i referanselisten.

PROSJEKTGRUPPE:

 <p>Kine Mari Karlsen SENIORFORSKER Nofima</p>	 <p>Ann-Magnhild Solås FORSKER Nofima</p>	 <p>Tonje Osmundsen SENIORFORSKER NTNU Samfunnsforskning</p>	 <p>Roy Robertsen SENIORFORSKER Nofima</p>
 <p>Bjørn Hersoug PROFESSOR UIT/Norges Fiskerihøgskole</p>	 <p>Ragnar Tveterås PROFESSOR Universitetet i Stavanger</p>	 <p>Bjørn Sørgård ADVOKAT Kyllingstad & Kleveland</p>	 <p>Frank Asche PROFESSOR Universitetet i Stavanger</p>
 <p>Otto Andreassen Nofima til 30.9.2016</p>	<p>Kontakter i FHF:</p> <p>Berit Anna Hanssen FAGSJEF</p> <p>Kjell Maroni FAGSJEF</p>		

4.2 Styringsgruppen

Styringsgruppen har bestått av:

- Eva Kristoffersen, Kristoffersen & Sønner AS – leder
- Snorre Jonassen, Cermaq Norway AS,
- Fred Willsgård, Willsgård Fiskeoppdrett AS
- Ingrid Lundamo, Marine Harvest ASA
- Alf Gøran Knutsen, Kvarøy Fiskeoppdrett AS
- Stig Nilsen, Lerøy Seafood Group AS

- Observatører:
- Knut Hjelt, Sjømat Norge
- Stian Lernes, Norske sjømatbedrifters landsforening
- John Arne Grøttum, Sjømat Norge

Prosjektet ble ledet av Nofima med Roy Robertsen som prosjektleder.

4.3 Gjennomføring

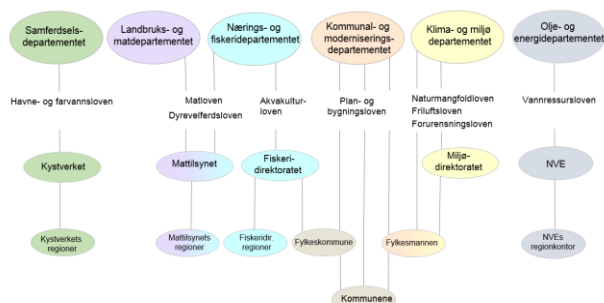
Prosjektet hadde oppstartsmøte i september 2014 på Værnes og ble avsluttet med et faglig seminar 18. oktober 2016. Prosjektvarighet er 2 år. Det er gjennomført 2 fysiske styringsgruppemøter i Bodø (2015) og på Værnes (2016). Disse er rapportert med møtetreferater.

Faggruppen har hatt jevnlig møter på Skype i hele prosjektperioden

Metodisk tilnærming har vært todelt. I prosjektets første fase gjorde vi studier av eksisterende litteratur. Det ble gått igjennom og analysert et rikt skriftlig materiale, bestående av lovtekster, forarbeider, merknader og veiledninger til lovverket, rapporter og utredninger, brev og vedtak, vitenskapelige artikler og annet skriftlig materiale. Dette resulterte i en analyse som ble dokumentert i **Nofim rapport 29/2015**. I prosjektets andre fase hadde vi en annen tilnærming. For å belyse dagens forvaltningssystem og praktisering av regelverket gjennomførte vi landsdekkende kvalitative intervjuer av forvaltning og næring. Intervjuene ble støttet av intervjuguider utarbeidet i prosjektet. Et omfattende kvalitativt materiale ble analysert og rapportert i **Nofim rapport 37/2016**.

5 Oppnådde resultater, diskusjon og konklusjon

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



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

Regjeringen jobber for reform av kommuner og fylkeskommuner, hvor sammenslåing skal sikre mer effektive enheter. Hvis sammenslåing av fylkeskommunene ikke lykkes (en reduksjon til ti regioner) varsler regjeringen at ansvaret for lokalitetstildeling vil kunne flyttes fra fylkeskommunene tilbake til Fiskeridirektoratet. Dette er en løsning som har vært nevnt av flere aktører, men blant oppdretterne er det ingen markert misnøye med fylkeskommunenes håndtering, med unntak av at det foreligger en del eksempler på forskjellsbehandling. I vårt materiale finner vi at det er større grunn til å stille spørsmål ved hvordan saksbehandlingen varierer mellom Mattilsynets lokalkontorer, og i hvilken grad de ulike Fylkesmannsembetene har kapasitet til å behandle lokalitetsøknader på en god og effektiv måte. Fylkeskommunen beskrives av flere informanter til å ha god kapasitet og god kompetanse, men det politiske spillerommet for en egen regional oppdrettspolitik oppfattes til å være minimalt.

I dag har ingen instans myndighet til å foreta en avveining av samtlige positive og negative aspekter ved en eventuell etablering, kort sagt, til å vurdere hvilket "fotavtrykk" som skal kunne aksepteres, gitt at næringen også har betydelige positive effekter, både sosialt og økonomisk. I den anledning har de mest optimistiske pekt på muligheten av et eget "havdepartement" (uten OED), alternativt et eget havbruksdirektorat. Flere oppdrettere, men også regjeringen, har pekt på muligheten av å gjeninnføre "trøndelagsmodellen" for hele landet. Denne ble drevet som et prøveprosjekt i perioden 2002–2009, da vedtaksmyndighet vedrørende lokalitetsøknader ble overført til Fiskeridirektoratet fra forskjellige sektormyndigheter når det gjaldt såkalte "kurante saker". En slik modell vil kunne redusere tidsbruken med hensyn på lokalitetsavklaring. På den annen side er det fra forvaltningen sin side skepsis til en slik forenkling, da planlegging i og av kystområdene i løpet av få år har blitt vesentlig mer komplisert (flere interessenter med ulike behov) og krever faglig spisskompetanse. Et tiltak som å gjennomføre forhåndskonferanser med søker og alle forvaltningsmyndigheter er også en foreslått tilnærming.

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

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

På tross av et stort antall lover og reguleringer er det generell enighet blant oppdretterne om at regelverket i hovedsak er godt, men at det er enkelte urimeligheter som relativt enkelt kan rettes opp. Det gjelder for eksempel slike spørsmål som å justere fysisk på et anlegg innen en gitt lokalitet, noe som i dag krever tilnærmet full saksbehandling i enkelte områder. Det hersker også uklarhet med hensyn til hvordan naturmangfoldloven skal praktiseres, hvor "føre-var"-prinsippet og kravet til kunnskapsgrunnlag er utfordrende. Både oppdrettere og forvaltere er enige om at regelverket bør være funksjonsbasert og dermed teknologinøytralt. I forvaltningen er en opptatt av at det likevel må kunne kreves en minstestandard. Tilsynet bør fortsatt være risikobasert, men i enkelte regioner kan det med fordel samordnes bedre enn i dag. I praksis har det vist seg særlig vanskelig å få integrert miljømyndighetene (hos Fm) i felles tilsyn, mens Fiskeridirektoratet og Mattilsynet samarbeider bedre.

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

Samfunnsøkonomiske vurderinger

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

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

Kunnskapsgrunnlag og forvaltning

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

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

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

Kommunenes rolle

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

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

Samfunnsøkonomisk kost-nytte versus vetorett

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

Næringens investeringer i kunnskapsgrunnlag

På bakgrunn av et mangelfullt kunnskapsgrunnlag og tilstedeværelsen av oppdrettskritiske samfunnsaktører er det grunn til å hevde at det vil være både samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomt at havbruksnæringen bidrar til å finansiere tiltak som kan gi økt kunnskapsgrunnlag om forhold som er relevante for tildeling av tillatelser. Dette omfatter for eksempel undersøkelser av næringsalter og bunnsfauna i kystsonen. Slike undersøkelser må selvsagt organiseres slik at de har den nødvendige faglige kvalitet og integritet.

Vekst og forvaltning

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

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

5.1 Anbefalinger

Prosjektet har sett på hvordan faglig kunnskap og politiske føringer har lagt grunnlag for beslutning om, utforming av, og praktisering av dagens regelverk og som hovedmål ende opp med forslag til forenklinger av dagens regelverk, og anvendelsen av dette. Regelverket gir føringer for organiseringen og oppbyggingen av forvaltningen, ved at regelverket inneholder bestemmelser som delegerer myndighet og fordeler ansvar. Samtidig er også regelverket et produkt av forvaltningsorganiseringen. Det kan derfor være mangelfullt å studere regelverket isolert, uten å se på forvaltningsorganiseringen også. Vi har sett på hvordan regelverket fungerer på et slikt overordnet nivå, og har i liten grad hatt fokus på detaljer i regelverket på paragrafnivå. De følgende anbefalinger tar sikte på forbedringer og forenklinger på systemnivå.

- Det bør legges til grunn et helhetlig 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.

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.

6 Leveranser

6.1 Rapporter

Robertsen, R., O. Andreassen, B. Hersoug, K.M. Karlsen, T.C. Osmundsen, A.-M. Solås, B. Sjørgård, F. Asche & R. Tveterås (2016). **Regelrett eller rett regel? Håndtering og praktisering av regelverket for havbruksnæringen. Rapport 37/2016, Nofima**, Tromsø (ISBN 978-82-8296-416-6).

Solås, A.-M., B. Hersoug, O. Andreassen, R. Tveterås, T. Osmundsen, B. Sjørgård, K.M. Karlsen, F. Asche & R. Robertsen (2016). **Rettslig rammeverk for norsk havbruksnæring - Kartlegging av dagens status. Rapport 29/2016, Nofima**, Tromsø (ISBN 978-82-8296-312-1).

6.2 Vitenskapelige Artikler

Hersoug, B. (2015). **The greening of Norwegian salmon production**. *Maritime Studies* 14: 16.

Osmundsen, T.C., P. Almklov & R. Tveterås (2016). **Fish Farmers and Regulators Coping with the Wickedness of Aquaculture**. *Aquaculture Economics & Management*, under trykking. <http://dx.doi.org/10.1080/13657305.2017.1262476>

6.3 Faktaark/Brosjyre

Robertsen, R. *et al.*, (2014). **Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen – regelverksforenklinger, Nofima**. August 2014.

Robertsen, R., K.M. Karlsen, A.-M. Solås & O. Andreassen (2015) **Havbruk bygger landet. Brosjyre. Nofima**. 1.8.2015

Robertsen R., K.M. Karlsen, A.-M. Solås, O. Andreassen, B. Hersoug, T.C. Osmundsen, R. Tveterås, B. Sjørgård & F. Asche (2016). **Regelrett eller rett regel. Brosjyre, Nofima**, Tromsø

6.4 Populærformidling

Andreassen, O. (Nofima), A.-M. Solås (Nofima), K.M. Karlsen (Nofima), R. Robertsen (Nofima), R. Tveterås (Universitetet i Stavanger (UiS)/IRIS), F. Asche (UiS/IRIS), B. Hersoug (Universitetet i Tromsø (UiT)/Norges fiskerihøgskole), B. Sjørgård (Kyllingstad Kleveland Advokatfirma) & T.C. Osmundsen (NTNU Samfunnsforskning – Studio Appertura) (2016). **Effekter av rettslig rammeverk: Er det rettslige- og forvaltningsmessige rammeverket for havbruksnæringen rigget for vekst? Norsk Sjømat**, 5-2015, pp. 26–28.

Tveterås, R. (2016). **Havbruksforvaltning**. *FiskeribladetFiskaren*, 20. juni.

Tveterås, R. (2015). **Regulert konkurransevne**. *FiskeribladetFiskaren*, 17. august.

6.5 Presentasjoner

Hanssen, B.A. (2014). **FHF's forskning på rammebetingelser i havbruksnæringen**, Værnes 14.09.2014 – oppstartsmøte.

Solås, A.-M., R. Robertsen, O. Andreassen & K.M. Karlsen (2015). **Effekter av rettslig rammeverk for norsk havbruksnæring – regelverksforenklinger**. Presentasjon på FHF's Havbrukssamling, Gardermoen. 13. oktober.

Robertsen, R. A.-M. Solås, O. Andreassen & K.M. Karlsen (2015). **Effekter av rettslig rammeverk for norsk havbruksnæring – regelverksforenklinger, Nofima**. Presentasjon for Fiskeridirektoratets havbruksseksjon i Bergen. 28. oktober.

- Robertson, R. (2015). **Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen – regelverksforenklinger Nofima**. Presentasjon til bruk for næringsaktører og næringsorganisasjoner m.fl. Juli 2015.
- Robertson, R., A.-M. Solås, O. Andreassen & K.M. Karlsen (2015). **§§ Havbruk – praktisering av regelverk**, styringsgruppemøte Bodø, 30. april.
- Andreassen, O., R. Robertson, A.-M. Solås & K.M. Karlsen (2015). WP – Forvaltningspraksis, styringsgruppemøte Bodø, 30. april.
- Solås, A.-M. (2015). **Enacting nature: Knowledge and Politics in Norwegian Coastal Zone Planning, Nofima**. Presentation at the MARE People and the Sea VIII Conference, Amsterdam. 26 June.
- Andreassen, O., R. Robertson, A.-M. Solås & K.M. Karlsen (2016). **Forvaltningspraksis - Havbruk - Foreløpige funn fra intervju med forvaltningen**. Styringsgruppemøte Værnes, 28. januar.
- Hanssen, B.A. (2016). **Åpning og velkommen, FHF**. Presentasjon på fagseminar om regelverk, Værnes 18. oktober.
- Osmundsen, T.C. (2016). **Forvaltningspraksis, NTNU Samfunnsforskning**. Presentasjon på fagseminar om regelverk, Værnes 18. oktober.
- Hersoug, B. (2016). **Havbruksnæringens rammebetingelser - en uforutsigbar reise i urent farvann, Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet**. Presentasjon på fagseminar om regelverk, Værnes 18. oktober.
- Tveterås, R. (2016). **Havbruksvekst – forvaltning og regelverkpraktisering – en utfordring fra forkvoter til trafikklys, Universitetet i Stavanger/International Research Institute of Stavanger (IRIS)**. Presentasjon på seminar om regelverk, Værnes 18. oktober.
- Robertson, R., A.-M. Solås & K.M. Karlsen (2016). **Om regelverksprosjektet, Nofima**. Presentasjon på fagseminar om regelverk, Værnes 18. oktober.
- Solås, A.-M., K.M. Karlsen & R. Robertson (2016). **Organisering av havbruksforvaltningen – Et velsmurt maskineri rigget for vekst? Nofima**. Presentasjon på fagseminar om regelverk, Værnes 18. oktober.
- Karlsen, K.M., A.-M. Solås & R. Robertson (2016). **Praktisering av regelverket – hva mener forvaltere og oppdrettere? Nofima**. Presentasjon på fagseminar om regelverk, Værnes 18. oktober.
- Kristoffersen, E. (2016). **Regelverkspraktisering på sitt beste og verste, Egil Kristoffersen & Sønner AS**. Presentasjon på fagseminar om regelverk, Værnes 18. oktober.
- Knudtsen, S.S. (2016). **Sektormyndighetenes ansvar og rolle – behov for forenkling, samordning eller nytenkning? Fylkeskommunenes Akvakultursamarbeid (FAKS)**. Presentasjon på fagseminar om regelverk, Værnes 18. oktober.
- Hareide, H. (2016). **Sektormyndighetenes ansvar og rolle – behov for forenkling, samordning eller nytenkning? Fiskeridirektoratet**. Presentasjon på fagseminar om regelverk, Værnes 18. oktober.
- Karlsen, K.M., A.-M. Solås & R. Robertson (2016). **Regelrett eller rett regel - håndtering og praktisering av regelverk for havbruk**. Presentasjon hos Fiskeridirektoratet Nord, 17 november 2016, Kystens hus – Tromsø.

6.6 Kommende avtalte presentasjoner

- Presentasjon 24 November 2016- Troms Fylkeskommune – Roy Robertson
- Presentasjon Primo Januar – Sjømat Norge Nord – Årssamling, Tromsø
- Presentasjon/Seminar Medio Januar – Ledelsen i Mattilsynet (Hele landet), Bergen
- Presentasjon Miljøseminar i Florø 8.februar 2017, Sjømat Norge

