



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi – Norges fiskerihøgskole

Politisk skjønn eller objektive kriterier?

En studie av lokalitetstillatelsens kriterier og lokalitets-MTB som forvaltningsinstrument

Evelyn Katrin Valøy

Masteroppgave i fiskeri- og havbruksvitenskap FSK-3960 (60 stp) – Mai 2021

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på mine fem år som student ved Norges fiskerihøgskole, og starten på et nytt kapittel. Disse fem årene har lært og gitt meg utrolig mye, og det er mange som fortjener en takk.

Jeg vil starte med å takke mine tre veiledere. Signe Annie Sønvisen, Bjørn Hersoug og Jahn Petter Johnsen, dere har vært uvurderlige for meg dette året. Deres ideer, kunnskap, faglige innspill og tips til litteratur kunne jeg ikke vært foruten. Jeg har satt enormt pris på dere, og at dørterskelen alltid har vært lav. Jeg vil også rette en takk til Bjørn-Petter Finstad for å ha koblet meg til Bjørn Hersoug, som igjen ledet meg inn på temaet.

Jeg vil takke de professorene jeg har møtt på min vei, som står for mye av den kunnskapen jeg i dag innehar, og som har vært lett tilgjengelige utenom forelesninger og seminarer. Videre vil jeg takke mine uvurderlige studievenner som jeg både har delt tårer, latter og mange timers lesing med. Uten å overdrive, hadde jeg aldri vært der jeg er i dag uten dere. Jeg vil også rette en stor takk til mine nærmeste, for å stille opp, heie på meg, og støtte meg gjennom både opp og nedturer.

Til sist vil jeg takke informantene som sa seg villig til å delta i studien. Deres kunnskap har gjort denne studien mulig, og har gjort det lettere å sette seg inn i et utfordrende tema.

Evelyn Katrin Valøy

Tromsø, mai 2021

Sammendrag

Havbruksnæringen er i stadig vekst og har uten tvil merket seg som en av Norges viktigste næringer for fremtiden. En viktig del av dagens system er tildelingen av lokalitetstillatelser langs den norske kysten. Denne søknadsprosessen viser seg som noe avansert, da det er seks ulike sektormyndigheter som skal fatte vedtak/uttale seg om de problemstillinger som faller inn under deres virkeområde, lover og forskrifter.

Sjøareal er en svært viktig del av oppdrettsnæringen, og med tanke på fremtidig vekst er vi avhengige av gode lokaliteter med høy produksjonskapasitet. Produksjonskapasiteten for en lokalitet styres gjennom det vi kaller lokalitets-MTB, og blir fastsatt av statsforvalteren (tidligere; fylkesmannen) basert på miljøundersøkelser, topografi og andre omkringliggende faktorer. Fastsettelsen av lokalitets-MTB er et viktig ledd i søknadsprosessen som tar utgangspunkt i tekniske og objektive kriterier. Undersøkelsene som legges til grunn kan likevel ikke teknisk måles, eller gi oss en fasit på lokalitetens bæreevne, noe som legger føringer for at det må utøves skjønn for å kunne fatte slike beslutninger.

En nærmere titt viser at det må utøves en god del, både politisk og faglig skjønn, gjennom flere ledd i søknadsprosessen, og at det er mange områder hvor tekniske og objektive kriterier ikke strekker til når det skal fattes beslutninger. Sammen med de forhåndsbestemte tekniske og objektive kriteriene, viser altså skjønn seg som en viktig del av prosessen. Likevel er det viktig å være obs på de problemstillingene skjønn kan føre med seg i forhold til legitimitet og tillit til forvaltningen.

Innholdsfortegnelse

KAPITTEL 1: INTRODUKSJON	1
1.1 HAVBRUKSNÆRINGEN I NORGE	1
<i>Strukturering av næringen</i>	1
1.2 PROBLEMSTILLING	2
<i>Avgrensning</i>	3
1.3 OPPGAVENS OPPBYGNING	4
KAPITTEL 2: TEORETISK RAMMEVERK	5
2.1 HVA ER ET FORVALTNINGSSYSTEM?	5
2.2 TILLATELSER SOM REGULERINGSVERKTØY	7
2.3 AREAL SOM FORVALTNINGSOBJEKT	8
<i>Kystsonoplan</i>	11
2.5 LEGITIMITET	12
<i>Begrepet legitimitet</i>	13
<i>Innholdslegitimitet</i>	14
<i>Prosedyrelegitimitet</i>	14
2.6 OFFENTLIG TILDELINGSPROSESS	15
<i>Skjønnsutøvelse</i>	16
<i>Objektivitet eller skjønn?</i>	17
KAPITTEL 3: METODE OG FORSKNINGSDESIGN	19
3.1 KVALITATIV METODE	19
<i>Intervju</i>	20
<i>Utvalg</i>	21
<i>Dokumentanalyse</i>	22
3.2 INNSAMLING AV DATA	24
<i>Semi-strukturerte intervju</i>	24
<i>Gjennomføring av dokumentanalysen</i>	26
3.3 DATAKVALITET	27
<i>Reliabilitet (pålitelighet)</i>	27
<i>Intern validitet (troverdighet)</i>	29
<i>Ekstern validitet (overførbarhet)</i>	30
3.4 FORSKNINGSETISKE VURDERINGER	31
KAPITTEL 4: UTVIKLINGA AV HAVBRUKSNÆRINGA SOM SJØAREALBRUKER	32
4.1 UTVIKLINGA I NORSK HAVBRUK FRA 1970	32
<i>Tildelingsrundene på 1980-tallet</i>	33
<i>Nedgangstider for næringa</i>	34

<i>Vendepunktet</i>	35
<i>Tildelingsrundene på 2000-tallet</i>	36
4.2 REGULERING AV NÆRINGA	38
<i>Utviklingsstillatelser</i>	39
<i>Trafikklyssystemet</i>	40
4.3 FREMTIDIG VEKST I HAVBRUKSNÆRINGEN	40
4.4 UTVIKLING AV AREALBEHOV OG UTFORDRINGER.....	41
KAPITTEL 5: SEKTORENE BEDØMMINGSGRUNNLAG	43
5.1 LOVGRUNNLAG	43
5.2 SØKNADSPROSESSEN I KORTE TREKK.....	44
5.3 FYLKESKOMMUNEN	45
<i>FAKS – fylkeskommunens akvakultursamarbeid</i>	47
<i>Konsekvensutredning KU</i>	48
5.4 KOMMUNEN	48
5.5 STATSFORVALTEREN (TIDLIGERE; FYLKESMANNEN)	51
<i>Dagens system</i>	51
<i>Nytt system?</i>	52
<i>Lokalitets-MTB</i>	53
5.6 MATTILSYNET.....	54
5.7 KYSTVERKET	56
5.8 FISKERIDIREKTORATET	57
6.9 OPPSUMMERING	58
KAPITTEL 6: DISKUSJON	60
6.1 SEKTORMYNDIGHETENES VURDERINGER.....	60
<i>Hvordan bestemmes lokalitets-MTB?</i>	61
<i>Hvilke faktorer vektlegges og hvordan avveier de ulike sektormyndighetene søknaden?</i>	61
<i>Bruk av faglig og politisk skjønn ved vurderinger og avveininger</i>	61
6.2 HVILKE IMPLIKASJONER HAR FAGLIG/POLITISK SKJØNNSSUTØVELSE FOR LEGITIMITET?	64
<i>Hvilke implikasjoner har faglig/politisk skjønnssutøvelse for innholdslegitimitet?</i>	65
<i>Hvilke implikasjoner har faglig/politisk skjønnssutøvelse for prosedyrelegitimitet</i>	66
6.3 HVORDAN SKJER TILDELINGEN AV LOKALITETS-MTB GJENNOM TEKNISKE (OBJEKTIVE) KRITERIER OG BRUK AV FAGLIG/POLITISK SKJØNN?	67
KAPITTEL 7: KONKLUSJON	69
7.1 FREMTIDIGE PROSJEKTER.....	69
REFERANSER	71
VEDLEGG I.....	77
VEDLEGG II	79

Kapittel 1: Introduksjon

1.1 Havbruksnæringen i Norge

Siden oppdrettsnæringen for alvor slo gjennom på starten av 1970-tallet har veksten og utviklingen vært enorm. Fra å være en liten næring styrt av små aktører til å bli en industri styrt av de største selskapene, har laksen vært med på å sette lille Norge på verdenskartet (Hersoug, 2014b; NOU 2019:18). Oppdrettsnæringa har på 50 år gått fra å produsere under 1000 tonn matfisk, til å produsere utrolige 1,4 millioner tonn, hvorav over 1,3 millioner tonn bestod av laks (Hersoug et al., 2021; Statistisk sentralbyrå, 2020a). Havbruk har per nå rukket å bli et av Norges største eksportmarked, og verdien utgjør 71% av den totale sjømateksporten (Norges Sjømatråd, 2020; Statistisk sentralbyrå, 2020b). I 2019 eksporterte Norge sjømat for 107,3 milliarder kroner, tilsvarende en verdiøkning på 8 prosent sammenlignet med 2018, dette til tross for 3 prosent nedgang i volum (Norges Sjømatråd, 2020). Målt i verdiskapning per årsverk bidro havbruk med rundt 3,8 millioner kroner, til sammenligning med fastlands-Norge som lå rett over 1 million kroner per årsverk. Havbruk har dermed per 2018 den fjerde høyeste verdien blant all næringsvirksomhet. Verdiskapningen, i form av bidrag til bruttonasjonalprodukt (BNP), inklusive ringvirkningseffekter, passerte i 2018 hele 68 milliarder kroner (Richardsen et al., 2019)

Strukturering av næringen

Oppdrettsnæringen har siden starten vært regulert av konsesjoner, som i dag betegnes som akvakulturtillatelser jfr. Akvakulturloven. Konsesjoner er den tidligere betegnelsen for det vi i dag kaller tillatelser. Disse to ordene brukes enda om hverandre, men det er betegnelsen tillatelse som er korrekt etter Akvakulturloven. Akvakulturtillatelsen består igjen av to deltillatelser, produksjonstillatelse og lokalitetstillatelse, som begge må innehas for at man etter loven innehar akvakulturtillatelse (Mikkelsen et al., 2019; NOU 2019:18, 2019). Produksjonstillatelsen har siden 2005 vært knyttet til et visst antall tonn maksimal tillatt biomasse (MTB), som forteller hvor mye fisk en oppdretter kan ha stående i sjøen til enhver tid. Produksjonstillatelsene er igjen knyttet til lokaliteter – et fysisk sjøareal langs kysten, og for å kunne benytte seg av en lokalitet trenger en lokalitetstillatelse (NOU 2019:18).

Produksjonstillatelsen har i utgangspunktet vært brukt som et ledd i regulering av totalproduksjonen, med en standard tillatelse på 780 tonn MTB, og 945 tonn MTB for de nordligste fylkene. Men med de reglene vi har i dag med trafikklyssystemet har produksjonstillatelsens funksjon som regulering av totalproduksjonen i stor grad bortfalt. (Hersoug et al., 2021; NOU 2019:18, 2019). Regjeringen har likevel valgt å beholde ordningen grunnet verdien av tillatelsene for selskapene (NOU 2019:18, 2019; Solås et al., 2015). Videre kan det også tenkes situasjoner i framtida hvor det igjen kan bli behov for å regulere totalproduksjonen. Lokalitetstillatelsene har derimot stor betydning for totalproduksjonen da tilgangen på lokaliteter er en av de største utfordringene for vekst og utvikling av næringen (Robertsen et al., 2016). Partiet Høyre hadde i sin tid en programformulering om at produksjonstillatelsen kunne bortfalle, men dette er ikke reist som aktuell politikk etter at partiet gikk inn i regjeringen Solberg (Hersoug et al., 2020).

Den økte konsentrasjonen, teknologiutviklingen og effektiviseringen i næringen har resultert i sterk bedriftskonsentrasjon, auksjon av tillatelser, og færre, men større lokaliteter (NOU 2019:18, 2019). Der det på slutten av 1990-tallet var rundt 1800 lokaliteter, er det i dag rundt 900, hvorav det er ca. 420 lokaliteter som har en lokalitets MTB over 3600 tonn (Hersoug et al., 2021). Dagens reguleringssystem av næringen er et resultat av mange år med prøving og feiling. Likevel er systemet relativt komplisert, og ved tildeling av tillatelser er lista lang med alle som kan ha interesser og innsigelser på hvor et oppdrettsanlegg kan ligge (Hersoug, 2013).

1.2 Problemstilling

Hensikten med denne studien er å få en grundig forståelse av hvordan søknadsbehandlingsprosessen foregår rundt lokalitetstillatelse og hva de ulike sektormyndighetene vektlegger ved behandling av slike søknader, da dette er et lite undersøkt tema. Fokuset vil ligge på samsillet mellom de tekniske/objektive kriteriene som ligger til grunn og det faglige skjønnet som brukes ved beslutningstaking i prosessen, spesielt i forhold til tildelingen av lokalitets-MTB. Dette er i grunn en lang og komplisert prosess, da det er hele seks sektormyndigheter som skal uttale seg og/eller fatte vedtak etter deres kunnskapsområde og lovverk. Da det i dag er tilgangen på lokaliteter som langt på vei «bestemmer» veksten i oppdrettsnæringen, vil det derfor være interessant å se hvordan de ulike sektormyndighetene vurderer søknaden

Overordnet problemstilling for studien er som følger:

Hvordan skjer tildelingen av lokalitets-MTB, med sikte på forholdet mellom tekniske (objektive) kriterier og bruk av faglig og politisk skjønn

Ut fra problemstillingen har jeg definert tre forskningsspørsmål som skal bidra til å besvare den overordnede problemstillingen:

- i. Hvordan bestemmes lokalitets-MTB?*
- ii. Hvilke faktorer vektlegges og hvordan avveier de ulike sektormyndighetene de ulike forholdene?*
- iii. I hvilken grad kan skjønnsutøvelsen i prosessen påvirke legitimiteten?*

Disse spørsmålene vil jeg besvare gjennom å gi en detaljert oversikt over søknadsprosessen og hva myndighetene legger til grunn ved tildeling av lokalitetstillatelse. Dette vil gi innsikt i hvordan avsatte arealer til havbruk blir til faktiske ressurser for en havbruksbedrift i form av en lokalitet.

Avgrensning

Prosessen og temaet som er valgt for denne studien kan i utgangspunktet bli ganske stor, med tanke på alle kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere som er involverte i søknadsprosessen. Det har derfor vært behov for å avgrense materialet slik at oppgaven ikke dekker for mye. Etter noen runder frem og tilbake, samt kontakt med ulike kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere kom jeg frem til følgende utvalg; kommunene; Tromsø, Bodø og Karlsøy, fylkeskommunene og statsforvalterne i; Troms og Finnmark, Nordland og Vestland. Fokuset vil derfor ligge på Nord-Norge, hvor det meste av fremtidig vekst og utvikling kan skje. Vestland valgte jeg å ta med som en kontrast, og for å kunne se og sammenligne deres utfordringer mot utfordringene i de nordlige fylkene.

1.3 Oppgavens oppbygning

Oppgavens kapittel 2 presenterer det teoretiske rammeverket, som omfatter forvaltningssystemet og reguleringsverktøy, areal som forvaltningsobjekt, legitimitet og skjønnsutøvelse. I kapittel 3 vil jeg redegjøre for den metodiske tilnærmingen, med beskrivelse av valgt metode, utvalg, datainnsamling, analyse og datakvalitet. Kapittel 4 tar for seg den norske havbruksnæringens historie og utvikling de siste 50 årene med fokus på areal, i tillegg til noen betraktninger rundt fremtidig vekst og arealutfordringer. Videre vil jeg i kapittel 5 presentere empirien som ligger til grunn for studien. I kapittel 6 vil jeg drøfte funnene opp mot gjeldende teori for å kunne besvare forskningsspørsmålene jeg har utarbeidet. Jeg vil til slutt, i kapittel 7 gi en kort konklusjon, i tillegg til å komme med noen betraktninger om fremtidige prosjekter.

Kapittel 2: Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet skal jeg redegjøre for det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for besvarelse av problemstillingen i studien. Jeg vil først redegjøre for forvaltningssystemet, forstått som et samspill mellom to delsystemer. Deretter vil jeg undersøke og beskrive bruken av tillatelser som styringsverktøy, med fokus på lokalitetstillatelser. Deretter vil jeg beskrive hvordan areal defineres som forvaltningsobjekt og beskrive hva en kystsoneplan er og bruken av denne. Dette vil være vesentlig for at disse styringsverktøyene skal fungere som legitime. Jeg vil deretter redegjøre for begrepet legitimitet i forhold til forvaltningssystemet, samt si noe om skjønnsutøvelse og objektivitet i forvaltningen

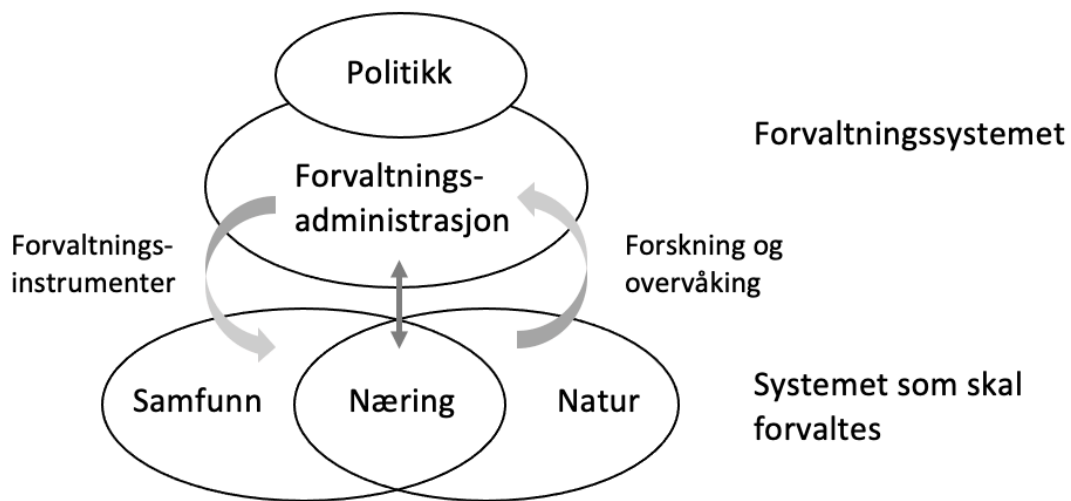
2.1 Hva er et forvaltningssystem?

At naturressurser bør forvaltes på en bærekraftig måte er vel noe de aller fleste av oss er enige i, men hva vil det egentlig si å forvalte? Begrepet forvaltning¹ omfatter flere områder, både det å styre aktørenes atferd, men også å disponere og fordele ressursene i henhold til aktørenes bruk og behov. I tillegg burde alt dette gjøres på en stabil og forutsigbar måte (Johnsen & Hersoug, 2012). En annen måte å forklare begrepet forvaltning er at det innebærer samspillet mellom et sosialt konstruert styresystem og et naturlig system som skal styres (Johnsen, 2014). Jentoft (2007) forklarer dette ved at arealforvaltningen kan ses på som et samspill mellom to delsystemer; *forvaltningssystemet* og *systemet som skal forvaltes*. Denne modellen er illustrert i figur 1. Forvaltningssystemet viser til de politiske målsettingene og forvaltningsadministrasjonen, mens systemet som skal forvaltes viser til samfunns- og næringsinteresser, samt naturen. (Jentoft, 2007; Johnsen & Solås, 2014).

Ressursforvaltning handler mye om å skape forvaltningsregimer som gjør at vi kan omtale natur og mennesker som *objekter* som kan forvaltes. Et objekt kan forvaltes når det kan klart avgrenses fra omgivelsene, slik at det er mulig å definere legalt og legitimt hvordan menneskelig atferd overfor objektet skal utfolde seg. I tillegg må vi kunne måle effekten av denne atferden og om nødvendig justere reguleringene som ligger til grunn.

¹ Forvaltning er en betegnelse på ulike former for å ta vare på, benytte eller administrere ulike egenskaper, ressurser eller goder (Bernt, 2020).

Menneskelig aktivitet påvirker naturen, og selv om vi kan ikke forvalte naturen i seg selv, kan menneskene som utnytter seg av den, styres. Man kan derfor si at forvaltning handler om å etablere ulike instrumenter som påvirker aktørene i samfunnet på en slik måte at det gir en ønsket positiv eller negativ effekt i naturen. Ved bruk av disse forvaltnings-instrumentene forsøker man å operasjonalisere både politiske mål og faglige vurderinger (Johnsen & Solås, 2014).



Figur 1: En modell som viser til forvaltningen, som kan forstås som en interaksjon mellom de to delsystemene; forvaltningssystemet og systemet som skal forvaltes (Solås et al., 2015).

Som illustrert av figur 1 foregår det et kontinuerlig samspill både innad i, og mellom de to delsystemene. Innenfor forvaltningssystemet vil politikken i bred forstand representere samfunnsinteressene. Politikk og administrasjon er her organisatorisk adskilt og viser til Storting, som vedtar politikk og lover, versus regjering og andre underliggende etater som utøver politikken. Fagkunnskap og innspill blir fortolket av administrasjonen, som blant annet kan forberede lovforslag eller endringer som blir tatt videre til politisk behandling. Vedtatte lover og politiske kompromisser i Stortinget vil derfor danne grunnlag for de mer spesifikke forvaltningsinstrumentene som benyttes (Solås et al., 2015). Forvaltningsadministrasjonen vil da med utgangspunkt i eksisterende lovverk og politisk mandat definere forvaltningsinstrumenter (pil til venstre i figuren), som kan være spesifikke regler, forskrifter, praksiser, prosedyrer, konsesjoner og lokaliteter, som iverksettes på bakgrunn av de politiske målsettingene og av kunnskap om systemet som skal forvaltes. (Johnsen & Solås, 2014; Solås

et al., 2015). Denne oppgaven vil beskrive mer detaljert etater og funksjoner i forvaltningsadministrasjonen, og den vil også presentere en rekke av instrumentene som brukes og særlig de vurderinger som er knyttet til ett av instrumentene, nemlig lokalitets-MTB.

Innenfor «systemet som skal forvaltes» har vi næringens aktiviteter, som utøves i samspill med både det øvrige samfunnet og naturen. Her vil handlingene gjort av næringsutøverne føre til samfunnsmessige virkninger, som verdiskapning, sysselsetting og legitimitet, eventuelt illegitimitet, noe som kan påvirke både forvaltningens rolle og aktiviteter. Disse handlingene vil samtidig ha en effekt på naturen, som ved utslipp av næringssalter eller rømming av oppdrettsfisk. Disse effektene som oppstår på samfunnet og naturen vil fanges opp gjennom forskning og overvåking (pil til høyre i figuren), som gir grunnlaget for evaluering og revidering av forvaltningsinstrumentene. Den grå pilen i midten av figuren viser til at det uavhengig av forsknings- og overvåkningskanalen, vil gå informasjon mellom de to delsystemene. Dette kan for eksempel være i form av høringsuttalelser eller lignende (Solås et al., 2015). Johnsen og Solås (2014) peker på at forvaltningen ideelt sett er et styringssystem basert på kunnskap og informasjon, evaluering, iverksetting og respons. I praksis er det derimot ikke like enkelt, da politikken ikke bare er kunnskapsbasert, men baserer seg også på verdier og meninger, noe som innebærer at det utøves skjønn (Clemet, 2020; Willumsen, 2015).

2.2 Tillatelser som reguleringsverktøy

I Garrett Hardins kjente artikkel *The tragedy of the commons* belyser han en problemstilling han mener er aktuell dersom det ikke finnes noen form for statlige reguleringer. Han tar utgangspunkt i et samfunn med fri adgang til en ressurs, og rasjonelle aktører som vil maksimere egen profitt, noe som han mente bestandig ville føre til overforbruk og ødeleggelse av ressursen (Hardin, 1968). Artikkelen førte til mye debatt, og det har kommet flere motsvar til denne artikkelen som bl.a. viser at flere fiskerier har klart å forvalte ressursene på egenhånd (Cappelen, 1999; Ostrom, 2009; Schreiber & Halliday, 2013). Når det er sagt, er likevel reguleringer gjort av myndighetene både godt implementert og akseptert her i Norge. Tidligere har jeg snakket om forvaltningsinstrumenter som brukes i et forvaltningssystem, og tillatelser, lokalitetstildeling og MTB som eksempler på styringsinstrumenter som benyttes i forvaltningen (Johnsen & Solås, 2014).

2.3 Areal som forvaltningsobjekt

Siden midten av 1800-tallet har det i Norge vært forsøkt med oppdrett av matfisk, men utviklingen tok ikke av før på starten av 1970-tallet, som kort fortalt var følgene av at man gikk fra ørret til laks, fra ferskvann til sjøvann, og fra innhengninger til flytemerder (Kolle, 2014c; Møller & Haaland, 2014a). Som følge av dette kom det en midlertidig oppdrettslov i 1973, som for første gang begrenset etableringen i næringen med krav om tillatelse (på denne tiden kalt offentlig løyve) for å kunne drive oppdrett (Kolle, 2014c). Innenfor fiskeriforvaltning er bruken av tillatelser (konsesjoner) en praksis som går mange år tilbake og derfor er godt implementert hos fiskerne, noe som var grunnen til at Lysø-utvalget foreslo tillatelser som reguleringsverktøy for å styre havbruksnæringen (Hersoug, 2015).

Etter trafikklyssystemet gjorde sitt inntog og nye regler trådte i kraft, er det i hovedsak ikke lengre produksjonstillatelsen som regulerer totalproduksjonen. Produksjonen reguleres gjennom trafikklyssystemet som baserer seg på lusetall, og det er lusetallene i de ulike produksjonsområdene kysten er delt inn i som bestemmer om området må redusere, fryse eller øke produksjonen (Hersoug et al., 2021; Meld. St. 16, 2014-2015; NOU 2019:18, 2019). Dette fører til at veksten på mange måter avhenger av tilgangen på arealer, og ikke minst tilgangen på gode arealer, som har gode miljøforhold og tåler høyt produksjonsvolum.

Av Norges 356 kommuner er det 225 av dem som grenser til kysten, så vi kan konkludere med at kystarealet er viktig for Norge (Kartverket, 2020, 2021). Areal har utviklet seg til å være en særskilt viktig ressurs i kystsonen, noe som kan understrekes av oppnevningen av ekspertutvalget som skulle se på hvordan arealbruken i havbruksnæringa kunne gjøres mest mulig effektiv og bærekraftig (Arealutvalget, 2011; Solås, 2014).

Før 1980 var interessen for planlegging i kystsonen og sjøarealene liten. De kystnære områdene ble i hovedsak brukt til fiske, sjøtransport og rekreasjon hvor det var lite konflikter. Etter hvert som oppdrettsnæringen fikk et visst omfang, ble det flere og flere konflikter med den tradisjonelle fiskerinæringen, ettersom noen områder var ønsket av begge næringene (Hersoug, 2014a).

Jeg har tidligere nevnt at dersom noe skal kunne forvaltes må det avgrenses til objekter. Det er derfor nødvendig å definere sjøarealet som et avgrenset forvaltbart objekt for at det skal kunne forvaltes. Dette ble gjort gjennom at lovverket begynte å definere egenskaper og bruk av sjøarealet og knytte det til i ulike eksisterende planverk. Dermed kunne arealet defineres kvantitativt eller kvalitativt slik at brukerne kan oppfatte og forholde seg til visse egenskaper ved arealet. Kystområdene har altså forvaltningsmessig vært et planobjekt siden 1985 først som arealer for havneutbygging, men senere blitt regulert som areal for flere typer brukere. Ved å knytte definerte brukere til arealet så tilskrives det også egenskaper. Etter hvert som kysten fikk flere plan- og reguleringsmessig definerte brukergrupper, som bidro til enda flere iscenesettelser² av arealet langs kysten, ble også konfliktpotensialet større. Dermed blir det ytterligere behov for regulering og forvaltning av kysten. Kystområdene skapes som mangfoldige objekter som brukes og må forvaltes. Arealplanleggingen til sjøs har dermed bidratt til å skape kystområder til et *multippelt objekt*, som vil si et objekt som har mange funksjoner, egenskaper og betydninger samtidig. Gjennom den mangfoldige produksjonen av det multiple objektet deltar mange aktører, som alle har en legitim rett til deltakelse. Aktiviteter som fiske, oppdrett, skipsfart og dykking har betydning både for brukerne og for andre som må forholde seg til disse aktivitetene. Kysten kan være et fiskefelt, et verneområde eller fungere som et område for transport. Området kan regnes som robust eller sårbart, det kan være tilgjengelig eller utilgjengelig, det kan representere verneverdig natur, eller som en mulighet for næringsutvikling, alt avhengig av hvem som får gjennomslag for sin definisjon av området (Johnsen & Hersoug, 2012).

Kystsoneforvaltning har dermed utviklet seg i en retning hvor det ikke bare er det fysiske overflatearealet som er viktig, men at det stadig kommer et bredere spekter av ressurser og interesser som blir oversatt til arealspørsmål. Av den grunn er det behov for et bredere perspektiv på hva areal er, og hva det representerer. Dette kommer blant annet til uttrykk igjennom arealplaner for sjøområder, som har sitt utspring i forvaltning av landareal, som i dag omfatter mye mer enn bare arealet. Dette handler mye om at et sjøareal aldri kan varig endres, ei heller kan det fullstendig avgrenses, både i forhold til andre brukere eller tilstøtende områder. I sjøen vil det alltid være en vedvarende dynamikk, og påvirkningen til omkringliggende omgivelser vil aldri stoppe. Vi kan si at arealet har endret seg fra å være et

² Iscenesette kan ha flere betydninger, men viser her til de ulike aktørene som etablerer seg langs kysten som må tas hensyn til og vil påvirke de eksisterende aktørene.

enkelt og avgrensbar forvaltningsobjekt, til et heterogent, sammensatt og dynamisk objekt, som påvirkes av metodene som brukes til å definere og forvalte det (Johnsen & Hersoug, 2012). Areal i kystsoneforvaltning er derfor et firedimensjonalt objekt som representerer bunn, vannsøyle, overflate, dynamikk og utvikling over tid, i tillegg til bruk, biodiversitet og topografi. Det er et multippelt objekt hvor disponeringa av arealet skjer gjennom planprosesser, men hvor også andre faglige prosesser virker inn. Et virkemiddel som brukes er for eksempel lokalitets-MTB som uttrykker arealets bæreevne med hensyn til påvirkning fra oppdrett.

Regelverket som er sentralt for arealforvaltningen er plan- og bygningsloven (PBL). Bestemmelser angående planer for landareal ser vi går helt tilbake til 1924, som var da den første bygningsloven ble vedtatt (Kleven, 2011). Bygningsloven av 1965 ble avløst av plan- og bygningsloven i 1985 som for første gang gav kommunen muligheten til å regulere kommunens havnedistrikter. Det var denne som først satte kyst- og sjøarealet i fokus ved planlegging av arealbruk (Hersoug, 2012; Sandbæk, 2003; Solås, 2014). Ved revideringen av PBL i 1989 ble kommunens ansvar utvidet ved at kommunene nå fikk planlegge sjøområdene helt ut til grunnlinjen³. I 2009 ble planleggingsretten igjen utvidet, nå til én nautisk mil, dette som følge av tilpasninger til EUs vanndirektiv(Hersoug, 2012).

Som vi ser reguleres bruken av areal gjennom PBL, og vi kan derfor si at den sentrale aktiviteten her er *planlegging* (Solås, 2014). Hvis vi ser på planlegging i en bredere samfunnsmessig kontekst, kan det forstås som en form for styring (Hofstad, 2018). Hofstad (2018) mener offentlig styring kan forklares som;

«en formålsrettet aktivitet som kan utøves av flere ulike offentlige aktører gjennom et sett ulike virkemidler og kunnskapsformer hvor målet er å påvirke folks og organisasjoners atferd og aktiviteter i tråd med skiftende mål og med til dels uforutsigbare konsekvenser» (Hofstad, 2018: 25).

³ Grunnlinjen er en linje mot åpent hav i kystens hovedretning. Den er sammensatt av rette linjestykker trukket mellom de ytterste tørre punktene (ved fjære sjø) på land øyer og skjær og kan trekkes rett over fjorder. Den regnes som basislinje for flere andre sjøgrenser ((Sandbæk, 2003); Solås (2014)).

I Norge foregår planleggingen på tre nivåer; stat, fylkeskommune og kommune. Da det er kommunene som planlegger de mest kystnære områdene som innebærer valg av lokaliteter, er det følgelig den kommunale arealplanleggingen som er relevant for denne studien. Samordning og tildelingen skjer via fylkeskommunen (Sandbæk, 2003).

Kystzoneplan

Dersom en kommune utarbeider en arealplan som også inneholder en arealplan for sjø, kan vi herunder kalle dette for en kystzoneplan (Sandbæk, 2003). I Norge har arealplanlegging i sjøarealene en langt kortere tradisjon enn for planlegging på land (Sørdahl et al., 2017). Ser vi tilbake på 1992 var det kun 22% av kystkommunene som hadde vedtatt arealplan hvor sjøarealene inngikk. I 2005 var det derimot kun 18% av kystkommunene som ikke hadde plan for kystzone og sjøområdene (Stokke et al., 2006). Antallet har senere økt ytterligere og i 2010 var det kun 13 kommuner som ikke hadde arealplan for sjøområdene, mens ved utgangen av 2015 var dette antallet redusert til 6 kommuner (Sørdahl et al., 2017).

Det er som nevnt PBL som i dag gir kommunen anledning til å integrere sjøområdene en nautisk mil utenfor grunnlinjene i sin overordnede planlegging (Stokke et al., 2012). Det viktigste juridiske grunnlaget for planlegging av areal i sjø fremkommer av PBL §11-7 punkt 6 som lyder «Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone. Underformål: ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon» (Plan- og bygningsloven, 2008; Stokke et al., 2012). Kommunen vil dermed få en helhetlig planlegging med mulighet til bedre styring på alle enkeltbeslutninger som finner sted i kystsonen. Planleggingen vil sikre bedre integrering og styring, da arealbruksendringer for land- og sjøområder kan ses i sammenheng (Stokke et al., 2012).

Det har gjennom tiden verset mange forskjellige definisjoner av begrepet kystzoneplanlegging, men innenfor rammene av PBL omfatter dette alle interessene i kystsonen. Selve planleggingen og hva man ønsker å vektlegge, avgjøres likevel etter hvilke forutsetninger og behov den enkelte kommune har. Kystzoneplanlegging blir av Klima- og miljødepartementet definert på følgende måte: «Med kystzoneplanlegging forstår vi en planlegging som ser bruken av de nære land- og sjøområdene i sammenheng». Det skal altså være en integrert del av den helhetlige planleggingen (Sandbæk, 2003)

Planlegging i sjøområdene er fortsatt en frivillig aktivitet for hver kommune å avgjøre, men så langt har nesten alle kystkommunene enten latt sjøarealet inngå i kommunens arealdel, eller som separate kystsoneplaner. For kommuner som ønsker oppdrettsvirksomhet må det foreligge en plan for sjøarealet, selv om denne kan være både gammel og utdatert (Sørdahl et al., 2017).

Interkommunal planlegging

De siste årene har det blitt mer og mer vanlig med såkalt interkommunal planlegging, som vil si planlegging på tvers av kommunegrenser (Sørdahl et al., 2017). Interkommunalt plansamarbeid gjør det mulig å se ulike arealbehov, nærings- og samfunnsinteresser i sammenheng. På grunnlag av dette kan det gjøres vedtak om felles bruk og vern av ressursene innenfor de ulike kommunene. En slik type plan kan gi bedre kystsoneplanlegging, hvor både sjøfartsinteresser, miljøhensyn og fiskeri- og havbruksinteresser kommer sterkt inn. Dette vil også kunne gjøre det enklere for aktører som søker om tiltak i flere kommuner, som ofte vil gjelde for oppdrettsselskaper (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b).

Per dags dato har det vært initiert rundt 10 interkommunale samarbeidsprosesser som totalt inkluderer over 60 kommuner, hvor to kommuner har vært delaktig i to parallelle prosesser (Rånes, 2021b; Sørdahl et al., 2017). Blant disse er kystsoneplanen for Tromsøregionen, vedtatt i 2015, som inkluderer Tromsø, Balsfjord, Karlsøy, Lyngen og Målselv kommune. Tromsø-området regionråd vedtok i 2018 at denne kystsoneplanen hadde behov for revidering, et arbeid som startet i januar 2020 og inkluderer kommunene Tromsø, Balsfjord og Karlsøy (Tromsø-området regionråd, 2021).

2.5 Legitimitet

Ethvert myndighetsinngrep i samfunnslivet, således fiskeri- og havbruksforvaltningens vedtak, er underlagt legalitetsprinsippet. Dette betyr at myndighetene må ha lovmessig dekning for alt de foretar seg i reguleringssammenheng. Reguleringens og forvaltningsapparatets legitimitet vil således være avhengig av at dette kravet innfris (Jentoft & Mikalsen, 2001).

Det er viktig å skille mellom legalitet og legitimitet. Legalitet ses på som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for at utøverne skal oppfatte reguleringsystemet som legitimt. Det er ikke nok for reguleringsystemet å passere en lovmessig test, det må også kunne begrunnes i forhold til overordnede prinsipper, hensyn, standarder og mål. Et regulerings-system som ikke innfrir rimelige krav til rettferdighet og rettsikkerhet, vil mest sannsynlig bli utfordret selv om det har et godt lovgrunnlag (Jentoft & Mikalsen, 2001). Jeg vil ta for meg begrepet legitimitet senere.

Legitimitet diskuteres ofte i forhold til makt⁴, og i et samfunn som vårt må makt kunne legitimeres (Jentoft, 2000; Jentoft & Mikalsen, 2001). Det må foreligge gode grunner for at noen skal ha makt til å innsnevre andres frihet til å handle. Både fiskeri- og havbruksnæringen er basert på maktbruk fra myndighetene som har mulighet til å begrense fiskernes atferd og straffe manglende overholdelse av lover og regler. Det er derfor viktig at reguleringsystemet kan legitimeres ved for eksempel gode grunner for både reguleringsbestemmelsens innhold og forvaltningsapparatets myndighetsutøvelse (Jentoft & Mikalsen, 2001)

Begrepet legitimitet

Legitimitet har lenge vært et begrep innenfor samfunnsvitenskap og blir snarere beskrevet enn definert (Jentoft, 2000; Suchman, 1995). Spørsmålet om legitimitet dukker ikke bare opp i fiskeri og havbruksforvaltningen, men drøftes ofte i forbindelse med statlig virksomhet rent allment. Dette temaet står sentralt i flere fag, og er noe samfunnsvitenskapens klassikere hadde mye å si om (Jentoft, 1998). Begreper som rettferdighet, korrekthet, aksept eller begrunnelse brukes for å beskrive maktforhold, sosial orden eller interesselstand (Stratoudakis, 2021). I følge store norske leksikon beror legitimitet på aksept, at noe har legitimitet dersom det har bred aksept. Dette kan være fordi det er godkjent i lov eller fordi det av andre grunner anses rettmessig eller rettferdig (Knudsen, 2021).

Den tyske sosiologen Max Weber gis gjerne æren for å knytte legitimitet til å samsvare med sosiale normer og formelle normer (Bjørkan & Eilertsen, 2020). Suchman bruker en mye

⁴ Makt kan helt enkelt beskrives som at; «A har makt over B i den grad A får B til å gjøre noe han/hun ellers ikke ville gjort.», her beskrevet av statsviteren Robert A. Dahl (1915–2014). Sosiologen Max Webers (1864–1920) definisjon kan ses på som klassisk og noe mer presis; «Makt betegner enhver sjans til å gjennomføre sin vilje innenfor en sosial relasjon, også på tross av motstand, uansett hva denne sjansen beror på.» (Engelstad, 2019)

sitert definisjon av legitimitet; “Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions.” (Suchman, 1995: 574). Tyler (1990) hevder at legitimitet ikke er statisk, men endres over tid, avhengig av forholdet mellom ressursbrukerne og forvaltningsmyndighetene (Nielsen, 2003; Tyler, 1990).

Innholdslegitimitet

Legitimitet trenger ikke bare uttrykke seg som myndighetens evne til å overbevise ressursbrukernes vilje. En kan også hevde at legitimiteten befinner seg i selve «tingen», som her vil si i reguleringsystemets innhold. Legitimiteten vil da være avhengig av at noen forhåndsbestemte standarder og krav innfris av reguleringsystemet. Legitimiteten vil bero både på noen mer objektive kriterier som gjelder uavhengig av hva aktørene måtte mene, i tillegg til mer subjektive vurderinger fra de ulike aktørene (Jentoft & Mikalsen, 2001).

Rasjonalitet, fornuft, og rettferdighet er begreper som må gis et konkret innhold i forbindelse med reguleringene, i tillegg til å fungere som standarder som fiskeriforvaltningen vil bedømmes ut fra. Det er nødvendig og ta hensyn til hvordan disse begrepene defineres rent allment før den konkrete utformingen av reguleringene. Det er et poeng i å si at legitimiteten har et normativt grunnlag, og at den ikke kun er et resultat av, men et premiss for, reguleringsystemet. Legitimiteten «produseres» ikke bare innenfor og av reguleringene, men også ute i næringen og generelt i samfunnet. Legitimitet er dermed ikke bare avhengig av hva ressursbrukerne får ut av reguleringene, men også av at reguleringene er i samsvar med etablerte og allmenne oppfatninger, holdninger og standarder, og hva som er rasjonelt, fornuftig og rettferdig (Jentoft & Mikalsen, 2001).

Prosedyrelegitimitet

En annen måte legitimitet kan oppstå på, er som et resultat av måten reguleringene framkommer på og utføres. Her kan ulike metoder brukes; staten kan innta rollen som «suveren» - den som vet best og bestemmer alt, som i beslutningsteori kan benevnes som «top-down». Eller så kan prosedyren følge et «bottom-up» prinsipp, hvor ressursbrukerne har vært med på å utforme reguleringene, altså direkte deltakelse fra ressursbrukerne (Jentoft & Mikalsen, 2001).

Det er for øvrig nødvendig å kunne skille mellom legitimitet som knytter seg til *innholdet* i reguleringene og legitimiteten som knytter seg til *prosedyren*. Ved å kombinere disse to formene for legitimitet vil vi få følgende tabell (Jentoft & Mikalsen, 2001):

		Innholdslegitim?	
		Ja	Nei
Prosedyrelegitim?	Ja	1	2
	Nei	3	4

Figur 2: Viser sammenhengen mellom legitimiteten for innholdet og prosedyren (Jentoft & Mikalsen, 2001).

Figur 2 viser fire situasjoner hvor ressursbrukerne enten finner innholdet og/eller prosedyren i reguleringene, legitim, eller de kan avvise dem begge. Her vil legitimiteten og etterlevelsen være størst i situasjon 1, og lavest i situasjon 4. De resterende situasjonene 2 og 3 er derimot interessante da de kan gi en pekepinn på hva som teller mest i forhold til legitimitet og etterlevelsen, utfallet (innholdet) eller prosessen? (Jentoft & Mikalsen, 2001).

2.6 Offentlig tildelingsprosess

Offentlige tildelingsprosesser krever gjerne fastsatte retningslinjer ved tildeling av offentlige goder. Et administrativt fordelingsystem forutsetter nemlig at forholdet mellom forvaltningen og brukerne er strukturert av regler, og at nettopp brukerne aksepterer betingelsene for å oppnå tilgang til de godene som fordeles (Bleiklie et al., 1997);

- de må vise at de kvalifiserer seg for å motta en ytelse
- de må akseptere de gjeldende reglene for prioritering

Skjønnsutøvelse

Utøvelse av skjønn handler om vurderingene vi gjør når vi skal fatte beslutninger på områder som er komplekse og kanskje uoversiktlige (Heum, 2014). Skjønn er en måte å forholde seg til et sett størrelser hvor en eller flere av størrelsene ikke kan tallfestes (Eckhoff & Smith, 2014). Vi utøver skjønn for å finne det beste svaret blant mange mulige når det ikke finnes noen eksakt oppskrift på hva som er riktig kilde. Likevel vil skjønnet være omgitt av rammer og hensyn, som legger rammer for hvordan skjønnsutøvelsen skal foregå (Heum, 2014). Forvaltningsskjønn viser til de sider i offentlig forvaltning som ikke er rettslig normert, ved lov eller ulovfestede rettsregler. Forvaltningsskjønnet angår i første rekke politiske og forvaltningsmessige hensiktsmessighetsvurderinger (Bernt, 2016).

Både politikkenes innhold og iverksettelsen av den er viktig i den offentlige diskusjon, og det er enighet om at det er nettopp ved implementeringen av politiske vedtak at politikkenes innhold blir bestemt. Dette vil si at den endelige utformingen skjer gjennom profesjonenes praktisering av regelverket og fagkunnskap. Beslutningene som fattes innebærer ofte at profesjonene må utøve skjønn, og denne utøvelsen tar blant annet utgangspunkt i beslutningens juridiske og faglige grunnlag (Lorentzen, 2005). Det vil være nødvendig å gjøre vurderinger ut fra hva som er hensiktsmessig, nyttig, fornuftig og rimelig (Kirkebøen, 2013).

Utøvelse av skjønn kan deles i tre komponenter; for det første må det i den aktuelle beslutningssituasjonen tas stilling til hvilke hensyn som skal telle med, for det andre må hensynene gis et presist innhold, og for det tredje utøves det skjønn når man skal ta stilling til hvordan hensynene skal avveies mot hverandre. Det vil naturlig nok variere hvor omfattende det skjønnsmessige rommet er ut ifra hvilke beslutninger som skal tas, da ingen saker er like. Relasjonen mellom begrepet skjønn og regel kan ses på som et kontinuum⁵ langs en dimensjon, hvor det ene ytterpunktet består av beslutninger hvor det utøves skjønn for å ta stilling til hvilke hensyn som skal inkluderes, hvordan de skal forstås, og hvordan de skal avveies. I det andre ytterpunktet vil skjønnsutøvelsen være eliminert gjennom regler som sier hvilke hensyn som skal trekkes inn, hvordan de skal brukes og hvor stor vekt de skal tillegges (Lorentzen, 2005).

⁵ Kontinuum er et sammenhengende hele eller mengde; noe som er vedvarende, en kontinuitet (Grøn, 2019).

Det kan ikke ses på som uvanlig at en avansert velferdsstat med flere selektive velferdsordninger og ulike profesjonelle yrkesutøvere må bruke skjønn ved utdeling av velferdsgoder. Omfanget og karakteren av relevante hensyn er som regel enormt, og ulike saker krever gjerne vektlegging av ulike hensyn. I tillegg kan de ulike hensynene tolkes forskjellig av de ulike saksbehandlerne. Likevel er det naturlig det vekker oppsikt når skjønnsutøvelse fører til forskjeller i fortolkning og praktisering av tildelingsregler. Dette kan igjen føre til at en får uønsket ulikhet som resultat. Andre negative konsekvenser dette kan få er vilkårlig eller uforutsigbar saksbehandling (Lorentzen, 2005).

Til tross for de negative sidene ved bruk av skjønn, er det ofte uunngåelig, og kan også være den beste og mest rettferdige måten å fatte beslutninger. Utgangspunktet for alle beslutninger behandlet av offentlige myndigheter er at like saker skal behandles likt, og ulike ulikt. I mange prosesser hvor det tildeles et offentlig gode vil det være nødvendig for beslutningstakeren å bruke sitt faglige skjønn. Dette begrunnes i at det som regel er umulig å etablere lover og regler som skal fange opp alle tenkelige og relevante hensyn som bør eller kan vektlegges. I tillegg er det beslutningstakerens faglige kompetanse i kombinasjon med nærhet til beslutningssituasjonen som gjør de i stand til å finne fram til de viktigste og mest relevante hensynene (Lorentzen, 2005).

Objektivitet eller skjønn?

I likhet med makt generelt, må et styringssystem underbygges med hensyn til standarder for rasjonalitet, fornuft og rettferdighet, begreper jeg tidligere har nevnt. Dersom disse standardene ikke kan oppfylles vil brukerne finne det vanskelig å akseptere ledersystemet (Jentoft, 2000). Jeg har også tidligere nevnt noen betingelser for at et reguleringsystem skal være legitimt, hvor objektive kriterier var en av disse (Jentoft & Mikalsen, 2001). Disse betingelsen og krav kommer til nytte i en offentlig tildelingsprosess. Dette er i hovedsak i forhold til hvordan denne prosessen vil kunne oppfattes som legitim av de som påvirkes av prosessen, og ønsker det gode som tildeles. Det vil, som ved mange andre tilfeller i samfunnet, være nødvendig at ressursbrukeren oppfatter systemet og prosessen som både rasjonell, fornuftig og rettferdig. Dette vil være naturlig å bruke i argumentasjon for at en offentlig tildelingsprosess bør baseres på *objektive indikatorer*. På denne måten vil det være

enkelt for ressursbrukerne å vite hva myndighetene vil bedømme dem ut fra, og dermed lettere å akseptere dersom en får avslag (Jentoft, 1998, 2000; Jentoft & Mikalsen, 2001).

Forhold som reiser tvil om rimelighet, rettferdighet eller troverdighet ved skjønnsbaserte beslutninger, vil kunne svekke beslutningens legitimitet. Sånn sett kan både forhold knyttet til subjektivitet og kompetanse således som åpenhet og dokumentasjon svekke eller styrke det faglige skjønnsnets legitimitet. Da legalitet innebærer at en avgjørelse er rettferdiggjort på grunnlag av rettsregler, innebærer legitimitet at en avgjørelse er rettferdiggjort på grunnlag av anerkjente verdier. Spørsmål knyttet til en beslutnings legalitet kan som regel overprøves eller påklages, mens når det gjelder en beslutnings legitimitet vil dette være mindre entydig og problematisk. Avgjørelser om hva som er det mest rettferdige eller riktige i en sak, vil alltid kunne vekke strid og uenigheter (Hanssen et al., 2015). I mange tilfeller vil det åpenbart være vanskelig å skille eller å se hvem som har det største behovet, noe som vil føre til bruk av skjønsmessige vurderinger, ettersom et valg må tas (Hersoug et al., 2021).

Det er også verdt å nevne at ressursbrukere ser ulikt på spørsmålet om legitimitet, både når det gjelder innholdet og prosessen, om de er akseptabelt eller ikke. Noe som er legitimt for den ene, er ikke nødvendigvis legitimt for den andre. Det vil derfor være en forutsetning for legitimiteten at ressursbrukerne seg imellom og myndighetene blir enig om hva legitimitet skal bety (Jentoft, 1998).

Kapittel 3: Metode og forskningsdesign

Jeg vil i dette kapittelet presentere og begrunne den metodiske tilnærmingen jeg har valgt, samt gjøre noen vurderinger i forhold til kvaliteten, herunder relabilitet og validitet. Jeg vil avslutte med noen betraktninger rundt forskningsetikk som angår min studie.

Metode kan ses på som en måte å samle inn empiri, eller det vi kaller data om virkeligheten. Metoden kan derfor ses på som et hjelpemiddel til å gi en beskrivelse av virkeligheten. I samfunnsvitenskapelig metode skiller vi mellom to ulike undersøkelsesmetoder, kvantitativ og kvalitativ (Jacobsen, 2005). Forenklet kan vi si at kvantitative metoder tar utgangspunkt i data i form av kategoriserte fenomener og legger vekt på antall og utbredelse av fenomenet, mens kvalitative metoder tar utgangspunkt i data i form av tekster, lyd og bilde og vektlegger fortolkningen av dataene (Johannessen et al., 2010).

Johannessen et al. (2010) uttaler at når en skal velge undersøkelsesmetode, må dette ofte ses i lys av problemstillingen, da det gjerne er denne som bestemmer metoden. I tillegg peker de på at kvalitativ metode er særlig hensiktsmessig ved undersøkelse av fenomener som er lite kjent og lite forskning på (Johannessen et al., 2010). Denne studien har som hensikt å inngående belyse søknadsbehandlingsprosessen på lokalitet innenfor akvakultur, med fokus på hva som bestemmer lokalitets-MTB, hva som vektlegges i avgjørelsene hos de ulike sektormyndighetene, og forholdet mellom tekniske kriterier og bruk av faglig og politisk skjønn. På grunnlag av dette har jeg valgt en kvalitativ metodisk tilnærming for å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene jeg har utarbeidet.

3.1 Kvalitativ metode

Kvalitativ forskning skiller seg fra kvantitativ forskning på mange måter og den mest åpenbare er at kvalitativ forskning ofte bygger på ord i stedet for tall (Bryman, 2012). Kvalitativ metode er ofte kjennetegnet ved nærhet til forskningsobjektet, og bygger ofte på teorier om fortolkning (hermeneutikk) og menneskelige erfaringer (fenomenologi) (Den nasjonale forskningsetiske komité for medisin og helsefag, 2019). Kvalitativ forskning bruker en naturalistisk tilnærming som prøver å forstå fenomener i kontekstspesifikke omgivelser

ved virkeligheten (Golafshani, 2003). De mest grunnleggende måtene å innsamle kvalitative data på er gjennom observasjon, intervju, fokusgrupper og dokumentanalyse (Bryman, 2012) Prinsippet for utviklingen av kunnskap er nærhet til undersøkelsesenheter og metodene omfatter ulike former for systematisk innsamling, samt bearbeidelse og analyse av materiale fra samtale, observasjoner eller tekster (Den nasjonale forskningsetiske komité for medisin og helsefag, 2019; Holme & Solvang, 1993). Med utgangspunkt i min problemstilling og forskningsspørsmål vil denne studien bygge på to tilnærminger; intervju og dokumentanalyse.

Intervju

Den mest utbredte metoden å generere data på innenfor kvalitativ forskning er gjennom ulike former for intervju, hvor de vanligste formene er *semi-strukturerte intervju* eller *dybdeintervju* (Tjora, 2013). Det kvalitative intervjuet kan karakteriseres som en samtale, med en struktur og et formål. Strukturen er gjerne knyttet til rollefordelingen mellom deltakerne i intervjuet, hvor intervjueren stiller spørsmål og følger opp svarene fra informanten. Formålet med intervjuet er som regel å forstå eller å beskrive noe, og intervjuene ligner ofte mer en dialog enn rene spørsmål og svarseanser (Johannessen et al., 2010). Foruten den gitte tematiske rammen fra forskeren, gjør denne formen for intervju at forskeren har liten styring på undersøkelsesenheterens tankegang (Holme & Solvang, 1993).

Et kvalitativt intervju kan være mer eller mindre strukturerte, noe som innebærer hvor tilrettelagte de er på forhånd. *Ustrukturerte intervju* er uformelle intervju med åpne spørsmål, hvor forskeren har gitt et tema for intervjuet, men hvor spørsmålene tilpasses til det enkelte intervju (Johannessen et al., 2010). *Semi-strukturerte intervju* eller *delvis strukturerte intervju* innebærer at forskeren følger en overordnet intervjuguide som utgangspunkt for intervjuet. Her kan rekkefølge, tema og spørsmål variere ut fra hvordan samtalen utvikler seg, og forskeren kan hoppe frem og tilbake i guiden. Ved *strukturerte intervju* har en på forhånd fastlagt både tema og spørsmål og forskeren krysser gjerne av i faste svaralternativ (Johannessen et al., 2010).

Da kvalitative intervjuer er mye mer personlige enn kvantitative, vil de også automatisk bli mere tidkrevende. På grunnlag av dette vil man aldri ha et like stort behov for mange informanter som ved kvantitativ forskning. På forhånd kan det være vanskelig å avgjøre hva

som vil være nok intervjuer, likevel er det viktig å huske på at det viktigste er informasjonen som kommer fra hvert enkelt intervju (Johannessen et al., 2010). Flere hevder at intervju bør gjennomføres helt til forskeren ikke lengre får ny informasjon, og at det i teorien derfor ikke finnes noen øvre eller nedre grense. Ofte vil valg av antall informanter bunne i problemstillingen og det forskeren ønsker å få svar på. Ved studier som kun baserer seg på intervju kan det ofte være lurt med flere informanter. Ved studier hvor en kombinerer flere metoder, og intervju bare er en av metodene det samles inn data på er det kanskje ikke behov for så mange informanter (Johannessen et al., 2010).

Utvalg

Et avgjørende element i enhver undersøkelse som innebærer intervju vil være utvelgelsen av undersøkelsesenheter. Dersom en får feil personer med i utvalget kan dette føre til at hele undersøkelsen blir verdiløs sett i forhold til utgangspunktet for arbeidet (Holme & Solvang, 1993). Utvalget av enheter vil dermed ha stor betydning for undersøkelsens pålitelighet og troverdighet (Jacobsen, 2005). Det er ønskelig at målet ved kvalitativ intervjuing skal være å øke informasjonsverdien og skape grunnlag for en dypere og større forståelse av det fenomenet som studeres. Dette målet kan oppnås på flere måter; for det første vil informasjonsinnholdet økes ved å sikre størst mulig variasjonsbredde i utvalget. For det andre kan informasjonsinnholdet økes ved å bruke informanter som man kan anta har et høyt informasjonsnivå om innholdet som undersøkes (Holme & Solvang, 1993). Ofte kan det være vanskelig å avgjøre på forhånd hvor mange intervju som vil være nok. Man snakker gjerne om en grenseverdi eller et metningspunkt, hvor det ikke har noen hensikt å intervju flere, og det er i teorien ingen øvre eller nedre grense for antall intervjuer. Antallet intervjuer vil gjerne gjenspeile det som studeres, både i forhold til prosjektets størrelse og om undersøkelsen kun baserer seg på intervju som innsamlingsmetode (Johannessen et al., 2010).

Utvalget i denne studien var basert på strategiske utvalg, da dette var det mest ideelle for å belyse min problemstilling. Jeg laget i første omgang tre hovedgrupper, som innebar tre av sektormyndighetene som deltar i søknadsprosessen;

- i. Kommune
- ii. Fylkeskommune

iii. Statsforvalteren (tidligere fylkesmannen)

Ut fra hovedgruppene ble kommune og fylket valgt etter hva jeg ønsket å fokusere på i min studie. Da jeg i hovedsak ønsket å fokusere på de nordligste områdene, ble det naturlig nok valgt både kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere i nord. I tillegg gjorde jeg noen intervju lengre sør, som en kontrast. Utvalget i denne studien ble derfor som følger; kommunene Tromsø, Bodø og Karlsøy, fylkeskommunene og statsforvalterne i Troms og Finnmark, Nordland og Vestland. Jeg hadde satt en øvre grense på ti informanter, og endte med ni informanter. Som tidligere nevnt vil fokuset ligge på Nord-Norge, men som en kontrast valgte jeg også å bruke Vestland, da dette er et stort oppdrettsfylke. Jeg ønsket å se på hvilke utfordringer de har til sammenligning med de nordligste fylkene.

De tre sektormyndighetene jeg har valgt å intervju er likevel bare et utvalg av alle sektormyndighetene som er en del av søknadsprosessen på lokaliteter som jeg studerer. Begrunnelsen for at det var akkurat disse tre som ble valgt, er at disse tre sektormyndighetene har svært viktige roller i søknadsprosessen, kommunen avsetter areal, statsforvalteren, fastsetter MTB og fylkeskommunen fatter endelig vedtak. I tillegg er de «tett» på søker da de kun tar seg av søknader i sin kommune eller fylke. De andre sektormyndighetene dekker gjerne flere fylker, og sannsynligheten for likebehandling er derfor større hos disse myndighetene.

Dokumentanalyse

En klassisk definisjon av «dokument» har sitt opphav fra den franske bibliotekaren Suzanne Briet, som anførte at et dokument er (Asdal & Reinertsen, 2020) «ethvert konkret eller symbolsk tegn som har blitt bevart eller nedtegnet for det formål å representere, gjenskape eller påvise et fysisk eller intellektuelt fenomen» (Asdal & Reinertsen, 2020).

Ordet «analysere» kan forklares som å dele noe opp i biter eller elementer. Det forskeren undersøker kan betraktes som noe som er sammensatt av enkelte bestanddeler, hvor målet er å avdekke et budskap eller en mening, samt finne et mønster i datamaterialet (Johannessen et al., 2010)

Dokumentanalyse, også kalt innholdsanalyse, er en svært utbredt forskningsmetode innenfor samfunnsvitenskap, og er umulig å komme utenom dersom datamaterialet består av tekst (Sander, 2019). Dokumentanalyse kan forklares som en systematisk prosedyre for gjennomgang eller evaluering av dokumenter, både trykt og elektronisk materiale (Bowen, 2009). Innholdet i de ulike dokumentene blir gjennomgått systematisk med mål om å finne relevant informasjon i forhold til det forskeren skal studere (Grønmo, 2016). Dokumenter som kan analyseres som del av en studie har mange former; annonser, bøker, brosjyrer, dagbøker, tidsskrifter, brev, kart, aviser, rapporter og offentlige poster mm (Bowen, 2009).

Dokumentene deles gjerne inn i ulike typer, som da referer til; primærkilde, sekundærkilde og tertiærkilde. En primærkilde kan beskrives som skildring fra individer med erfaring fra de forholdene i samfunnet som skal studeres, og er et dokument som ikke bygger på andre kilder. Dette kan for eksempel være forskningsrapporter, doktoravhandlinger og fagfellevurderte tidsskriftartikler. Sekundærkilder er kilder som bygger på en primærkilde ved at den henviser eller refererer til den. Eksempler på sekundærkilder er oppslagsverk og lærebøker. Tertiærkilder er data som er fortolket av andre og noe man generelt skal være forsiktig med å bruke uten å kontrollere disse først. Ordbøker og guidebøker er eksempler på tertiærkilder (Johannessen et al., 2015).

Utvelgingen av tekster forgår til dels under datainnsamlingen, som igjen foregår parallelt med dataanalysen. Etter hvert som mer materiale studeres, analyseres og tolkes, vil problemstillingen bli bedre og bedre belyst, og forskeren vil samtidig få en økende forståelse for hvilke andre tekster som kan være relevante for studien (Grønmo, 2016). Noe en burde være obs på i en slik type analyse er hvor raskt dokumentstabelen kan vokse. Ofte fører en nettsidelenke til tre andre nettsidelenker, man finner gjerne relevante forfattere og søker videre på deres arbeid, man sjekker referanser og henvisninger i dokumenter som man følger opp, man får tips fra forskere om relevante dokumenter osv. Dette kalles *snøballmetoden* og symboliserer at man ender opp med en snøklump som fortsetter å vokse seg større jo lengre den ruller. På grunnlag av dette kan det være lurt å ha gjort en del forberedelser før man starter med datainnsamlingen, som å prøve å systematisere materialet allerede tidlig i prosessen, slik at man enkelt kan finne tilbake til tidligere brukte og leste dokumenter (Asdal & Reinertsen, 2020).

En viktig del av dokumentanalysen vil alltid være «kildekritikk», som kan defineres som en systematisk skepsis, hvor vi hele tiden må ha en aktiv, kritisk tilnærming til hvordan vi finner og bruker dokumenter (Asdal & Reinertsen, 2020; Duedahl & Jacobsen, 2010). Vurderinger må tas i forhold til kildens tilgjengelighet, relevans, autentisitet og troverdighet. I kvalitativ dokumentanalyse er kildekritikk særlig viktig og innenfor slike studier vil en sentral rolle være å gjøre kildekritiske vurderinger under gjennomføringen av datainnsamlingen. Før en kan starte på datainnsamlingen kan det være en fordel å vurdere ulike tekster og dokumenters tilgjengelighet, vurderinger som står relativt sentralt gjennom hele studien. En annen sentral oppgave er vurderinger angående tekstens relevans i forhold til studien, da mye av oppgaven i datainnsamlingen er å finne relevant materiale. En slik gjennomgang av tekstens innhold vil også styrke mulighetene for å vurdere om tekstene og dokumentene er autentiske og troverdige kilder (Grønmo, 2016).

3.2 Innsamling av data

Semi-strukturerte intervju

Som intervjuform ble det benyttet semi-strukturerte intervju, som foregikk via telefon eller Teams. Med denne typen intervju unngår vi for stor grad av styring fra forskeren, som handler om at en ønsker at de synspunktene som kommer til uttrykk skal være et resultat av undersøkelsesindividets egen forståelse. Med grunnlag i dette er det viktig at undersøkelsesobjektet i størst mulig grad får styre intervjuet (Holme & Solvang, 1993).

Ved bruk av semi-strukturerte intervju vil forskeren likevel på forhånd ha en viss mening om hvilke forhold som er sentrale og nødvendig å få kartlagt. Disse får vi med i intervjuguiden, som fungerer som en guide for selve intervjuet (Holme & Solvang, 1993). Intervjuguiden er ikke et spørreskjema, men en liste med temaer, generelle spørsmål og stikkord som skal gjennomgås i løpet av intervjuet. Temaene springer gjerne ut av de problemstillingene som belyses i undersøkelsen (Johannessen et al., 2010). Guiden trenger ikke følges slavisk i oppsatt rekkefølge, ettersom målet å få en samtale mellom forskeren og informanten. Målet med guiden er å få dekket de områdene og temaene guiden inneholder. Under et slikt intervju vil det i tillegg kunne oppstå andre momenter enn hva som fremgår av guiden, noe som må tas hensyn til under intervjuet (Holme & Solvang, 1993). Ettersom forskeren ikke på forhånd kan vite hva svaret på spørsmålene vil være, kan det være lurt å forberede seg på eventuelle

oppfølgingsspørsmål. For å være best mulig forberedt på dette vil det være en fordel å ha satt seg godt inn i temaet som intervjuet skal belyse.

Jeg laget en intervjuguide på forhånd (vedlegg; 1, 2 og 3), hvor hver guide ble tilpasset de ulike etatene som skulle intervjues (kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere). Noe av innholdet i guidene var likt, men generelt var de ganske ulike da de forskjellige etatene har en del ulike oppgaver. Guidene ble derfor tilpasset i forhold til hvilken informasjon jeg trengte fra de ulike etatene. Guidene inneholdt flere kategorier som igjen bestod av flere spørsmål jeg ønsket å besvare. I hver kategori noterte jeg meg i tillegg stikkord som kunne være til hjelp ved behov for å stille eventuelle oppfølgingsspørsmål.

Intervju over telefon og Teams

Grunnet den nåværende situasjonen med covid-19, samt at flere av informantene befinner seg i andre byer og områder, ble alle intervjuene tatt via telefon og Teams. Det ville selvfølgelig vært en fordel å ta disse intervjuene ansikt til ansikt, men da dette ikke lot seg gjøre måtte jeg gjøre det beste ut av situasjonen.

Ved bruk av telefonintervju mister man muligheten til å bruke kroppsspråk, noen som fører til at vi mister noe av samtaleaspektet som det gode intervjuet er avhengig av (Tjora, 2013). Likevel krever denne situasjonen at forskeren må legge inn mere innsats for å være sikker på at informanten blir forstått riktig.

Oppbevaring og behandling av data

I denne studien ble informasjonen fra intervjuene nedskrevet på PC, for så å bli renskrevet etter intervjuet, mens informasjonen fortsatt satt fersk i minnet. Grunnen til at det ikke ble gjort lydopptak var for å slippe å melde saken inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD). Denne avgjørelsen grunner i at intervjuobjektene ikke er mine eneste kilde for datainnsamling, og at jeg derfor ikke foretok så mange intervjuer. Derfor er det ikke innhentet noen persondata, noe som heller ikke er relevant for studie da informantene representerer en etat eller myndighet, og ikke seg selv og sine meninger.

Ved å ikke bruke opptak er det lett å miste detaljer ettersom alle notatene må tas samtidig som intervjuet foregår. Derfor er desto viktigere at en er skjerpet under intervjuet og er klar på

hvilken informasjon en vil ha fra informanten. Man er avhengig av å få med seg stort sett alt informanten sier i tillegg til å gjøre gode notater. I en intervjusituasjon hvor en kun tar notater vil en ikke klare å notere alt informanten sier, og må derfor benytte seg av kortere notater. For at denne metoden skal være effektiv i å sikre et best mulig intervju vil det være nødvendig å renskrive intervjuet umiddelbart etter fullført intervju. Dette fordi at informasjonen sitter ferskt i minnet, og det er større sannsynlighet for at du husker deler av samtalen som du ikke har notert, nettopp fordi du har gjort gode notater.

Gjennomføring av dokumentanalysen

Dokumentinnsamlingen og analysen startet jeg med en stund før jeg startet med selve skriveprosessen. Prosessen ble startet med små enkle google-søk hvor jeg noterte dato for søk og hva jeg søkte på. Etter hvert som prosessen var ordentlig i gang lagde jeg meg kategorier og mapper for å systematisere funnene mine og kildene jeg ville ta en nærmere titt på. Selv kjente jeg meg svært godt igjen i *snøballmetoden*, da jeg startet med å føle at det var lite relevante og gode kilder som svarte til studien min. Etter hvert som jeg satte meg mere inn i temaet, og fant gode brukbare kilder, som igjen førte meg til andre kilder, endte jeg opp med å ha mange gode kilder, men et litt dårlig system. Ut fra det jeg hadde funnet av kilder og dokumenter endret jeg en del på systematiseringen jeg hadde gjort, rett og slett for å få et bedre system, hvor jeg enklere kunne finne den informasjonen jeg var ute etter.

Gjennom datainnsamlingen har jeg hele tiden vært opptatt av å være kildekritisk og vurdere hver eneste kilde jeg her funnet. Noen kilder er det enkelt å raskt kunne avgjøre om er en god eller mindre god kilde, mens andre kilder vil havne i «gråsonen» og vil være vanskeligere og vurdere som enten det ene eller det andre. Derfor har jeg alltid sjekket fakta på kilder jeg har vært usikre på. Her kan også forfattersøk og kildene brukt i artikkelen/dokumentet være til mye hjelp. Jeg har etter beste evne alltid prøvd å finne frem til primærkilden, men dette har ikke alltid vært mulig, og jeg har derfor tatt i bruk sekundærkilder jeg har ansett som troverdige. Mye av innholdet i studien baserer seg på informasjon fra primærkilder, som forskningsrapporter, tidsskriftartikler, stortingsmeldinger og lovverk. I tillegg brukes en del sekundærkilder i form av artikler, lærebøker, bøker, relevante nettsider og nettaviser. Ved bruk av nettaviser vil det alltid være en fordel å fakta sjekke det en velger å bruke av informasjon, da slike kilder ofte kan oppfattes som mindre troverdige.

3.3 Datakvalitet

Datainnsamlingen kan ses på som en produksjonsprosess hvor vi produserer data som er nødvendig for å besvare bestemte problemstillinger. Dette innebærer at datamaterialet kan oppfattes som et produkt, og som i likhet med andre typer produkter kan samfunnsvitenskapelige data variere i kvalitet. Det er ønskelig at våre data har best mulig kvalitet, noe som er en avgjørende forutsetning for å komme frem til analyseresultater som er både holdbare og fruktbare (Grønmo, 2016).

Kvaliteten til samfunnsvitenskapelige data kan ikke vurderes på en helt generell måte, men må ses i sammenheng med hva datamaterialet kan brukes til. Kvalitet kan derfor måles ut fra hvor godt datamaterialet belyser problemstillingene (Grønmo, 2016). Kvalitativ forskning må vurderes ut fra kriterier som gjerne anerkjenner forskningens mål og ambisjoner (Brinkmann & Tanggaard, 2016). Begrepene reliabilitet (pålitelighet) og validitet (gyldighet) har tradisjonelt vært brukt innenfor kvantitativ forskning, men har i senere tid også blitt relevant for å måle kvaliteten på kvalitativ forskning (Johannessen et al., 2015; Tjora, 2013). Validitetsbegrepet kan igjen deles inn i intern validitet (troverdighet) og ekstern validitet (overførbarhet) (Johannessen et al., 2015).

Reliabilitet (pålitelighet)

Reliabilitet knytter seg gjerne til undersøkelsens data, i forhold til hvilke data som brukes, hvordan den samles inn, og hvordan de bearbeides (Johannessen et al., 2015). I kvantitative studier kan man ved bruk av standardiserte metoder teste og beregne reliabilitet, noe som derimot ikke lar seg gjøre i kvalitative studier (Grønmo, 2016). Som Golafshani (2003) nevner, er det gjerne slik at når kvantitative forskere snakker om forskningsgyldighet og pålitelighet, viser de til at forskningen er troverdig, mens troverdigheten til en kvalitativ forskning vil avhenge av forskerens evne og innsats. Dette viser til at i kvalitative studier blir undersøkelsesopplegget i stor grad utviklet under datainnsamlingen, og er avhengig av forskerens analyser og tolkninger av data etter hvert som det samles inn nye data. Innenfor kvalitative studier vil derfor reliabiliteten innebære at de empiriske funnene er basert på data om faktiske forhold og ikke forskerens subjektivitet (Grønmo, 2016). Reliabiliteten vil også

kunne styrkes gjennom en åpen og detaljert framstilling av fremgangsmåten under hele forskningsprosessen (Johannessen et al., 2015). Det er ønskelig at alle som intervjues skal utsettes for den samme stimuli i en intervjusituasjon, for å sikre intervju med høy pålitelighet (Jacobsen, 2005).

Som del av min studie har deler av datamaterialet blitt samlet inn ved bruk av intervju. Intervjuguidene ble utarbeidet for å sikre at essensen i alle intervjuene ble den samme, og at jeg fikk svar på det jeg ønsket. Det er ikke dermed sagt at alle intervjuene ble like, da dette vil være umulig å oppnå. Dette fordi mange faktorer vil spille inn i min fremtreden som forsker, noe som handler mye om at jeg ikke kan kontrollere informantens fremtreden og svar. Jeg hadde estimert ca. 30-45 minutter per intervju, noe som generelt også var trenden for alle de tre gruppene jeg intervjuet. Jeg erfarte likevel mange av intervjuene ulikt, og det var stor forskjell på lengdene på noen av intervjuene. Det lengste intervjuet varte i 1 time og 20 minutter, mens det korteste varte i 25 minutter. Dette handlet i hovedsak om informanten og hvordan de fremstod i intervjuet. Dette kan vise til at jeg i noen intervjuer måtte stille mange spørsmål for å få de svarene jeg trengte, mens i andre intervjuer stilte jeg få spørsmål, da jeg gjennom praten fikk svar på det meste.

En svakhet med min bruk av intervju som innsamlingsmetode er at jeg for det første har gjort telefonintervju, og for det andre ikke har benyttet opptak, som tidligere nevnt. Svakheten med telefonintervju er at intervjuet blir mindre personlig og vi mister muligheten til en naturlig samtale som også består mye av kroppsspråk. Det blir fort distanse mellom forsker og informant, som kan påvirke hvordan og hva informanten sier. Dette måtte jeg ta hensyn til intervjuene, og prøve å legge mest mulig til rette for en naturlig samtale. Teams møtene jeg foretok var med kamera, og følte derfor noe mer personlig enn telefonmøtene. Likevel var jeg for det meste opptatt av å notere, og klarte ikke følge så mye med på videoen av informanten, og vil derfor si at de to måtene å foreta intervju på var nokså like.

Da det heller ikke ble benyttet opptak vil naturlig nok flere detaljer fra intervjuet ikke være med og intervjuet vil derfor ikke fremstå like nøyaktig som virkeligheten. Jeg gjentok derfor flere ganger det informanten sa, for å være sikker på at jeg hadde forstått informanten riktig. I tillegg ba jeg informanten gjenta enkelte utsagn jeg anså som viktig å få med informasjonen nokså ordrett. Jeg merket spesielt at de første intervjuene var litt mer kronglete enn resterende

intervju. Dette grunnet i at jeg erfarte underveis hvordan jeg skulle få mest mulig ut av intervjuet og notatene mine, samt at jeg gjorde noen endringer i spørsmålsstillingen og guiden. Likevel mener jeg at jeg har klart å få med essensen og hovedpoengene i intervjuene, i tillegg til at hvert intervju ble renskrevet umiddelbart etter intervjuet.

En annen svakhet er at jeg endret vinklingen av oppgaven ganske sent i studien, som gjorde at de intervjuene jeg hadde gjort i utgangspunktet var laget ut fra den vinklingen jeg hadde i starten av studien. Denne vinklingen innså jeg etter hvert ble for deskriptiv og valgte derfor en annen vinkling. Intervjuene kunne derfor vært noe annerledes dersom de hadde blitt gjort med utgangspunkt i det studien nå fokuserer på. Likevel var intervjuene nok inngående til at det meste av materialet kunne brukes i studien, og i utgangspunktet er det ikke sikkert jeg hadde fått veldig mye mer ut av intervjuene med en annen spørsmålsstilling og fokus.

For å sikre at påliteligheten i studien ivaretas har den teoretiske rammen for studien blitt presentert tydelig. I tillegg har jeg gjennom dette kapittelet detaljert beskrevet fremgangsmåte og gjennomførelse for innsamling av data, samt lagt frem de vurderinger og avgjørelser som jeg har tatt gjennom studien.

Intern validitet (troverdighet)

Intern validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg som regel om i hvilken grad forskerens framgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien, samt representerer virkeligheten (Grønmo, 2016; Johannessen et al., 2015; Krumsvik, 2015). I utgangspunktet vil det være to teknikker som har til hensyn å øke troverdigheten i en forskning; vedvarende observasjoner og triangulering. Vedvarende observasjoner innebærer at man investerer nok tid til å bli godt kjent med det feltet man forsker innenfor. På denne måten vil man med større sannsynlighet klare å skille mellom relevant og mindre relevant informasjon, og vil på denne måten bygge tillit. Metodetriangulering viser til at forskeren under arbeidet bruker ulike metoder for å innhente data, og ikke bare baserer seg på én datainnsamlingsmetode (Grønmo, 2016; Johannessen et al., 2015)

Jeg har i denne studien brukt mye tid, og lagt mye arbeid i å lese dokumenter og informasjon som har blitt funnet. Etter hvert som jeg har innhentet mer og mer informasjon, har jeg fått en

bredere forståelse for hvilke kilder og hvilken informasjon som er mest relevant for min forskning. Jeg har i studien brukt mye kildemateriale, bestående både av primær- og sekundærkilder. Dette har krevd at jeg som forsker har hatt en kildekritisk og granskende tilnærming til materialet. Jeg har gjennom søk funnet gode kilder i form av forskningsrapporter og tidsskriftartikler, som anses som primærkilder, som igjen har ført meg til andre rapporter, tidsskriftartikler og lærebøker. Jeg har hatt mye fokus på å finne pålitelige og troverdige kilder for å sikre god kvalitet på forskningen min.

Ekstern validitet (overførbarhet)

Forskning kan ikke bare begrenses til en ren innsamling av opplysninger, disse må også systematiseres og analyseres. Ut fra analysen vil det utvikles teorier, begreper og fortolkninger som belyser det fenomenet man studerer (Grønmo, 2016). Ved kvalitativ forskning snakker vi gjerne om det å overføre kunnskap i stedet for generalisering, som brukes om kvantitative data (Grønmo, 2016; Krumsvik, 2015). Overførbarheten i en undersøkelse vil dreie seg om hvorvidt en klarer å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger, og forklaringer som er nyttige på andre områder enn det som studeres (Grønmo, 2016). For at en skal kunne overføre funn fra én sammenheng til en annen, krever dette at det vi har studert er representativt for den sammenhengen vi ønsker å overføre det til (Jacobsen, 2005).

Utvalget av intervjudeltakere ble nøye vurdert etter hvilke personer som hadde god kunnskap på feltet jeg ønsket svar på. Alle informantene representerer derfor en etat eller myndighet, og ikke seg selv som person. De jobber alle innenfor feltet jeg utforsker og har god kunnskap og innsikt i hva som angår forskningen min. Gjennom dette studiet utvikler jeg kunnskap, som i utgangspunktet er fortolkninger av andres fortolkninger. Likevel er det skrevet lite direkte knyttet til det jeg studerer, noe som var grunnlag for at jeg i starten av dokumentinnsamlingen følte det var noe utfordrende å finne gode og relevante data. Det er derfor naturlig å tenke seg at deler av studien vil kunne være relevant for videre arbeid på dette emnet, da jeg anser kvaliteten på arbeidet som god.

3.4 Forskningsetiske vurderinger

All forskning må underordne seg etiske prinsipper og juridiske retningslinjer. Etikk dreier seg mye om forholdet mellom mennesker, både i forhold til hvordan vi direkte og indirekte kan påvirke hverandre. Etske problemstillinger oppstår ofte når forskningen direkte berører mennesker, spesielt gjennom datainnsamlingen, for eksempel gjennom intervju (Johannessen et al., 2015).

Både datainnsamlingen og oppbevaringen av data er gjort i henhold til NSD sine retningslinjer og krav, og meldeskjema for behandling av personopplysninger er fylt ut, med tilbakemelding om at prosjektet mitt ikke måtte meldes inn.

Informert samtykke er et krav dersom det er opplagt hvilke personer som skal delta i en undersøkelse (Johannessen et al., 2015). Alle informantene i denne studien har gitt samtykke til å delta som informanter for sin etat/myndighet. De uttaler seg derfor ikke som privatperson, men på vegne av etaten/myndigheten. Informantene er anonymisert, og det er ikke innhentet noen form for persondata. Deltakerne i denne studien har formidlet hvordan den etaten/myndigheten de representerer jobber i henhold til søknader på lokaliteter. Informasjonen jeg har fått fra disse informantene har jeg etter beste evne analysert og presentert i denne studien.

Som forsker er det viktig å være klar over den rollen og ansvaret man har (Postholm, 2005). Fortolkningen og analysen jeg gjør av den innsamlede dataen vil naturlig nok bli påvirket av min bakgrunn, tidligere kunnskap og forståelsen min av informasjonen. Dette spesielt med tanke på hvordan jeg har tolket formidlingen til informantene i denne studien, som beror mye på det at det ikke ble gjort opptak, samt at intervjuene ble tatt via telefon og Teams. Jeg har som forsker prøvd å stille meg i en utenforstående og objektiv posisjon, men det kan vanskelig unngås at mine fem år som student ved Norges Fiskerihøgskole har vært med å påvirke mine perspektiver og teoretisering av innsamlet materialet, da jeg hadde relativt god kjennskap til fagfeltet før jeg startet med denne studien.

Kapittel 4: Utviklinga av havbruksnæringa som sjøarealbruker

4.1 Utviklinga i norsk havbruk fra 1970

Norsk oppdrett startet for alvor på 1970-tallet, med større interesse for oppdrett og flere aktører, noe som førte til økende produksjonstall (Kolle, 2014c). Selve oppdrettshistorien går derimot mange flere år tilbake, og årene før 1970 la grunnlaget for det store gjennombruddet, med mye prøving og feiling. Pionerene innenfor oppdrett satset i all hovedsak på landbasert oppdrett av regnbueørret i dammer, som baserte seg på danskenes erfaringer (Hersoug et al., 2019; Møller & Haaland, 2014b). Vik-brødrene fra Sunnmøre fikk stor betydning for oppdrettsnæringens videre utvikling, da de kom frem til at oppdrett av ørret i saltvann ga betydelige bedre resultater enn i ferskvann. Etterhvert valgte flere og flere aktører bort ørreten til fordel for laksen, både på grunn av pris, kvalitet, vekst, bedre fôrutnyttelse og derfor billigere produksjon (Møller & Haaland, 2014b). Teknologien ble videre utviklet av Grøntvedt-brødrene på Hitra, som tok i bruk flytemerden med notpose i havet, som senere ble den vanligste formen for akvakultur som vi kjenner til i dag. Merden representerte dermed et teknologisk gjennombrudd som samtidig bidro til at sjøareal ble en viktig ressurs for havbruksnæringa (Hersoug, 2012; Hersoug et al., 2019; Møller & Haaland, 2014b) (Hersoug et al., 2019; Møller & Haaland, 2014b).

På starten av 1970-tallet var slaktevolumet på mindre enn 1000 tonn fisk, det meste regnbueørret, og noe laks. Ved utgangen av tiåret var dette volumet økt til 7000 tonn, og laksen stod nå for 60% av den samlede produksjonen (Kolle, 2014c). På 1980-tallet var veksten enorm, og steg fra 8000 tonn i 1980 til 150 000 tonn i 1990. Økningen var størst den siste halvdelen av tiåret og bestod i all hovedsak av laks. Den store produksjonsveksten kom som en følge av flere nyetableringer gjennom tildelingsrundene som var på 1980-tallet. I denne perioden skjedde det så mye som en tredobling i antall matfiskenheter, og dermed et økende behov for sjøarealer. (Kolle, 2014a).

Den stigende interessen innenfor oppdrett førte blant annet til oppnevningen av Lysø-utvalget i 1972, som skulle utrede hva som måtte til for å gjøre fiskeoppdrett til en levedyktig næring. Utvalget bestod av representanter fra både Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet, noe som etterhvert førte til at det utviklet seg i konflikt som bunnet i ulike interesser (Kolle,

2014b). Oppnevningen av Lysø-utvalget ble sett på som startskuddet for statens engasjement i oppdrettsnæringen. Lysø-utvalget så straks et behov for reguleringsbestemmelser, da utviklingen og interessen for næringen gikk for raskt til at en kunne vente til utvalgets endelige innstilling forelå. På bakgrunn av tidligere erfaringer mente utvalget at det var viktig at nye anlegg ble ordentlig planlagt, både med tanke på det tekniske og økonomiske. De uttalte også at plasseringen av anleggene i sjøarealene var betydningsfull, med tanke på gode oppvekstforhold, for å unngå forurensning, og for at anlegget ikke skulle være til hinder for skipstrafikken. På denne måten ville det offentlige kunne tilpasse produksjonen, forhindre overproduksjon og legge føringer for hvor et oppdrettsanlegg kunne ligge. På bakgrunn av dette ble det i 1973 vedtatt av Stortinget en midlertidig lov om fiskeoppdrett som førte til krav om løyve for alle som ønsket å starte opp, utvide eller flytte eksisterende anlegg. Administrasjonen til den midlertidige loven ble lagt til Fiskeridepartementet (Kolle, 2014b).

I 1977 leverte Lysø-utvalget en NOU om mulighetene for utvikling av oppdrett til en levedyktig næringsvei i Norge. De fremhevet norskekystens naturgitte forhold som et stort fortrinn for næringen og dens utvikling, og anslo at produksjonen burde holdes til sjøen, og ikke i ferskvann (Arealutvalget, 2011).

Det skjedde mye for oppdrettsnæringen i 1970 årene, som starten både for Norske Fiskeoppdretters Forening (NFF) (seinere Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL), i dag Sjømat Norge) i 1970, og Fiskeoppdretternes Salgslag (FOS) i 1978 (Hovland, 2014b). Med FOS ble det gjort et forsøk på å organisere oppdrettsnæringa på samme måte som fiskerinæringen, og salgslaget var uten tvil en viktig faktor bak oppdrettsnæringens vekst på 1980-tallet, med stor betydning for selskapene. Den økende veksten gjorde at næringa i stadig større grad trengte arealer til å vokse (Kolle, 2014c).

Tildelingsrundene på 1980-tallet

I 1981 var den permanente oppdrettsloven på plass, og fiskerimyndighetene tok opp arbeidet med å tildele tillatelser, noe som ble gjort gjennom tildelingsrunder (Kolle, 2014b). Det ble gjennomført tre slike runder på 1980-tallet, og det var for det meste fjordnære bukter og vikar, og forholdsvis grunne lokaliteter som ble tatt i bruk; 1981 med 54 tillatelser á 3000m³, 1983 med 100 tillatelser á 5000 m³ og 1985 med 150 tillatelser á 8000 m³. Det ble i tillegg utført en

ekstraordinær runde for Nord-Troms og Finnmark i 1989, hvor det ble gitt 30 tillatelser med merdvolum på 12 000 m³ per tillatelse (Hersoug et al., 2019; Kolle, 2014b). Til hver av disse rundene utarbeidet Fiskeridepartementet forskrifter for hvordan tildelingen skulle foregå. Fiskeristyret hadde en betydelig rolle i beslutningsprosessen og var statens fagorgan for spørsmål angående fiskerinæringen i fylket. Målsettingen fiskeristyret skulle holde seg til var at «tildelingen skulle bidra til å skape en lønnsom og livskraftig distriktsnæring der majoriteten av eierinteresse hadde en lokal tilknytning» (Kolle, 2014b). Fiskeristyreneres arbeid med tildelingene av tillatelser på 1980-tallet fikk mye kritikk og NFF var en av de som var negativ til myndighetenes politikk angående tillatelser, og mente det ble utdelt for mange tillatelser uten tanke på utviklingen av støtteapparatet. Til tross for at Fiskeridepartementet tok kontakt med NFF i forkant av 1981-runden, veide ikke deres uttalelse særlig tungt i de kommende rundene. I ettertid har det vist seg at tallet på tillatelser for disse rundene ikke hadde grunnlag i markedsforhold eller kapasitet, men hadde vært tilfeldig valgt (Kolle, 2014b).

På denne tiden var det fiskeridepartementet som bestemte både antall tildelinger samt fordelingen på de ulike fylkene, og søknadene ble sendt til fiskerisjefen i fylket hvor anlegget er tenkt lokalisert, samt til den respektive kommunen. Fiskeristyret gjorde videre begrunnede prioriteringer av søkerne basert på eventuelle kriterier for tildeling. Videre sendte fiskerisjefen de prioriterte søknadene ut til høring, for klarering i forhold til forurensning, sykdomsfare og ferdsel mm. Endelig vedtak av søknadene ble fattet av Fiskeridirektøren (Kolle, 2014b).

Ut over 80-tallet skjedde det en gradvis og økende erkjennelse, blant næringsaktører og forvaltningen, av sjøarealets betydning som produksjonsarena. Arealplanlegging i sjø ble viktig og i 1986 hadde Fiskeridirektoratet sin første samling om kystzoneplanlegging (Arealutvalget, 2011).

Nedgangstider for næringa

Fra 1987 til 1990 var det en enorm økning i produksjonen i norsk havbruksnæring, fra samlet produksjon på ørret og laks på 56 000 tonn til i underkant av 159 000 tonn i denne perioden. Produksjonsveksten ble derimot for stor for markedet, noe som førte til et drastisk prisfall. FOS prøvde å dempe de verste ringvirkningene med både prisreduksjon og

innfrysningsordning, men endte med å gå konkurs i 1991 (Hovland, 2014a). Dette bidro til å endre rammebetingelsene, og nå stod selskapene fritt til å selge fisken uten å måtte gå via et lovbestemt salgslag (Hersoug, 2012). Konkursen førte også til at mange oppdrettere selv gikk konkurs, og sammen med endringene av oppdrettsloven 1991, førte dette til at de største selskapene kunne vokse seg enda større ved oppkjøp (Hersoug, 2015; Hovland, 2014a). Det var ikke lengre et krav om lokal tilhørighet og en aktør kunne nå ha flere anlegg/tillatelser (Hovland, 2014a). For å illustrere dette var det i 1990 nesten 1000 oppdrettsselskaper i Norge, mens i dag har vi rundt 150 selskaper (Misund, 2019). Fasen hvor næringen var dominert av små og mellomstore aktører var dermed over, og næringen var på vei inn i sin industrielle fase, hvor lokalitetene ble færre og større, med mindre bruk av landbaser (Hovland, 2014a).

EUs konkurranseregime var i hovedsak det som fortsatt la begrensninger på næringen etter 1991, og trusselen om straffetoll dro fram et statlig initiert kontrollregime, som først baserte seg på volum, deretter på førkvoter, og endelig via maksimal tillatt biomasse (MTB). I utgangspunktet la staten få føringer for arealbruken, bortsett fra en periode hvor det ble krevd at enhver kommune som skulle tildeles oppdrettskonsesjoner, måtte ha kystsoneplan eller en kommuneplan som integrerte sjøarealene. Målet med dette var i hovedsak å forebygge konflikter med andre næringer, først og fremst fiskerinæringen. Langt ut på 1990-tallet kunne fortsatt oppdretterne hevde at merdarealet som ble beslaglagt av norske oppdrettsanlegg ikke oversteg arealet av to rullebaner på Gardemoen, og mangel på arealer var på denne tiden fortsatt ikke ansett som et problem (Hersoug, 2012).

Vendepunktet

1990-tallet ble starten på en nye æra for oppdrettsnæringen, og det som karakteriserte dette tiåret var i hovedsak produktivitetsveksten. Med tilnærmet lik bemanning gikk produksjonen fra å være 147 800 tonn i 1992 til 546 000 tonn i 2002, som tilsvarte en økning på mer enn 350 % (Hersoug, 2014b). Denne perioden ble det verken delt ut nye tillatelser eller utvidet tillatt volum, men de enkelte lokalitetene ble større og mer basert på samlokalisering. Anleggene ble også, i takt med teknologiutviklingen, flyttet lengre ut på kysten som mer eksponerte lokaliteter. Dette førte blant annet med seg noe reduksjon i antall konflikter i kystsonen, men stadig større anleggsenheter i ytre deler av kystsonen ga også økende konflikter med andre typer næringer, som fiskeri og sjøtransport (Arealutvalget, 2011).

Veksten skyldtes altså forbedringer i produktiviteten, og kom i stor grad som følge av industrialiseringen av næringen, hvor hvert ledd i næringen ble effektivisert gjennom tette og gode samarbeid. En annen måte å uttrykke produktiviteten for denne perioden er kostnaden per kg produsert fisk, som i 1992 lå på 36 kr mens den i 2002 lå på 17 kr (Hersoug, 2014b).

Tildelingsrundene på 2000-tallet

Ved inngangen av tiåret vedtok Stortinget en rekke endringer i oppdrettsloven, hvor formålet var å iverksette tiltak for å redusere miljøbelastningene fra oppdrettsnæringen, basert på krav til teknisk standard, internkontroll, miljøovervåkning, forbud mot oppdrettsvirksomhet i bestemte områder, skjerpet straffeansvar og flere administrative sanksjoner. Næringen ble gjennom 1990-tallet en av Norges viktigste eksportnæringer og produserte i 2000 ca. 500 000 tonn laks og regnbueørret (Arealutvalget, 2011).

Etter 15 år uten nytildelinger av tillatelser ble det på 2000-tallet lyst ut tre landsomfattende tildelingsrunder: 2002 med 40 tillatelser, 2003 med 50 tillatelser og 2009 med 65 tillatelser. De nordligste fylkene og små selskaper ble tilgodesett i rundene, men de fleste tillatelsene endte likevel opp hos de største selskapene. I 2002 tok regjeringen for første gang betalt for tillatelsene som hittil hadde vært gratis. 4 millioner kroner for tillatelsene i de nordligste kommunene, og 5 millioner kroner for resten av landet. Noen klare endringer ble derimot gjort i denne runden, i forhold til kriterier for å få tillatelser. For det første krevde oppdrett av laks spesielle kunnskaper, i tillegg måtte anleggets sjef ha utdanning innenfor akvakultur. For det andre oppmuntret denne runden oppdretterne til teknologisk innovasjon, for å gjøre næringen mer effektiv. For det tredje ville selskaper som kunne dokumentere at akvakultur kunne benyttes til å styrke allerede eksisterende økonomiske aktiviteter i kystkommuner bli prioritert. Det siste kriteriet innebar at det var kun kommuner med kystsoneplan med avlagte områder for akvakultur som ville få tillatelser, noe som har vært standarden siden da. I 2009 ble prisen for de nordligste fylkene satt ned til 3 millioner per tillatelse, samtidig som prisene for resten av landet økte til 8 millioner kroner (Arealutvalget, 2011; Hersoug, 2019) .

Dette tiåret opplevde næringen flere svært lønnsomme år, hvor årene 2000, 2006, 2009 og 2010 ga historisk høy avkastning. Gjennom både fusjoner og strategiske oppkjøp gikk den strukturelle utvikling stadig i retning av færre, men større oppdrettsselskaper. I første del av

tiåret ble i tillegg en håndfull selskaper børsnoterte, noe som satte næringen på den nærings- og finanspolitiske dagsorden i større grad enn tidligere (Arealutvalget, 2011).

Med tildelingsrundene på 2000-tallet økte arealbehovet ytterligere, i tillegg ble det etter hvert mange potensielle brukere av sjøområdene i kystsonen, noe som førte til kamp om plassen. Oppdrettsnæringen begynte å oppleve mangel på plass som en kritisk flaskehals med tanke på videre vekst og utvikling (Hersoug, 2014a)

Grønne tillatelser

I 2012 måtte den planlagte økningen av MTB kanselleres, mye på grunn av luseproblematikken i næringen. Det var kun selskaper i Troms og Finnmark som fikk utvide, da luseproblemet var mye mindre der. Likevel var ønsket om økt produksjon utbredt, og løsningen ble derfor såkalte grønne tillatelser i 2013. På denne måten ble oppdretterne gitt mulighet til utvidelse dersom de utviklet eller fant nye metoder for å minke de eksisterende problemene med lus og rømming. Tildelingen av tillatelser ble fordelt i tre grupper, A med 20 tillatelser, på 10 millioner kr per tillatelse, B med 15 tillatelser, som ble solgt gjennom auksjon, og C, med 10 tillatelser, på 10 millioner kr per tillatelse. I gruppe C var det derimot krav om lavere lusetall enn gruppe A og B. I gruppe C var denne grensen satt til 0,10 lus per fisk, mens i de andre gruppene var denne på 0,25 lus per fisk (Hersoug et al., 2019).

Kapasitetsøkningen som man håpet på å se etter denne tildelingsrunden viste seg derimot å være beskjeden, og prosessen med tildeling av grønne og super-grønne (0,10 lus per fisk) tillatelser, var lang og arbeidskrevende for Fiskeridirektoratet. Det ble derfor gjort klart at det ikke var ønskelig å igangsette flere slike runder (Hersoug et al., 2019). I ettertid har det likevel vist seg at denne runden med grønne tillatelser etterlot seg fotavtrykk som har blitt viktig videre i reguleringsarbeidet. Et av disse er at auksjon av tillatelser og kapasitet målt i MTB har blitt den vanlige formen for tildeling. Auksjonen av de 15 grønne tillatelsen denne viste også at betalingsviljen for tillatelser var atskillig høyere enn hva myndighetene hadde forventet. Snitt prisen på denne runden lå på 60 millioner kroner per tillatelse, mens fastprisen i de andre gruppene var som tidligere nevnt på 10 millioner kroner. Senere har det vist seg gjennom kapasitetsutvidelsen i det nye trafikklyssystemet, som jeg vil komme tilbake til, at oppdretterne har vært villig til å betale opp til 200 millioner kroner for kapasitet tilsvarende en oppdrettstillatelse (Hersoug, 2019).

4.2 Regulering av næringa

Bruken av tillatelser er en praksis som går mange år tilbake innenfor fiskerihistorien. Lysø-utvalget foreslo dermed samme måte for å styre oppdrettsnæringen. I dagens system har vi to ulike tillatelser, som begge er nødvendige for en oppdretter. *Produksjonstillatelsen* er den som nevnt har vært utdelt i de ulike tildelingsrundene. Denne gir oppdretteren tillatelse til å produsere en gitt mengde fisk, som i dag angis som tonn MTB (maksimal tillatt biomasse), og det er myndighetene som tildeler disse. I tillegg til denne må oppdretteren også ha en *lokalitetstillatelse*, som bestemmer hvor produksjonen kan skje. Her er det kommunen som legger ut området i kystsonenplanen, men fylkeskommunen som tar den endelige avgjørelsen basert på uttalelser fra interessenter og sektormyndigheter (Hersoug, 2015).

Hva som har vært reguleringsgrunnlaget for de ulike tildelingsrundene har naturlig nok variert siden rundene startet på starten på 1980-tallet. Lysø-utvalget foreslo et tak på produksjonen målt i tonn, noe oppdretterne var imot. Myndighetene valgte derfor å bruke en indirekte måling av produksjonen, merdvolumet, som var grunnlaget for tildelingsrundene på 1980-tallet. Grunnet overproduksjonen som oppstod på 1990-tallet ble Norge tvunget til å gjøre noe for å begrense produksjonen. Resultatet ble, etter mye konflikt og press fra EU, introduksjon av førkvoter i 1996. Systemet med førkvoter var komplisert, kvaliteten på fisken gikk nedover, og det var ønske om et nytt system. Derfor ble det i 2002 foreslått et nytt system basert på maksimal tillatt biomasse (MTB). Dette systemet ble implementert i 2005 og standardlisensen ble satt til 780 tonn MTB, mens det i de to nordligste fylkene ble satt til 900 tonn (senere utvidet til 945 tonn) (Hersoug, in press).

Tillatelser deles ut med hjemmel i akvakulturloven, og den gitte MTB bestemmer hvor mye fisk eieren av tillatelsen kan ha stående i sjøen til enhver tid. MTB reguleres i utgangspunktet på to nivåer, lokalitetsnivå og selskapsnivå (Vikingstad, 2016). Selskapsnivå innebærer hvor mye innehaveren kan ha i sjøen, mens lokalitetsnivå vil si at biomassen ikke kan overskride den enkelte lokalitets MTB (Osland, 2017).

Plan- og bygningsloven (PBL), som omfattet alle kommuner i hele landet, ble etablert i 1965. I 1975 ble fylkeskommunen opprettet, men det var først ved revisjon av PBL i 1985 at kyst-

og sjøområder ble satt i fokus. Selve oppdretsloven ble lagt under Fiskeridepartementet, mens plassfordelingen ble en kommunal oppgave fra 1985, hvor kommunene fikk anledning til å planlegge områder i sjø definert som *havnedistrikter*. I 1989 kom det en utvidelse og kommunen kunne heretter planlegge sjøområder helt ut til grunnlinjen (Hersoug, 2012). Dette kom som følge av oppdrettsnæringens økende arealbehov, i tillegg til at lokale myndigheter skulle kunne styre bruken av de nære sjøarealene ved behov (Arealutvalget, 2011). I 2009 førte tilpasninger til EUs vanndirektiv til at kommunene fikk planleggingsretten utvidet til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. Planleggingen av hele eller deler av kommunale sjøområder var fortsatt frivillig (Hersoug, 2012).

I 2010 kom fylkeskommunereformen, som i utgangspunktet ble antatt å være en større forvaltningsreform, ettersom utredningen varte i tolv år. Resultatet ble derimot minimalt med endringer (Hersoug, 2014a; Johnsen & Solås, 2014). For oppdrettsnæringen førte dette likevel til noen endringer som skapte stor debatt, både i og utenfor næringen. Den viktigste endringen for oppdrettsnæringen var at fylkeskommunen ble ansvarlig for tildeling og utsteding av nye tillatelser for akvakulturlokaliteter. Dette innebar et ansvar i å koordinere arbeidet etter akvakulturloven samt og samordne sektormyndighetenes innsats, som er den saksbehandlingen av lokalitetsøknader som vi kjenner til i dag. Søknaden sendes til fylkeskommunen, som igjen sender søknaden til statlige sektormyndigheter, samt kommunen søknaden gjelder for. De ulike sektormyndighetene og kommunen gir sin uttalelse til fylkeskommunen, som fatter endelig vedtak (Hersoug, 2014a).

Utviklingstillatelser

20. november 2017 ble det åpnet for søknader om utviklingstillatelser. Dette var en midlertidig ordning med særtillatelser som kunne tildeles prosjekter som innebar betydelig innovasjon og investeringer. Formålet med dette var å tilrettelegge for utvikling av teknologi som kunne løse eller forbedre et eller flere av de miljø- og arealutfordringene havbruksnæringen står ovenfor. Den midlertidige ordningen ble avsluttet 17. november 2017, mens behandlingen av søknader pågår fortsatt i 2020 (Thorbjørnsen & Litland, 2020).

Trafikklyssystemet

Det ble klart at ved avgjørelser for videre vekst og utvidelse i næringen måtte biologisk bærekraft veie tungt, og det ble i 2015 lagt frem et forslag om et nytt system til Stortinget i Meld.St.16 (2014-2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* (Havbruksmeldingen) (NOU 2019:18). Resultatet ble det såkalte trafikklyssystemet, som kom i 2017, men ble fullt implementert i 2020 (Hersoug, in press). Systemet innebærer 13 fastsatte produksjonsområder langs Norges kyst, og næringens miljøpåvirkning bestemmer om et produksjonsområde kan øke produksjonen eller ikke. Systemet baserer seg i hovedsak på hvor mye hvert produksjonsområde er påvirket av lakselus, og tar utgangspunkt i bruk av fargene fra trafikklys, derav navnet trafikklyssystemet. Vurderinger skal gjøres annet hvert år og kapasiteten kan enten justeres ned 6% (røde områder), justeres opp 6% (grønne områder) eller fryses (gule områder) (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017).

4.3 Fremtidig vekst i havbruksnæringen

Ambisjoner om videre vekst i norsk havbruksnæring er noe som det til stadighet tales om, både blant næringen selv, og de skiftende regjeringene, med stadig nye mål om at dette året skal overgå tidligere år (Solås et al., 2015). De siste årene har det derimot vært et større fokus på bærekraft og med Meld. St. 16 (2014-2015) gjorde regjeringen det klart at før videre vekst kunne tillates måtte næringen være bærekraftig, både for miljø, økonomi og samfunn (Karlsen et al., 2018; Meld. St. 16, 2014-2015). Det som her menes med videre vekst er tilgangen og utstedelse av tillatelser, som siden 2013 kun har blitt solgt i to runder, med grønne tillatelser og utviklingstillatelser. Begge disse typene tillatelser som et forsøk på å nettopp gjøre næringen mer bærekraftig (Hersoug et al., 2019; Thorbjørnsen & Litland, 2020).

Som tittelen sier fremkommer det av Meld. St. 16 (2014-2015) at veksten ikke bare skal være bærekraftig, men også forutsigbar. I tillegg kommer det frem at miljøhensyn skal være det klart viktigste vurderingskriteriet som skal vektlegges av myndighetene når det er snakk om videre vekst. På grunnlag av dette ble trafikklyssystemets innført i 2017, med hovedformål å kunne gi forutsigbar vekst (Hersoug et al., 2021). Produksjonen reguleres i dag av trafikklyssystemet som baserer seg på lusetall for de ulike produksjonsområdene. Dette har ført til at en tillatelses MTB ikke lengre har noen standard størrelse (Hersoug et al., 2021)

4.4 Utvikling av arealbehov og utfordringer

Som vi ser har areal vært viktig for oppdrettsnæringa fra starten, hvor mye av grunnen til gjennombruddet var overgangen fra ferskvann til sjøvann, i tillegg til Grøntvedt merden som dagens merdteknologi er utviklet fra. Lysø-utvalget så betydningen av anleggets plassering, både i forhold til oppvekstforhold, forurensning og skipstrafikk. Herfra var næringen i vekst, og tildelingsrundene på 1980-tallet førte til et stadig større behov for sjøarealer, til tross for at det på denne tiden var mest grunne lokaliteter med landbaser. Utover 1980-tallet økte erkjennelsen av sjøarealet som en produksjonsarena og kommunene fikk for første gang planlegge sjøområdene til en nautisk mil utenfor grunnlinjen. Denne tiden var også preget av flere konkurser, som førte til en strukturendring i næringen, hvor vi fikk færre og større selskaper. Produktivitetsveksten på 90-tallet la føringer for at også lokalitetene ble færre og større. De ble mere basert på samlokalisering, og ble i tillegg flyttet lengre ut i kystsonen. Siden 2000-tallet har næringa vært preget av mangel på arealer og forsøk på å gjøre næringa mer bærekraftig, spesielt med tanke på miljø. Dette ser vi både gjennom tildelingen av grønne tillatelser i 2012, utviklingstillatelser i 2017, og det nye systemet for produksjonsvekst, trafikklyssystemet, som var full implementert i 2020.

I dag tales det mye om arealutfordringer og såkalte superlokaliteter. Fiskeridirektoratets tall fra 2017 viser at de om lag 986 godkjente lokalitetene, beslagla et areal på i overkant av 80 km². I tillegg til disse kommer 58 godkjente lokaliteter for marin fisk. Til sammenligning er Norges kystareal innenfor grunnlinjen på ca. 90 000 km² (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018). Ut fra dette høres det kanskje merkelig ut å klage på lite plass langs kysten, men realiteten er en annen enn hva som står på papiret, og det er viktig å merke seg at havbruksnæringens influensområde er betydelig større enn selve anleggets arealbeslag (Hersoug et al., 2021; Nærings- og fiskeridepartementet, 2018). For det første har vi begrensninger i forhold til sjøtransport, som må holde en avstand på minst 25 meter til hvert oppdrettsanlegg. Det er heller ikke lov å fiske nærmere enn 100 meter fra anlegget. Viktigst, har vi anleggets forankringsområde som ofte kan strekke seg opp til 1000 meter fra anlegget. Tar vi dette med i beregningene har havbruksnæringen plutselig okkupert et område på 520 km². En kan argumentere for at dette fortsatt er en svært liten del av det kystarealet vi har til gode, men nå har det seg slik at det er mange områder som rett og slett ikke egner seg for

havbruksvirksomhet (Hersoug et al., 2021). Her kommer blant annet «superlokaliteten» inn, som noe et hvert selskap ønsker seg. Dette er lokaliteter med beskyttet farvann, passende dybde, god strøm, god produksjonskapasitet og nærhet til moderne infrastruktur, som veier, elektrisitet og lokalsamfunn (Hersoug et al., 2021; Nærings- og fiskeridepartementet, 2018). Da reduseres potensielle områder for lokalitet seg betydelig. I tillegg foregår det et omfattende kystfiske langs hele norskekysten, og det finnes flere fiske- og gyteområder, hvor det ikke kan etableres oppdrettsvirksomhet (Hersoug et al., 2021).

Videre er sjøtransporten svært viktig i kystområdene og det er etablert et system med hoved- og sidetransportfelt som staten har ansvar for å holde fri for inngrep. I tillegg har vi på denne listen, turistfiske, fritidsfiske og fritidshus, marin bevaring, energisektoren, rørledninger og det norske militæret. Alt dette fører til at områder tilgjengelig for havbruk er sterkt avgrenset. Likevel kommer en av de største begrensningene fra næringen selv, hvor det må tas hensyn til din nærliggende oppdrettsanlegg og beskyttelse av villfisk. Mattilsynet krever minst 2,5 km mellom hvert anlegg, og minst 5 km avstand til et prosessanlegg, som igjen legger en betydelig avgrensning for egnede områder for havbruksnæringen (Hersoug et al., 2021).

Kapittel 5: Sektorenes bedømmingsgrunnlag

Som vist i forrige kapittel har utviklinga i næringa ført fram til at lokalitetstillatelser og lokalitets-MTB er viktige styringsinstrument. Jeg vil i dette kapitlet først redegjøre for lovgrunnlaget for lokalitetstillatelsen og gi en kort oversikt over søknadsprosessen. Deretter vil jeg gå nærmere inn på de sektormyndighetene som deltar i prosessen, og hva de legger til grunn ved vurdering av søknad. Jeg vil ha noe større fokus på fylkeskommunen, kommunen og statsforvalteren, da det er gjort intervjuer med disse sektorene. Her vil det også kunne være en del ulikheter, ettersom at jeg har vært i kontakt med flere fylkeskommuner, kommuner og statsforvaltere.

Som nevnt innledningsvis har jeg valgt å forholde meg til fylkeskommunene og statsforvalterne i Troms og Finnmark, Nordland og Vestland, i tillegg til kommunene Tromsø, Bodø og Karlsøy. Bakgrunnen for dette er at jeg vil holde fokuset rettet mot nord, da det er her utviklingen og veksten i hovedsak kan skje. Vestland fylkeskommune ble valgt for å kunne gjøre sammenligninger i forhold til hvilke utfordringer de har når det kommer til utvikling og vekst kontra de nordlige fylkene.

5.1 Lovgrunnlag

For at en aktør skal kunne drive oppdrett må det foreligge en akvakulturtillatelse jamfør Akvakulturloven (Akvakulturloven, 2005). Det loven derimot ikke gjør veldig klart, er at denne tillatelsen i utgangspunktet henviser til to tillatelser, som innebærer to ganske ulike forhold. Den ene tillatelsen går ut på å drive oppdrettsvirksomhet, kalt produksjonstillatelse, og den andre er lokalitetstillatelse, som vil si tillatelse til å benytte seg av et bestemt geografisk areal til oppdrettsvirksomhet (Mellbye, 2018). Poenget med at akvakulturloven likevel anser dette som én tillatelse i stedet for å skille mellom de to deltillatelsene er at de er konsekvent avhengige av hverandre, og en aktør må inneha begge disse tillatelsene for å faktisk kunne drive oppdrettsvirksomhet (Ot. prp. nr. 61, 2004-2005).

Akvakulturlovens § 6 fremviser de generelle vilkår for tildeling av akvakulturtillatelse, som i denne paragrafen viser til lokalitetstillatelsen. Det fremgår av denne paragrafen at tillatelse

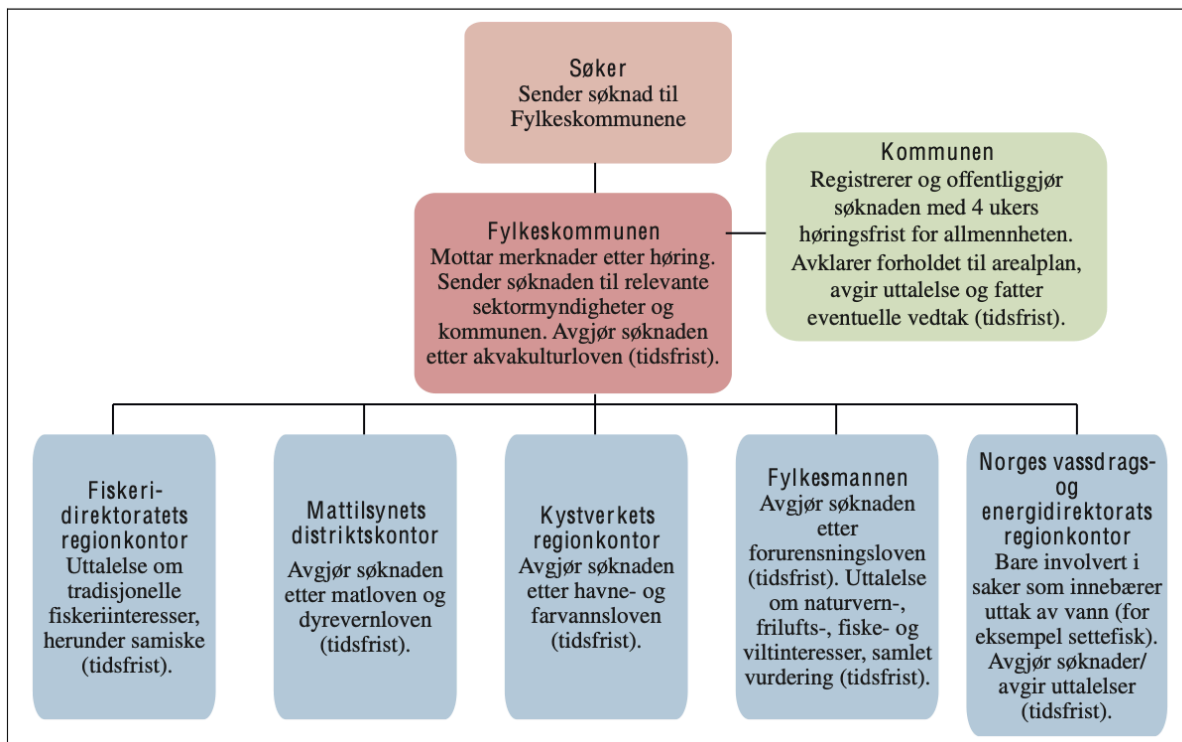
kan gis dersom det er miljømessig forsvarlig, forholdet til arealplaner og verneplaner er oppfylt, det er utført avveininger av arealinteresser og at det er gitt tillatelser etter matloven forurensningsloven og havne- og farvannsloven (Akvakulturloven, 2005).

5.2 Søknadsprosessen i korte trekk

PBL legger opp til at kommunen skal ha juridisk dekkende planer for hele kommunenes areal, inkludert sjøområdene inntil en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Planleggingen tilpasses hver enkelt kommunes behov og det vil derfor kunne variere hvor detaljerte disse planene er.

Kommunen avsetter områder i sjø til spesielle formål etter en omfattende planprosess med bred medvirkning fra både offentlige og private sektormyndigheter. Det er gjennom disse planene de legger ut tilgjengelige lokaliteter som oppdrettsselskaper kan søke om (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018).

Fylkeskommunen fungerer som koordinerende myndighet når det kommer til lokalitetssøknader, og det er hit søker sender søknaden. Fylkeskommunen sender så søknaden videre til kommunen som registrerer og offentliggjør søknaden med fire ukers høringsfrist. De avklarer også om søknaden er i tråd med arealplanen, gir uttalelse og fatter eventuelle vedtak. Fylkeskommunen sender også søknaden til relevante sektormyndigheter som kommer med egne uttalelser og vedtak (NOU 2019:18, 2019; Nærings- og fiskeridepartementet, 2018). Disse sektormyndighetene inkluderer; statsforvalteren, mattilsynet, kystverket og fiskeridirektoratet (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018). Figur 3 illustrerer søknadsprosessen for å få tildelt en lokalitet.



Figur 3: Illustrasjon av behandlingen av lokalitetssøknader (Norges vassdrags- og energidirektorat involveres kun i saker som gjelder uttak av ferskvann) (Meld. St. 16, 2014-2015).

Fiskeridirektoratet gir uttalelse om eventuelle interessekonflikter med tradisjonelle fiskeriinteresser, mattilsynet avgjør saken etter matloven og dyrevelferdsloven, kystverket avgjør søknaden etter havne- og farvannsloven, og statsforvalteren avgjør søknaden etter forurensningsloven, i tillegg til å gi uttalelse om naturvern-, friluft-, fiske- og viltinteresser. Etter at sektormyndighetene har fattet vedtak og kommet med uttalelse er det fylkeskommunen som til sist avgjør om søker kan få tildelt lokalitet eller ikke (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018).

5.3 Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har i hovedsak to hovedoppgaver når det gjelder akvakultur; behandling av søknader og deltakelse i arealplanlegging. Her vil det for øvrig være nyttig å jobbe innenfor begge disse områdene for å ha et bedre grunnlag ved behandling av søknader (Informant 3 Vestland fylkeskommune, 2020). Det varierer hvor mange som behandler søknader i de ulike fylkeskommunene, og det har i tillegg vært noen endringer etter fylkessammenslåingen i 2020 (Informant 3 Vestland fylkeskommune, 2020). Fylkeskommunen mottar søknad fra søker og starter med å kvalitetssikre søknaden (Informant 1 Troms og Finnmark fylkeskommune,

2020; Informant 3 Vestland fylkeskommune, 2020). De sjekker at alle dokumenter som skal ligge ved søknaden er der, og kontakter søker dersom det skulle være noen mangler eller feil (Informant 1 Troms og Finnmark fylkeskommune, 2020). Når søknaden sendes videre fra fylkeskommunen, skal den i utgangspunktet være komplett, men dette kan i enkelte tilfeller være vanskelig. For eksempel i forhold til matloven, da fylkeskommunen ikke selv behandler søknaden på dette området. Dersom søknaden blir sendt ut og noen av sektorene ser at det er mangler eller feil, tar disse selv direkte kontakt med søker (Informant 3 Vestland fylkeskommune, 2020).

Samtidig som søknaden sendes til de andre sektorene sendes den også til kommunen hvor lokaliteten det søkes om ligger. Fylkeskommunen mottar kommunens uttalelse som regel innenfor deres tidsfrist, og sender så denne videre til de andre sektormyndighetene involvert (Informant 3 Vestland fylkeskommune, 2020). Sektormyndighetene venter gjerne på kommunens uttalelse før de starter selve behandlingen av søknaden (Informant 1 Troms og Finnmark fylkeskommune, 2020). Etter at fylkeskommunen har mottatt uttalelse og eventuelle vedtak fra de involverte sektormyndighetene fatter de endelig vedtak som skal foreligge 22 uker etter at fylkeskommunen mottok søknaden (Informant 3 Vestland fylkeskommune, 2020).

Antallet søknader på nye lokaliteter varierer mye hos de ulike fylkene i denne studien. Vestland fylkeskommune behandler svært sjeldent søknader om nye lokaliteter, noe som skyldes at det er lite nye lokaliteter tilgjengelige i fylket. Dette bunner i at det er relativt «fullt» langs kysten i dette området, og at det er mange områder som ikke egner seg for oppdrett. Arealutfordringene og topografien i de ulike fylkene varierer en god del, og Vestlandet karakteriseres gjerne med dype fjorder med stor utstrekning, som ikke er ideelt for store oppdrettsanlegg (Informant 3 Vestland fylkeskommune, 2020). Det er derfor mange små lokaliteter på Vestlandet, sammenlignet med de nordligere fylkene (Informant 6 Statsforvalteren i Vestland, 2020). Oppgitt per 1000, er gjennomsnittlig lokalitets MTB på Vestlandet 2,791 tonn, mens den i Nordland er 3,253 tonn og i Troms og Finnmark, som har de største lokalitetene, på hele 4,321 tonn (Rånes, 2021a).

Nordland fylkeskommune og Troms og Finnmark fylkeskommune får derimot en del god søknader på ny lokalitet (Informant 1 Troms og Finnmark fylkeskommune, 2020; Informant 2

Nordland fylkeskommune, 2021). Nord-Norge har en helt annen topografi enn på Vestlandet, i tillegg til kjøligere havtemperaturer. Dette gjør området ikke bare godt egnet for oppdrettsanlegg, men godt egnet for større anlegg, som er ettertraktet blant aktørene (Informant 4 Statsforvalteren i Troms og Finnmark, 2020).

En problemstilling som ikke er unormal i de nordligste fylkene, er at flere aktører søker på den samme lokaliteten (Informant 1 Troms og Finnmark fylkeskommune, 2020; Informant 2 Nordland fylkeskommune, 2021). Dette er nokså sjeldent i Vestland fylkeskommune, da de, som nevnt, har få nye lokaliteter tilgjengelige (Informant 3 Vestland fylkeskommune, 2020). En slik situasjon anses som vanskelig av fylkeskommunene. De har i utgangspunktet retningslinjer på dette, men de virker noe knappe. De handler i utgangspunktet om at det er den aktøren som har «det største behovet» som skal få tildelt lokaliteten, og at faktorene som spiller med må veies opp mot hverandre for å kartlegge hvem som har størst behov (Informant 1 Troms og Finnmark fylkeskommune, 2020; Informant 2 Nordland fylkeskommune, 2021; Informant 3 Vestland fylkeskommune, 2020). Dette er gjerne lettere sagt enn gjort, da det alltid vil være mange faktorer som ikke nødvendigvis er sammenlignbare (Informant 3 Vestland fylkeskommune, 2020). I en normal situasjon, samles de ulike sektormyndighetene som deltar i prosessen, et par ganger i året for å diskutere og samhandle (Informant 3 Vestland fylkeskommune, 2020).

FAKS – fylkeskommunens akvakultursamarbeid

Etter forvaltningsreformen kom i 2010 så fylkeskommunene raskt et behov for å samordne mellom fylkeskommunene. Det første møte om en eventuell samarbeidsordning fant sted allerede i 2011, og i 2015 gikk de in i et forprosjekt. Fra og med 2016 ble det et formelt samarbeid mellom fylkeskommunene. Av fylkene er det kun Oslo og Viken som ikke formelt er med på samarbeidet, og de dekker altså hele kysten, noe som er viktig for samarbeidet (Bratbak-Pedersen, 2021; SNU - Strategi for næringsutvikling i Troms 2018-2025, u.d.).

Samarbeidet ble etablert i hovedsak for å utvikle, styrke og effektivisere fylkeskommunenes akvakulturforvaltning, samt legge til rette for samordning, kompetanseutvikling og likebehandling på tvers av fylkesgrensene (SNU - Strategi for næringsutvikling i Troms 2018-2025, u.d.). Det ble etablert gjennom «bottom up» prinsippet, og det presiseres at dette er et

faglig samarbeid og ikke politisk (Bratbak-Pedersen, 2021). De har månedlige koordineringsmøter, egne dialogmøter med Nærings- og fiskeridepartementet og består av 25 personer som jobber innenfor akvakulturforvaltning, kystsonearbeid og utviklingsarbeid (Bratbak-Pedersen, 2021; SNU - Strategi for næringsutvikling i Troms 2018-2025, u.d.)

Konsekvensutredning KU

Konsekvensutredning KU, har tidligere, gjennom forskrift, vært noe som skulle vurderes ved større akvakulturanlegg, som den gang var anlegg på over 3600 tonn MTB (Fiskeridirektoratet, 2015, u.d.). I dag er dette bildet annerledes, og disse anleggene er nå sett på som relativt normal i størrelse. Det er ikke uvanlig lengre at en kommer over anlegg som er over både 5000 og 6000 tonn MTB (Informant 1 Troms og Finnmark fylkeskommune, 2020). Ny forskrift om konsekvensutredning trådte i kraft 1. juli 2017 med hjemmel i plan- og bygningsloven, og erstattet de to tidligere forskriftene om konsekvensutredning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020a).

I forskriften faller akvakultur inn under vedlegg II om tiltak etter annet lovverk, og skal behandles etter §10 jfr. §8. Den ansvarlige myndigheten for planer og tiltak for akvakultur er fylkeskommunen. Søker skal derfor gå gjennom listen i §10 og gjøre en vurdering i forhold til om tiltaket vil kunne gi vesentlige virkninger på miljø og samfunn. Dette gjelder enten det er snakk om nytt anlegg, arealendring eller utvidelse av MTB. Dersom fylkeskommunen, på bakgrunn av offentlig høring og egne vurderinger, finner at tiltaket antas å kunne gi vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, og at disse virkningene ikke er tilstrekkelig belyst i saken, skal det kreves tilleggsutredninger etter forskriftens §27 (Informant 1 Troms og Finnmark fylkeskommune, 2020; Klima- og miljødepartementet & Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017).

5.4 Kommunen

Kommunen har en viktig rolle innenfor tildelingen av lokalitetstillatelser, da det tross alt er de som bestemmer om nye lokaliteter skal gjøres tilgjengelige for oppdrett, gjennom deres kystzoneplan (Sørdahl et al., 2017).

Det varierer hvor mange i de ulike kommunene som jobber med plansaker, og det er vanlig at man i mindre kommuner har oppgaver på flere fagfelt. Derfor vil det ofte kunne variere hvor mye kompetanse hver saksbehandler innehar (Informant 3 Vestland fylkeskommune, 2020). Både Karlsøy, Tromsø og Bodø kommune har alle relativt nye kystsoneplaner (eller arealplaner med integrert kystsoneplan), hvor Karlsøy og Tromsø begge er en del av kystplan Tromsøregionen (Informant 7 Karlsøy kommune, 2020; Informant 8 Bodø kommune, 2020; Informant 9 Tromsø kommune, 2021). Kystplan Tromsøregionen var et interkommunalt samarbeidsprosjekt mellom kommunene; Tromsø, Målselv, Karlsøy, Lyngen og Balsfjord, som gikk sammen om å utarbeide en kystsoneplan for felles kystområder og fjordsystem. Prosjektet var eid av Tromsø-områdets regionråd, og ble vedtatt i 2015 (Tromsø-områdets regionråd, 2020). Siden den gang har Målselv blitt med i den interkommunale planleggingen til Midt- og Sør-Troms, mens Lyngen har revidert sin plan alene (Informant 9 Tromsø kommune, 2021). Derfor ble det i 2018 bestemt at den eksisterende planen skulle revideres med kommunene Tromsø, Karlsøy og Balsfjord. Arbeidet med denne planen hadde oppstart i januar 2020 og er planlagt å stå ferdig ved utgangen av 2021 (Informant 7 Karlsøy kommune, 2020; Tromsø-områdets regionråd, 2021). Kommuner som ikke deltar i kystplan Tromsøområdet, vil likevel få høringsuttalelse. Interkommunal planlegging kan også føre med seg utfordringer, for eksempel i forhold til at interkommunal plan og kommuneplan ikke henger helt sammen. Dette understreker i utgangspunktet viktigheten av at alle planene nøye gjennomgås, og at de samsvarer med hverandre (Informant 9 Tromsø kommune, 2021).

Bodø, Fauske og Saltdal kommune har sammen en kommunedelplan for Skjerstadvfjorden, som de tre kommunene grenser til. Denne fjorden er en av de få egnede plassene for oppdrett i Bodø kommune, og her ligger det flere lokaliteter. Bodø kommune uttrykker også at dersom oppdrettsområder grenser til flere kommunegrenser, hvor det ikke foreligger noen felles plan, må alle kommunene involvert vedta kystsoneplanen for dette området (Informant 8 Bodø kommune, 2020). Det er enighet om at det alltid vil være en fordel med samarbeid mellom kommunene, da det ikke er uvanlig at flere kommuner grenser mot samme oppdrettsområder (Informant 9 Tromsø kommune, 2021).

Når kystsoneplaner lages, starter de som regel med fiskeri; hvor de tar for seg gyte- og oppvekstområder og lokal villfisk. Ellers må det tas hensyn til skipstrafikk, turistfiske og fiskecamper (Informant 7 Karlsøy kommune, 2020). Når det gjelder utvelgning av nye

lokaliteter har kommunen et tett samarbeid med aktørene. Det er gjerne aktørene som er på utkikk etter gode lokaliteter og kommer med forslag til kommunen (Informant 7 Karlsøy kommune, 2020). Kommunene har ofte enkelte områder hvor de ikke ønsker oppdrett, og de ser både på bunnforhold, andre arter og krever KU på alle nye områder (Informant 7 Karlsøy kommune, 2020; Informant 9 Tromsø kommune, 2021). Det er derfor ikke gitt at kommunen godkjenner alle forslagene til lokaliteter fra aktørene (Informant 9 Tromsø kommune, 2021).

Ved mottakelse av søknader ser kommunen først på om den er i overensstemmelse med arealplanen, og legger den deretter ut på høring og offentlig ettersyn med 4 ukers frist. På disse høringene kan alle og enhver uttale seg om saken, og alle innspill tas med videre i behandlingen (Informant 7 Karlsøy kommune, 2020). Etter høringsfristen lager kommunen en sak hvor de samler alle utspillene og kommer med en konklusjon. Videre blir denne behandlet av formannskapet som kommer med høringsuttalelse (Informant 8 Bodø kommune, 2020). Det politiske engasjementet rundt lokaliteter og tillatelse varierer en del fra kommune til kommune. Det kan ofte bli stor diskusjon rundt enkelte søknader, noe som kan føre til avslag av miljømessige grunner, dette til tross for at lokaliteten er klarert i planprogrammet (Informant 7 Karlsøy kommune, 2020; Informant 8 Bodø kommune, 2020).

Kommunene er generelt opptatt av å legge til rette for oppdrett, da de ønsker vekst, men presiserer at de ønsker bærekraftig vekst. De ønsker selvsagt at dette skal være dagens industri, men også fremtidens. Kommunene ser også nødvendigheten av å sette av områder til både marine arter og fangstbasert akvakultur. Etter hvert som havet sørpå blir varmere, vil det være naturlig at flere søker seg nordover, som for eksempel tareoppdrett. Plan- og bygningsloven gir kommunene anledning til å bestemme hva slags type oppdrett som skal være på de ulike lokalitetene, som for eksempel; marine arter, laks, torsk eller fangstbasert akvakultur (Informant 9 Tromsø kommune, 2021).

Det er stor variasjon i uttalelsene fylkeskommunene mottar fra kommunene. Grundigheten og måten de skriver uttalelsene sine er ulike. Noen gjør akkurat det som er forventet av dem, mens andre vurderer hele søknaden, som i utgangspunktet er unødvendig (Informant 3 Vestland fylkeskommune, 2020). Etter akvakulturloven har kommunen 12 ukers frist til å gi uttalelse og vedtak til fylkeskommunen (Informant 8 Bodø kommune, 2020).

5.5 Statsforvalteren (tidligere; fylkesmannen)

Dagens system

Per i dag jobber statsforvalteren ut fra forurensningsloven, som sier at all forurensning er forbudt med mindre man har utslippstillatelse. Et unntak er at man kan unngå tillatelse hvis virksomheten er forskriftregulert etter § 9 (Informant 6 Statsforvalteren i Vestland, 2020; Klima- og miljødepartementet, 1981).

I dagens system har statsforvalteren to roller; de gjør vurderinger om utslippstillatelse skal gis og de gir uttalelse. Med hjemmel i forurensningsloven, godkjenner de, eller avslår søknad. Grunnlaget for denne vurderingen ligger hos de ulike prøvene og målingene som skal ligge vedlagt i søknaden, som strømmålinger, forundersøkelser, B-undersøkelse og C-undersøkelse (Informant 5 Statsforvalteren i Nordland, 2020; Informant 6 Statsforvalteren i Vestland, 2020). Strømmålingene tas for å se om det er nok strøm til å spre materialet, slik at det kan omsettes i havet og ikke hopper seg opp. Forundersøkelser tas som regel med grabb for å kartlegge bunnsediment og bunnforhold (Informant 5 Statsforvalteren i Nordland, 2020; Informant 6 Statsforvalteren i Vestland, 2020). B-undersøkelser tas på flere stasjoner i anleggsområdet. De er kalibrert spesielt for området prøvene skal tas og de tas for å fange opp tilstanden til området. Utslaget finner vi på en skala mellom «betydelig god» og «betydelig dårlig». C-undersøkelsene blir tatt på 3-5 stasjoner, avhengig av anleggets størrelse. Disse skal fange opp tilstanden til områdene rundt anlegget som er mindre utsatt, men fortsatt under påvirkning. Disse tas gjerne 300-500 meter utenfor anlegget (Informant 5 Statsforvalteren i Nordland, 2020). I veldig dårlige stilte fjorder, som det kan være en del av på Vestlandet, kan det hende de må be om tilleggsundersøkelser (Informant 6 Statsforvalteren i Vestland, 2020). Videre skal disse prøvene følges opp under produksjonen og første prøve tas etter første generasjon med fisk. Resultatet på denne prøven bestemmer når de neste prøvene skal tas, ut fra om prøvene er dårlige eller gode (Informant 4 Statsforvalteren i Troms og Finnmark, 2020).

Uttalelsene deres gis i forhold til naturmangfold, friluftsliv og verneområder. Dette er i hovedsak et felt hvor de ikke nødvendigvis har myndighet, men kunnskap nok til å kunne uttale seg om. Dersom noe kan komme i fare på grunn av utslipp, kan statsforvalteren fraråde oppdrett, selv om de etter lov har gitt utslippstillatelse. For eksempel i Nordland, hvor det er

mye sjøfugl, vil viktige merknader være hvis et anlegg er i nærheten av hekke- eller oppvekstområder. Dette gir ikke nødvendigvis grunn til å avslå søknad, men de kan fraråde det i uttalelsen (Informant 5 Statsforvalteren i Nordland, 2020). Det er sjelden de avslår søknader, men de har gitt avslag på grunn av funn av koraller eller haneskjell i området. Det foregår for tiden et prosjekt for å kartlegge bunnen bedre; marine kartleggingsprosjekt, da dette fra før av er for dårlig kartlagt (Informant 4 Statsforvalteren i Troms og Finnmark, 2020). Ofte blir korallområder funnet ved tips fra fiskere som har fisket i området. Statsforvalteren i Vestland hevder at fylkeskommunene gjerne gir tillatelse uansett hva deres uttalelse inneholder, i tillegg blir det ytre at det muligens hadde vært bedre å legge vurderingen av naturmangfold hos kommunene (Informant 6 Statsforvalteren i Vestland, 2020).

Det er vanlig at statsforvalteren venter på kommunens vedtak før de starter med selve behandlingen av søknaden. I mellomtiden forbereder de saken, og sjekker at alt som skal være med, er med. Behandlingstiden deres er på 4 uker (Informant 4 Statsforvalteren i Troms og Finnmark, 2020).

Nytt system?

Det er for øyeblikket en ny forskrift som kan endre på dagens retningslinjer hos statsforvalteren, når det gjelder behandling av lokalitetstillatelser. Fristen for denne høringen gikk ut 4. januar 2021, og dersom den iverksettes kan dette allerede gjelde fra utgangen av 2021. Dette vil i hovedsak si at statsforvalterens rolle blir å følge standardiserte vilkår i en akvakulturdriftsforskrift kontra dagens tillatelse for utslipp (Informant 5 Statsforvalteren i Nordland, 2020; Informant 6 Statsforvalteren i Vestland, 2020).

Dersom den nye forskriften blir vedtatt blir statsforvalterens jobb ganske annerledes enn hva den er i dag. Meningen med den nye forskriften er at prosessen skal forenkles, i tillegg til å styrke forventningene om at tillatelsene som gis stammer fra de samme kravene. Det vil derfor være en fordel med en forskrift som inneholder alle disse kravene, noe som kan være enklere for aktørene å forholde seg til (Informant 5 Statsforvalteren i Nordland, 2020). I særlige tilfeller, hvor kravene i forskriften ikke er tilstrekkelige for å ivareta forurensningsmessige hensyn, kan statsforvalteren bestemme at enkelte anlegg ikke kan drifte

uten tillatelse etter forurensningsloven (Informant 5 Statsforvalteren i Nordland, 2020; Miljødirektoratet, 2020). Eksempler på dette kan være skade på naturmangfold. Dersom kravene i forskriften er tilstrekkelige, skal ikke statsforvalteren behandle søknaden (Informant 5 Statsforvalteren i Nordland, 2020). Målet med den nye akvakulturdriftforskriften er at standardkravene i denne som sikter på å forebygge og begrense forurensning og avfallsproblemer fra akvakultur, skal gjelde i stedet for vilkår i enkelttillatelser etter forurensningsloven (Miljødirektoratet, 2020).

Lokalitets-MTB

Når statsforvalteren behandler søknader på lokalitet blir det ut fra deres vurderinger satt et tak på hvor mye fisk som til enhver tid kan stå på det aktuelle anlegget. Dette kalles MTB på lokalitetsnivå, eller lokalitets-MTB (Laksefakta, 2018). I praksis er det derimot ikke helt slik det fungerer. Det som i hovedsak bestemmer lokalitets-MTB er den MTB-en aktøren søker om. Altså, dersom aktøren søker på en gitt MTB, og det gis tillatelse for denne, blir dette lokalitets-MTB for gitte lokalitet. Hvis statsforvalteren derimot mener at lokaliteten ikke vil tåle den gitte MTB, kan de gi tillatelse med vilkår. Dette kan for eksempel være at søker kan få tillatelse med en lavere MTB. MTB på lokalitetsnivå er i dag mye større enn hva den har vært tidligere. Dette har mye å gjøre med den teknologiske utviklingen, da vi i dag kan ha anleggene lengre ut på havet, hvor det er bedre vanngjennomstrømming, noe som igjen gir rom for større utslipp (Informant 5 Statsforvalteren i Nordland, 2020). Det er ikke alle areal som egner seg for veldig høy MTB. I nord søkes det om mye høye MTB-er, men det er slett ikke alle som får godkjent, da mange områder ikke vil tåle en så stor belastning (Informant 4 Statsforvalteren i Troms og Finnmark, 2020).

Som nevnt kan statsforvalteren gi tillatelser med vilkår, for eksempel hvis det er grunn til å tro at områdets tålegrense vil overskrives. På denne måten unngår de et direkte avslag. De ser ikke på dette som optimalt, men legger til at det er et greit virkemiddel å kunne ta i bruk i enkelte saker (Informant 5 Statsforvalteren i Nordland, 2020; Informant 6 Statsforvalteren i Vestland, 2020). Statsforvalteren i Troms og Finnmark uttaler at tillatelser med vilkår er noe de benytter seg mye av, mens Vestland uttaler at dette er noe de gjør kanskje en gang i året, og at det da gjerne dreier seg om en midlertidig tillatelse med vilkår (Informant 4 Statsforvalteren i Troms og Finnmark, 2020; Informant 6 Statsforvalteren i Vestland, 2020).

Det er stort sett i Nord-Norge det er nye lokaliteter, da det er her det fortsatt er areal, i tillegg til mye strøm og gode lokaliteter. De har i tillegg generelt mange søknader om utvidelse på eksisterende lokaliteter. Noen søknader handler om å flytte litt på anlegget for å få bedre gjennomstrømming. Strømundersøkelsene som tas viser ofte bare et øyeblikksbilde, og ofte oppdages ikke dårlig strømforhold før etter anlegget er satt opp (Informant 4 Statsforvalteren i Troms og Finnmark, 2020). På Vestlandet er det som fylkeskommunen også nevnte lite nye lokaliteter, da det stort sett er fullt langs kysten deres. De fleste søknadene deres handler derfor om utvidelser, altså økt lokalitets-MTB (Informant 3 Vestland fylkeskommune, 2020; Informant 6 Statsforvalteren i Vestland, 2020). Generelt begynner de å merke klimautfordringene på Vestlandet, da det blir mindre oksygen i terskelfjordene, noe som er svært ugunstig med tanke på utslipp. Likevel er det sjelden de trekker tilbake tillatelser, og dette har faktisk bare vært tre slike tilfeller de siste ti årene. Som regel innser aktørene det selv dersom en lokalitet begynner å bli dårlig, og flytter dermed av fri vilje. På Vestlandet er ofte lokalitets-MTB høyere enn konsern MTB for mange selskaper, ettersom det er mange små selskaper på Vestlandet. For disse selskapene blir det derfor lite fleksibilitet på lokalitetsnivå, i motsetning til de større selskapene som kan utnytte konsern MTB bedre ved å fordele den på flere lokaliteter (Informant 6 Statsforvalteren i Vestland, 2020).

De siste årene har det vært en positiv utvikling i kommunene, med gode innspill på lokaliteter fra næringen. Det forgår også et godt samarbeid og samspill mellom statsforvalterne, som er med å på å sikre legitimitet og lik behandling av søkerne. Det uttales også at statsforvalterne er svært raus med hverandre og deler gjerne erfaringer og kunnskap dersom de mener dette er relevant, da de er opptatte av å føre kunnskapen videre (Informant 6 Statsforvalteren i Vestland, 2020).

5.6 Mattilsynet

Mattilsynet avgjør søknader om nye lokaliteter eller utvidelser etter matloven og dyrevelferdsloven (Mattilsynet, 2013b). Alle søknader om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg skal vurderes individuelt, og Mattilsynet har utarbeidet en egen veileder eller retningslinje kalt «Etableringsøknader – saksbehandling i tilsynet». Denne har som formål å sikre lik behandling og skape en enhetlig praksis for mattilsynets behandling av

søknader om godkjenning av etablering eller utvidelse av akvakulturanlegg. Retningslinjen er i samsvar med etableringsforskriften (Mattilsynet, 2019). Formålet med forskriften er å fremme god helse hos akvatiske dyr og ivareta god velferd hos fisk og tiftokreps» jfr. § 1 (Nærings- og fiskeridepartementet, 2008). Godkjenningen fra mattilsynet kan ses på som en tidsbegrenset godkjenning, og hovedregelen er mattilsynets godkjenning faller bort dersom lokaliteten ikke tas i bruk innen to år. De kan også trekke tilbake godkjenninger etter etableringsforskriften (Mattilsynet, 2019).

Søknaden kan enten bli godkjent, godkjent med vilkår, avvist eller få avslag. En eventuell godkjenning gis til en bestemt MTB (Mattilsynet, 2013a). Mattilsynet kan stille vilkår til en godkjenning, altså en betingelse for at godkjenning gis. Vilkår som brukes må være saklige og forholdsmessige i den form at de må handle om å oppfylle de formålene som forskriften setter. En sak kan avvises når grunnlaget for å behandle saken ikke er tilfredsstillende, som kan være at det mangler påkrevd dokumentasjon. Saken blir da ikke realitetsbehandlet, men de etterspør nødvendig og manglende dokumentasjon før de fatter et formelt avvisningsvedtak. En søknad avslås dersom mattilsynet har grunnlag for å realitetsbehandle søknaden, men finner at søkeren ikke oppfyller vilkårene for å få en godkjenning (Mattilsynet, 2019).

Ved behandling av søknader vurderes både anlegget og lokaliseringens egnethet ut fra hensyn til fiskehelse og fiskevelferd. Når det gjelder vurderinger om fiskehelse legges det vekt på å vurdere faren for smittespredning til og fra anlegget, og retningslinjen inneholder også anbefalinger om minsteavstand til ulike typer virksomhet og omkringliggende miljø (Mattilsynet, 2013a). Faktorer som har innvirkning på smitterisikoen er strømforhold, avstand til vassdrag, villfiskens vandringsruter, avstand til andre anlegg/annen virksomhet, topografi, geografi, driftsform, produksjonsform og produksjonsomfanget (Mattilsynet, 2013a). Det skal i tillegg foretas en konkret vurdering av smittefaren for den aktuelle lokaliteten og dets omkringliggende miljø. Mattilsynet vurderer også om internkontrollsystemet (som skal legges ved i søknaden) gjør det sannsynlig å etterleve krav om smittehygienisk og velferdsmessig forsvarlig drift (Mattilsynet, 2013a, 2019).

Når det kommer til vurderingene ut fra hensyn til fiskevelferd legger mattilsynet vekt på lokalitetens egnethet når det gjelder vannkvalitet, oksygen og strømforhold. Strømforholdene

vurderes opp mot omkringliggende geografi, bunntopografi, anleggets utforming og plassering, størrelse på utsett og MTB (Mattilsynet, 2013a, 2019). Beliggenheten til lokaliteten kan ha stor betydning for fiskens miljø i merdene. Lokalteter som ligger i kyststrøk (for eksempel i Nord-Norge) har relativt homogen vannkvalitet og er utsatt for sterke og variable strømforhold. Lokalteter som befinner seg i fjorder (for eksempel på Vestlandet) har vanligvis større sesongmessige variasjoner i miljøforholdene kontra lokaliteter i kyststrøk, og kan ha store variasjoner i den vertikale lagdelingen av saltholdighet, temperatur, oksygen og strøm. Man kan derfor si at vurderinger knyttet til lokalitetens egnethet er komplekse, med mange grunnleggende parameter som variere i tid og rom. Egnetheten vil i tillegg avhenge av drifts- og produksjonsrelaterede forhold (Mattilsynet, 2019).

5.7 Kystverket

Etter Havne- og farvannsloven er Samferdselsdepartementet tillatelsesmyndighet for søknader som gjelder akvakulturanlegg, uavhengig av hvor i farvannet disse skal etableres. Denne myndigheten er delegert videre til kystverket. Kystverkets myndighet etter Havne- og farvannsloven for etablering av akvakulturanlegg er avgrenset til tiltak i territorialfarvannet (Samferdselsdepartementet, 2019; Tønnesen & Nyland, 2020).

Aspektene kystverket ser på i vurderingen om tillatelse skal gis fremkommer av havne- og farvannsloven, og det kreves tillatelse til å iverksette tiltak som kan påvirke sikkerheten, ferdsele eller forsvars- og beredskapsinteresser. Saksbehandleren skal i vurderingen av om tiltaket kan tillates, foreta en avveining av alle aktuelle brukerinteresser og andre hensyn som tiltaket kan påvirke (Tønnesen & Nyland, 2020). Når det gjelder tiltakets betydning for sikkerhet og ferdsel i det farvannet hvor allmennheten ferdes, må vurderingene gjøres konkret ut fra tiltakets art, størrelse, plassering, og forholdene ellers på stedet. Derfor kan samme tiltak vurderes forskjellig i ulike saker, da lokale forhold i farvannet spiller inn. Eksempler på dette kan være vind- og strømforhold, trafikk tetthet, type trafikk, bredde og dybde i farvannet, bunnforhold og oversiktighet (Kystverket, 2018). Vurderingene i forhold til et tiltaks betydning for forsvars- og beredskapsinteresser gjøres på bakgrunn av innspill fra Forsvaret og andre relevante etater. Forsvaret gis også anledning til å uttale seg skriftlig i saken (Tønnesen & Nyland, 2020).

Det kan ikke gis tillatelse til tiltak som vil stride mot bestemmelser gitt i eller medhold av loven. Dette omfatter både bestemmelser i loven og i forskrifter til loven. Det kan heller ikke gis tillatelse til tiltak som er i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven, med mindre det er gitt dispensasjon fra planen (Tønnesen & Nyland, 2020).

Et begunstigende vedtak fra kystverket, etter havne- og farvannsloven, gis alltid på nærmere vilkår, etter vilkårlæren (Tønnesen & Nyland, 2020). Det er i rettspraksis og juridisk teori utviklet en vilkårlære med prinsipper og rammer for hvilke vilkår som kan stilles i en sak. Slike prinsipper går ut på at det skal være saklig sammenheng mellom vilkåret og tillatelsen. Vilkaåret må altså være egnet for å fremme formålet i loven, og eventuelt begrense skadevirkningene av tillatelsen (Kystverket, 2018)

5.8 Fiskeridirektoratet

I motsetning til de andre sektormyndighetene som er delaktige i søknadsprosessen, gir Fiskeridirektoratet kun uttalelse og ikke vedtak. De gir i hovedsak uttalelse som dreier seg om tradisjonelle fiskeriinteresser (NOU 2019:18, 2019). Dette er info de får fra deres registreringer av kystnære fiskeridata og info om fiskeriaktivitet fra sporing av fiskefartøy. Her er det greit å nevne at fartøy under 15 meter ikke er pålagt sporing, og at fiskeriaktiviteten derfor kan være større enn hva deres sporingsanalyse viser. De ser også på oppvekst- og beiteområder hos villfisk, og om anlegget vil være i nærhet til dette. Ansvarer til fiskeridirektoratet dekker også de samiske fiskeriinteressene, som vil si tradisjonell samisk fiskeri- og fangstaktivitet etter villlevende marine ressurser i henhold til havressurslova. I tillegg kan de spille inn andre uttalelser, som for eksempel miljøundersøkelser og rømming (Bratbak-Pedersen, 2021).

I utgangspunktet skal mange av disse problemstillingene være godt avklart på forhånd gjennom planprosessen, som vil si at det egentlig ikke burde være noen interessekonflikter (Bratbak-Pedersen, 2021). Likevel endrer ting seg fort når det gjelder fiskeri og havbruk og det skjer at villfisk endrer vandringsmønster (Christensen, 2014). Gjennom sin uttalelse kan fiskeridirektoratet fraråde oppdrett, noe som krever at fylkeskommunen må ta en ekstra titt, og se på alvorlighetsgraden i uttalelsen, samt mulige konsekvenser av å likevel gi tillatelse (Bratbak-Pedersen, 2021).

6.9 Oppsummering

Som nevnt fungerer fylkeskommunen i denne prosessen som den koordinerende myndigheten. De mottar søknaden fra søker, tar ansvar for at det alt som skal være med er med, og sender søknaden videre til de andre involverte sektormyndighetene, som er; kommunen hvor lokaliteten befinner seg, statsforvalteren, mattilsynet, kystverket og fiskeridirektoratet. Fylkeskommunen mottar uttalelse og vedtak fra disse sektormyndighetene og tar endelig standpunkt om søknad godkjennes eller ikke. Dette er den enkle forklaringen på hvordan prosessen foregår, men som vi ser er det i praksis ikke like enkelt.

I denne prosessen er det involvert hele seks sektormyndigheter, som alle har sine lover og forskrifter de følger når beslutninger om søknad skal tas. Denne prosessen innebærer altså minst 6 ulike saksbehandlere som skal behandle samme søknaden ut ifra deres fagfelt. Det blir fort mange saksbehandlere per søknad og jo vanskeligere blir det å kunne garantere at alle søknader behandles likt. I tillegg vil kommune, fylkeskommune og statsforvalter variere utfra hvor lokaliteten befinner seg. I denne typen tildelingsprosess er det vanskelig å se for seg at det ikke finnes innskudd av skjønnsutøvelse ved uttalelser og vedtak. Spesielt i forhold til de avgjørelsene som tas i forbindelse med lokalitets-MTB.

Selv om det er statsforvalteren som godkjenner eller avviser den MTB det søkes om, vurderer også flere av de andre sektormyndighetene ut fra en gitt lokalitets-MTB, hvorpå dette er viktig i Mattilsynets vurdering om fiskevelferd og fiskehelse. Lokalitets-MTB setter videre føringer for aktørene involvert, og tvinger de til å tenke på både miljø og dyrevelferd når det gjelder lokalitetens geografiske plassering og produksjonskapasitet. Lokalitets-MTB viser seg altså som et viktig og sterkt styringsinstrument i forvaltningen, som er fylt med mening, innhold og faglighet, som sammen er med på å tilføre arealet egenskaper.

Modellen som vises i figur 1 i kapittel 2, viser hvordan arbeidsdelingen i forvaltningen i utgangspunktet er, men resultatet kan peke på et den ikke er så klar som modellen viser. Lokalitets-MTB er jo nettopp et resultat av politikken, og dermed et politisk instrument, som er redskap for politisk handling. Poenget er at samtidig som næringa har vokst og forvaltningsbehovene har økt, så har også kunnskapsbehovet økt. Det økte kunnskapsbehovet

og produksjonen av kunnskap har igjen økt mengden av hensyn og usikkerheter, noe som igjen øker behovet for å utøve mer skjønn. Saken er slik at desto flere tekniske/objektive kriterier som legges til grunn, jo mer avveining og vurdering kreves. Skjønnen kan utøves ved at politikerne setter rammer for skjønnsutøvelsene, men dette gjøres sjelden, og dermed blir skjønnen delegert til saksbehandlingen og prosessen, hvor det utøves både faglig og politisk skjønn.

Av resultatene ser vi at forvaltningsinstrumenter skapes av behov, og kan bare være delvis objektive. Dette fordi at dersom de skal fungere er vi avhengige av å bruke skjønn i forhold til bruken av instrumentene. Et krav om objektive kriterier langs hele Norges kyst er derfor en umulighet slik som systemet er i dag. Interessant blir det uansett å se om revideringen av forurensningsregelverket for akvakultur i sjø godkjennes. Dette vil i så fall endre statsforvalterens rolle i søknadsprosessen, hvor standardkrav i akvakulturdriftsforskriften vil gjelde i stedet for vilkår i enkelttillatelser etter forurensningsloven (Miljødirektoratet, 2020). Om dette derimot blir å føre til noe mindre bruk av skjønn fra statsforvalterens side gjenstår likevel å se.

Kapittel 6: Diskusjon

Jeg har nå tatt for meg alle sektormyndighetene involvert i søknadsprosessen, samt deres grunnlag ved vurderinger av lokalitetstillatelser. Det vil nå være nødvendig å se empirien i en større sammenheng. Jeg vil ta for meg de funnene jeg har gjort og knytte dem opp mot teorien for å kunne besvare den overordnede problemstillingen. Formålet med denne studien er å få en grundig forståelse av hvordan søknadsbehandlingsprosessen foregår rundt lokalitetstillatelse og hva de ulike sektormyndighetene vektlegger ved behandling av slike søknader. Fokuset vil ligge på samspillet mellom de tekniske/objektive kriteriene som ligger til grunn og det faglige skjønnet som brukes ved beslutningstaking i prosessen, spesielt i forhold til tildelingen av lokalitets-MTB.

6.1 Sektormyndighetenes vurderinger

Prosessen for behandling av lokalitetssøknader er slik det fremkommer av empirien, både krevende og komplisert, dersom en ikke er godt satt inn i systemet og prosessen. Det er mange sektormyndigheter involvert, og alle har med grunnlag i lov og forskrifter sitt å si om lokaliteten det søkes om.

Forvaltningen i seg selv er ikke en ren teknisk prosess, men en politisk prosess hvor det hele tiden må gjøres vurderinger og avveininger, som igjen påvirker folk og samfunn. Det er uten tvil mange hensyn som hele tiden blir forsøkt ivaretatt på best mulig måte av forvaltningen, og vi finner både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå en rekke politisk fattede strategier, planer og målsettinger for utvikling av havbruksnæringen (Robertsen et al., 2016; Solås et al., 2015). Administrasjonen på ulike forvaltningsnivå tar gjerne utgangspunkt i kunnskap og faglige synspunkter, men det kan ikke ses bort i fra at det også her vil blandes inn politikk der det er åpning for det. Ut fra dette blir det gjort vurderinger og avveininger som blant annet fører til utforming av forvaltningsinstrumenter. Valgene av forvaltningsinstrumenter bestemmes både av hva som er faglig mulig, men også av politiske føringer. Praksiser institusjonaliseres, skaper presedens, noe som gjør det naturlig å anta at det utformes en slags norm eller stivhengighet for behandling innenfor forvaltningen. Stivhengighet vil si at en beslutning på ett tidspunkt legger føringer for senere beslutninger. Selv om det er mye

politikk som spiller inn i forvaltningen, avgjøres ikke alt av politiske målsettinger alene, slik vi ser av figur 1. Den administrative organiseringen og arbeidsdelingen i forvaltningen, som min gjennomgang har vist, fører til en rekke slike stivhengigheter og fastlagte prosedyrer som nedfelles i styringsinstrumenter (Solås et al., 2015).

Hvordan bestemmes lokalitets-MTB?

Lokalitets-MTB er eksempel på et styringsinstrument som benyttes av forvaltningen ved tildeling av lokaliteter, og det er statsforvalteren ansvar og fastsette denne. Statsforvalterens grunnlag for å bestemme om lokaliteten tåler den MTB-en det søkes om, er i utgangspunktet tekniske kriterier. Her er det bestemt at det skal foreligge en rekke miljøundersøkelser og målinger ved alle søknader, og alle disse prøvesvarene skal kunne gi en pekepinn på hvor en lokalitets bæreevne ligger.

Hvilke faktorer vektlegges og hvordan avveier de ulike sektormyndighetene søknaden?

Kommunens uttalelser og vedtak tar utgangspunkt i om søknaden er i tråd med deres arealplaner og høringsuttalelsene som er kommet inn etter offentlig ettersyn. Den kan likevel også inneholde politiske innspill, og de kan kreve KU på nye områder. Både statsforvalterens og mattilsynets uttalelser og vedtak tar utgangspunkt i de miljøundersøkelsene som ligger til grunn for lokalitetens område. Kystverket er også avhengige av en del biologiske undersøkelser, i tillegg til skipstrafikk, trafikk tetthet, oversiktighet og forhold eller på stedet, for at de skal kunne fatte vedtak og uttale seg. Fiskeridirektoratet kommer kun med uttalelse som baserer seg på tradisjonelle fiskeriinteresser, i tillegg kan de komme innspill på andre ansvarsområder, som miljø og rømming. Fylkeskommunene tar avgjørelser basert på sektormyndighetenes vedtak og uttalelser. Dersom det er flere søkere på samme lokalitet avgjør de ut fra prinsippet om at den aktøren med «det største behovet» får lokalitetstillatelsen det søkes om.

Bruk av faglig og politisk skjønn ved vurderinger og avveininger

Beslutningstaking innenfor forvaltningen tar gjerne utgangspunkt i tekniske og objektive kriterier som igjen baseres på det juridiske og faglige. Men i realiteten er det ikke slik at alle

avgjørelser kan tas etter tekniske kriterier. Dette beror på at mange hensyn og avveininger som må tas når det gjelder søknad på lokalitet varierer, både i stor og liten grad. Ingen lokaliteter er identiske, og det er mange omkringliggende faktorer og hensyn som ikke kan måles etter tekniske kriterier. Det er nettopp her forvaltningen drar nytte av skjønnsutøvelsen. Med grunnlag i hvordan forvaltningen er bygget, når det gjelder søknad på lokalitet, vil det åpenbart være mange saksbehandlere per søknad, i tillegg til ulike saksbehandlere i ulike kommuner og fylker. Disse saksbehandlerne vil igjen ha ulike bakgrunner, erfaringer og mengde kunnskap. Det vil derfor være utenkelig å tro at det ikke blir brukt noen form for faglig eller politisk skjønn når en beslutning skal tas hos de ulike sektormyndighetene.

Av empirien ser vi at det utøves skjønn, både faglig og politisk hos mange av sektormyndighetene. Fylkeskommunen kan i utgangspunktet havne i flere situasjoner hvor det vil være nødvendig med bruk av faglig skjønn, for å komme frem til en beslutning. Her har vi eksempler som at to eller flere oppdrettsaktører søker på samme lokalitet, og situasjoner hvor en eller flere av sektormyndighetene gir positivt vedtak, men likevel fraråder oppdrettsaktivitet gjennom deres rett til uttalelse. I begge disse situasjonene er det opp til fylkeskommunene å fatte endelig vedtak.

Dersom to eller flere oppdrettsaktører søker på den samme lokaliteten er hovedregelen at det er den aktøren med «det største behovet». Men hvordan måler man hvem som har det største behovet? Resultatet viser at de ulike faktorene som spiller inn må veies opp mot hverandre for å deretter gjøre en vurdering av hvem som har det største behovet. Her sår det vel liten tvil om at en slik avveining krever bruk av både politiske og faglige skjønnsmessige vurderinger ved beslutningstaking. Dette «behovet» kan ikke settes tallverdi på, noe en heller ikke kan gjøre på de faktorene som spiller inn. Her er det fint å trekke inn Lorentzens utsagn om at skjønn kan deles inn i tre komponenter; For det første må det i den aktuelle beslutningssituasjonen tas stilling hvilke hensyn som skal telle med, noe som vil variere ut fra den enkelte sak (Lorentzen, 2005). Dette er noe som kan gjenspeile fylkeskommunens politikk, for eksempel hvis fylkeskommunen ønsker å øke sysselsettingen i en kommune, tildeler de tillatelsen til det oppdrettsselskapet som kan love flest lokale ringvirkninger. Her ser vi også et eksempel på hvordan politikken kan spille en rolle når det gjelder skjønnsutøvelse. For det andre må hensynene som skal legges til grunn være klare og må gis et presist innhold, og for det tredje vil det være nødvendig med skjønnsutøvelse når det skal tas stilling til hvordan disse

hensynene skal avveies mot hverandre (Lorentzen, 2005). Dette vil naturlig nok variere ut fra hver enkelt sak, og slik det fremkommer av empirien finner vi både saker hvor avgjørelsen kan være enkel, og saker hvor avgjørelsen er svært vanskelig, da det er små marginer som skiller aktørene som søker på den samme lokaliteten.

Ved å bruke Lorentzens betegnelse av relasjonen mellom skjønn og regler, finner vi to ytterpunkter hvor det ene består av beslutninger hvor det kun utøves skjønn, og det andre består beslutninger basert på regler (Lorentzen, 2005). Fylkeskommunens avgjørelser vil i dette tilfelle havne en plass mellom disse ytterpunktene, hvor det finnes regler som gir retningslinjer for hva avgjørelsen skal bero på, som den aktøren med «det største behovet». Med utgangspunkt i dette må altså saksbehandlerne utøve skjønn for å vurdere hvilke hensyn som skal spille inn, hvordan disse skal brukes og hvor mye de skal vektlegges. Gjennom FAKS, som er et faglig samarbeid, kan fylkeskommunene bedre sikre at bruken av faglig skjønn kommer fra mye av den samme kompetansen, og at de ulike fylkeskommunene har tilnærmet samme forutsetninger for å behandle lokalitetssøknader, til tross for bruk av skjønn.

Kommunens rolle i søknadsprosessen virker i utgangspunktet å være enkel, men slik det fremkommer av resultatet går ikke alt nødvendigvis helt smertefritt på dette området. En søknad på lokalitet kan bli avvist av kommunen, selv når denne er i tråd med arealplanen. Dette kan skje i tilfeller hvor det blir stor politisk diskusjon og uenighet rundt om en søknad skal godtas eller ikke. En arealplan som er vedtatt av kommunen/kommunene skal i utgangspunktet ha vært flere runder hos politikerne, og politikken burde derfor ikke ha noe med beslutningstakingen å gjøre. Her ser vi likevel glipper i systemet, og at flere søknader i dette tilfellet kan bli avvist på grunn av politisk skjønn. Politikken i de ulike kommunene vil naturligvis variere i forhold til hvilke partier som sitter i kommunestyret, noe som kan ha innvirkning på ønsket om lik behandling til tross for kommune- og fylkesgrenser. En interessant merknad er at Fiskeridirektoratet ser på mye av det samme som kommunen allerede har sett på og klarert i prosessen med å lage kystsoneplanen, noe som viser at enkelte ansvarsområder overlapper hverandre. Det argumenteres likevel for at grunnen til dette er at ting endrer seg veldig fort når det gjelder fiskeri og havbruk og at det derfor fortsatt er nødvendig med disse uttalelsene.

Både statsforvalteren og mattilsynet er i stor grad avhengige av miljøundersøkelser for å kunne fatte beslutninger innenfor deres ansvarsområde, mens kystverket er til dels avhengig av dette. Av empirien fremkommer det at undersøkelsene skal fange opp tilstanden til lokaliteten og at svarene fra prøvene vil ligge en plass mellom «betydelig god» og «betydelig dårlig». Da det i tillegg er flere undersøkelser som skal gjøres, for å fange opp så mye som mulig av det omkringliggende miljøet, vil antakeligvis utslaget på de ulike prøvene variere. Alt dette indikerer at en beslutning må tas gjennom å se undersøkelsene under ett, og for å kunne gjøre en vurdering på dette området må det derfor utøves faglig skjønn. Prøvene eller prøvesvarene i denne sammenheng kan ikke bare plottes sammen og gi oss et tall som forteller noe om hva en lokalitets bæreevne er. Dette er vurderinger hvor en må se på flere sammensatte faktorer, i tillegg til å bruke kjent kunnskap for å kunne ta beslutninger rundt fiskehelse, fiskevelferd og MTB på lokalitetsnivå. Effektene den gitte MTB vil ha på den gitte lokalitet vil i tillegg kunne variere fra lokalitet til lokalitet, noe som understreker at det i mange tilfeller er behov for å bruke faglig skjønn for å komme frem til den enkelte lokalitets bæreevne. Et annet interessant og viktig element og ta med er det faktum at MTB i utgangspunktet er et system som ble laget for å regulere produksjonskapasitet og ikke miljøbelastning. Det kan vanskelig sies å være noe sammenheng med de miljøundersøkelser som utføres og MTB-en (Hersoug, 2021). Dette understreker igjen at det umulig kan fattes vedtak når det gjelder lokalitets-MTB uten bruk av faglig og politisk skjønn.

6.2 Hvilke implikasjoner har faglig/politisk skjønnsutøvelse for legitimitet?

Alt forvaltningen foretar seg som begrenser ressursbrukernes frihet til å handle må kunne legitimeres, og det er viktig at ressursbrukerne ikke bare aksepterer styringsinstrumentene, men også bakgrunnen for innfrielsen av disse.

Fylkeskommunen har siden fylkeskommunereformen i 2010 hatt den posisjonen de har i søknadsprosessen i dag. I etableringstiden var legitimitet et viktig tema når det gjaldt søknadsprosessen, men i dag er denne reformen godt implementert og fylkeskommunene har gjort sitt for at kompetansen innad i fylkeskommunene skal være høyt, i tillegg til å tilrettelegge for godt samarbeid mellom fylkeskommunene (Hersoug, 2014a). Dagens system er dermed godt implementert og akseptert blant befolkningen, men dette betyr likevel ikke at spørsmålet om legitimitet i forvaltningen er urørlig.

Det er viktig at både befolkningen og ressursbrukerne som omfattes av forvaltningen har tillit og anser systemet som legitimt, som vil si at det må være en allmenn oppfatning i samfunnet om at de avgjørelsene som tas ikke er urimelige, urettferdige eller tilfeldige (Hanssen et al., 2015). Det er også nødvendig å forstå ikke alle ser likt på spørsmålet om legitimitet, og alle vil heller ikke se likt på rimeligheten, rettferdigheten og troverdigheten i en avgjørelse. Det er naturlig å anta at en tapende part i en offentlig tildelingsprosess, med større sannsynlighet vil stille spørsmål til rettferdighet, rimelighet og troverdighet, kontra en vinnende part. Dette betyr ikke nødvendigvis ikke at den tapende parten ikke finner forvaltningen legitim, men viser kanskje at forvaltningen bør ha mere fokus på åpenhet og kompetanse, slik at alle søkerne er innrettet med de skjønsmessige hensyn som brukes i beslutningsprosessen.

Hvilke implikasjoner har faglig/politisk skjønnsutøvelse for innholdslegitimitet?

Som nevnt tidligere kan legitimiteten også befinne seg i reguleringsystemets innhold. Jentoft og Mikalsen hevder at innholdslegitimiteten vil bero på noen mer objektive kriterier som gjelder uavhengig av hva aktørene måtte mene, i tillegg til mer subjektive vurderinger fra de ulike aktørene (Jentoft & Mikalsen, 2001). Spørsmålet her vil da bli hvordan skjønnsutøvelsen i søknadsprosessen påvirker innholdslegitimiteten? Det faglige skjønn som brukes ved beslutningstaking i søknadsprosessen brukes jo nettopp på grunn av at det er mangler ved de tekniske og objektive kriteriene. Igjen er jo dette noe som kan utfordres, for forvaltningen kan jo i utgangspunktet prøve å lage mere tilspissede kriterier slik at de slipper å være så avhengige av å bruke skjønn for å fatte beslutninger. Samtidig er det som jeg har diskutert tidligere svært mange faktorer som spiller inn, som fort kan endre seg, og som gjerne har stor variasjon. Sånn sett er det antakeligvis vanskelig å bruke flere objektive kriterier, da det vi måler i utgangspunktet ikke er målbart.

Som jeg tidligere har diskutert finner vi mange punkter i søknadsprosessen som innebærer vesentlig bruk av skjønn ved beslutningstaking. Skjønn er en faktor som kan være med på å svekke legitimiteten, da det ikke er umulig at det kan reise tvil om rimelighet, rettferdighet eller troverdighet i beslutningsprosessen (Hanssen et al., 2015). Legitimitet innebærer at en avgjørelse er rettferdiggjort på grunnlag av anerkjente verdier, og da er det viktig at deltakerne og forvaltningen er enige om at de må utøves skjønn, på hvilken måte det brukes

og hvordan skjønnet begrunnes. Det er nødvendig at det utvises forsiktighet rundt bruken av både politisk og faglig skjønn, og at bruken av skjønn ikke utnyttes for å få gjennom egne meninger. I tillegg har vi i denne søknadsprosessen mange individuelle avgjørelser, hvor utfallene gjerne er uavhengige av hverandre. Dette fører til at beslutningen som til slutt tas, beror på flere andre beslutninger, hvor alle beslutningene på oppfattes som legitime av de som omfattes av dem. Det vil heller ikke være noen garanti for at en får samme saksbehandler, og selv med rammer rundt skjønnsutøvelsen, vil hensynene som legges til grunn fort variere ut fra en persons politiske ståsted, erfaringer, kunnskap og kompetanse. Utøvelse av skjønn på generelt grunnlag kan fort så tvil rundt forvaltningens legitimitet dersom det ikke blir utøvd «riktig». Det må derfor foreligge åpenhet rundt bruken av skjønn innenfor alle sektormyndigheter, og i de tilfeller hvor det utøves skjønn, må det være klart at det ikke foreligger tekniske kriterier som strekker til eller eksisterer. I tillegg burde det være enighet mellom forvaltningen og ressursbrukerne hvilke hensyn, mål, og vurderinger som ligger til grunn for den enkelte avgjørelse.

Hvilke implikasjoner har faglig/politisk skjønnsutøvelse for prosedyrelegitimitet

Legitimitet kan også oppstå som et resultat av måten reguleringene fremkommer på og utføres, og kan da kalles prosedyrelegitimitet, og en beslutning vil ha sterkest legitimitet dersom både innholdet og prosessen oppfattes som legitim. Når det gjelder prosedyren i søknadsprosessen skal den som tidligere nevnt gjennom mange sektormyndigheter, og et viktig synspunkt er at forvaltningen med sin bit-til-bit-tilnærming virker veldig fragmentert. I tillegg vil det faktum at det er overlapp i ansvarsområder komplisere kontroll i systemet. Disse tingene er med på å påvirke søknadsprosessens prosedyrelegitimitet, og kan gjøre at prosessen fremstår som mindre legitim.

Bruken av skjønn kan føre til forskjeller i fortolkning og praktisering av tildelingsregler. Konsekvenser av dette kan være at en får uønsket ulikhet som resultat, eller at det kan virke som vilkårlig eller uforutsigbar saksbehandling. Dette kan også gjenspeiles i det faktum at denne søknadsprosessen innebærer flere saksbehandlere, som kan tolke de ulike hensynene forskjellig. Når det da brukes både politisk og faglig skjønn, er dette fort noe som kan svekke legitimiteten til prosessen.

Skjønn trenger ikke nødvendigvis være negativt når det gjelder spørsmålet om legitimitet. Men da vil det som jeg har nevnt være viktig at alle som omfattes av skjønnsbruken er klar over at det blir gjort, hvorfor det blir gjort og når det blir gjort. Dette spiller på forvaltningens åpenhet og eget ønske om at de skal oppfattes som legitime av både de som omfattes av forvaltningen i tillegg til samfunnet generelt.

6.3 Hvordan skjer tildelingen av lokalitets-MTB gjennom tekniske (objektive) kriterier og bruk av faglig/politisk skjønn?

Havbruksforvaltningen er fragmentert, og næringen må forholde seg til flere departementer, direktorater, fylkeskommuner og statsforvaltere. (Robertsen, 2016). Flere av de involverte sektormyndighetene kan utfra deres ansvarsområde og rettslig grunnlag avslå søknad, og dermed stoppe tildeling av tillatelse til enhver lokalitet basert på de interessene de er satt til å ivareta ved tildeling av lokaliteter. Dette innebærer i praksis at ingen sektormyndighet har det overordnede ansvaret og kan overkjøre de andre. Slik som det legges frem av forvaltningen kan det forstås slik at det er fylkeskommunen som innehar denne rollen, men som jeg tidligere har nevnt er de i utgangspunktet bare en koordinerende myndighet, selv om de må ta sluttavgjørelsen om tildeling eller avslag basert på vedtak og uttalelser fra de andre sektormyndighetene. Slik det fremkommer av empirien har sektormyndighetene relativt detaljerte regelverk og forholde seg til, hva gjelder deres ansvarsområde. Likevel er det vanskelig å se at det foreligger noen overordnet helhetlig styring, dette til tross for at de ulike sektormyndighetene har flere årlige møter hvor de samles og diskuterer prosessen. Det kan se ut som at prosessen baserer seg mere på en bit-til-bit tilnærming, noe som understreker at forvaltningen fremstår som fragmentert (Robertsen et al., 2016).

Tildelingen av lokalitets-MTB skjer med hensyn til mange faktorer som baserer seg på noe som er teknisk umålbart. Som vi ser er det mye i denne søknadsprosessen som er teknisk umålbart, og mange avgjørelser er dermed avhengige av at forvaltningen utøver skjønn. Det er i utgangspunktet statsforvalteren som fastsetter lokalitets-MTB, men slik det fremkommer av empirien «bestemmes» ikke denne nødvendigvis gjennom tekniske kriterier. De tekniske kriteriene viser i dette tilfellet til de kravene til miljøundersøkelser og målinger søkeren må sende ved søknaden. Disse kan, som tidligere diskutert ikke måles teknisk, ei heller gi oss et endelig svar en lokalitets bæreevne. De hensynene og avveiningene som gjøres, hvor mye

disse skal telle med, og hvor grensen for MTB skal settes, vurderes av saksbehandlerne, ved bruk av deres kompetanse og faglighet, gjennom nettopp skjønnsutøvelse.

Bruk av skjønn i forvaltningen er stort sett allment kjent, og har vært gjort i en årrekke. Likevel er det en faktor som med feil utnyttelse fort kan få store konsekvenser for forvaltningens legitimitet. For at legitimiteten i forvaltningen skal stå sterkt er det i tillegg viktig at den scorer høyt både på innholds- og prosedyrelegitimitet. Derfor er det viktig at forvaltningen viser åpenhet rundt bruken av skjønn, og at de gjør sitt for å holde kompetansen og fagligheten på et høyt nivå, samt har god kommunikasjon med de som omfattes av de vedtak som fattes av forvaltningen. For det sår ingen tvil om at forvaltningen må bruke skjønn når det gjelder mange beslutningsprosesser, og uten skjønnet vil vi ikke klare å fastsette noen lokalitets-MTB slik det gjøres i dag.

Kapittel 7: Konklusjon

Slik vi ser bestemmes altså lokalitets-MTB gjennom skjønnsutøvelse, som baserer seg på tekniske og objektive kriterier. Miljøundersøkelser og målinger legger føringene, men det er saksbehandlerne som tar vurderinger og avveininger av hensyn, etter det faglige skjønn. Videre er det mange ulike faktorer som brukes i vurderingene av søknaden, og mange av disse er teknisk umålbare og krever bruk av både faglig og politisk skjønn for å kunne fatte beslutninger, som igjen skal oppfattes som legitime for både samfunnet og de som er involvert. Det er derfor nødvendig å anvende skjønn ved beslutningstaking i forvaltningen.

Selv om det er flere ting ved både innholdet og prosessen som kan svekke legitimiteten, både når det gjelder bruken av skjønn og oppbyggingen av forvaltningen er det et tema som jeg ikke kan sette noen konklusjoner ved, da jeg ikke har vært i kontakt med aktørene innenfor næringa. Jeg drøfter derfor bare de funnene jeg har gjort mot teorien. Hvis jeg skulle ha fokusert nærmere på legitimiteten og konkludere med hvor sterkt denne står i søknadsprosessen, i forhold til innhold- og prosedyrelegitimitet, måtte jeg ha gjort større og andre type undersøkelser, i tillegg til å ha hatt flere og andre typer informanter.

7.1 Fremtidige prosjekter

Objektivitet kontra skjønnsbruk i offentlige tildelingsprosesser er et interessant tema med mange innfallsvinkler, og uten tvil et tema det kan jobbes videre med. Spesielt i forhold til om søknadsprosessen og myndighetene som er involverte oppfattes som legitime av aktørene som rammes av deres beslutninger. Ut fra mitt studie kan jeg ikke konkludere med noe når det gjelder nettopp dette temaet da jeg ikke har vært i kontakt med noen av næringsaktørene.

Det kan også være interessant å høre aktørenes syn på arealtilgang, hvordan de oppfatter samarbeidet med kommunene, tilgangen på såkalte superlokalteter og deres tanker om fremtidig vekst. Dette kan for eksempel vinkles mot hvordan de oppfatter det relativt nye trafikklyssystemet, da det er dette som legger grunnlaget for fremtidig vekst. Det er i utgangspunktet kommunene som legger grunnlaget for tilgangen av lokaliteter, og det er hver enkelt kommune som bestemmer om de skal ha oppdrett eller ikke, og eventuelt hvor mye

areal som skal avsettes til oppdrett. Kommunen har også anledning til å stille miljøkrav til oppdrettsnæringen, slik Tromsø kommune gjorde i 2018, da de vedtok at alle nye oppdrettsanlegg i kommunen skulle være lukkede og utslippsfrie. Nå skal det sies at det har vært mye diskusjon om kommunene faktisk har hjemmel til å sette slike krav (Alsaker, 2019; Andreassen & Bendiksen, 2018; Mortensen, 2020) . I så tilfelle kan det også være interessant å se på hvor mye kommunene faktisk kan bestemme når det gjelder oppdrett i egen kommune.

Referanser

- Akvakulturloven. (2005). Lov om akvakultur (akvakulturloven)
- Alsaker, L. S. (2019). Oppdretts-vedtaket i Tromsø i et rettslig perspektiv. Hentet 28. april 2021 fra <http://fiskejuss.no/2019/02/oppdretts-vedtaket-i-tromso-i-et-rettslig-perspektiv/>
- Andreassen, O.-M. L. & Bendiksen, B.-I. (2018, 28. april 2021). Tromsø kommune mangler virkemidler til å gjennomføre sitt nei til åpne oppdrettsanlegg. *Fiskeribladet*. Hentet fra <https://www.fiskeribladet.no/meninger/-tromso-kommune-mangler-virkemidler-til-a-gjennomfore-sitt-nei-til-apne-oppdrettsanlegg/8-1-63737>
- Arealutvalget. (2011). *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen - areal til begjær*. Oslo: Fiskeri- og kystdepartementet.
- Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse - En praksisorientert metode*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Bernt, J. F. (2016). Forvaltningsskjønn. Hentet 2. mai 2021
- Bernt, J. F. (2020). Forvaltning. Hentet 10. februar 2021 fra <https://snl.no/forvaltning>
- Bjørkan, M. & Eilertsen, S. M. (2020). Local perceptions of aquaculture: A case study on legitimacy from northern Norway. *Ocean and Coastal Management*, 195.
- Bleiklie, I., Jacobsen, K. D. & Thorsvik, J. (1997). Forvaltningen og den enkelte. I T. Christensen & M. Egeberg (Red.), *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Bowen, G. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9, 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Bratbak-Pedersen, J. M. (2021, 29. mars). Samtale. I.
- Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2016). *Kvalitative metoder - En grundbog* (2. utg.). Latvia: Hans Reitzels Forlag.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4. utg.). New York: Oxford University press.
- Cappelen, A. W. (1999). Allmenningens allmenninteresse. Hentet 29. april 2021 fra <https://www.magma.no/allmenningens-allmenninteresse>
- Christensen, P. (2014). Silda: Fra kanonfiske til katastrofe. I P. Christensen (Red.), *Havet, fisken og oljen 1970-2014* (bd. 4). Bergen: Fagbokforlaget.
- Clemet, K. (2020). Koronaåret 2020 har satt forholdet mellom forskning og politikk på prøve. Hentet 19. mars 2021 fra <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/rgWpvl/koronaaaret-2020-har-satt-forholdet-mellom-forskning-og-politikk-paa-proe>
- Den nasjonale forskningsetiske komité for medisin og helsefag. (2019). Veiledning for forskningsetisk og vitenskapelig vurdering av kvalitative forskningsprosjekt innen medisin og helsefag. Hentet 16. desember 2020 fra <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/med-helse/vurdering-av-kvalitative-forskningsprosjekt-innen-medisin-og-helsefag/>
- Duedahl, P. & Jacobsen, M. H. (2010). *Introduktion til dokumentanalyse* (2. utg.). Gylling: Syddansk Universitetsforlag.
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2014). *Forvaltningsrett* (10. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Engelstad, F. (2019). Makt. Hentet 12. mars 2021 fra <https://snl.no/makt>
- Fiskeridirektoratet. (2015). Konsekvensutredning (KU). Hentet 19. mars 2021 fra <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Dokumenter/Veiledere/Akvakulturforvaltning/3.-Akvakultur-og-plansaker/3.4.-Hovedprosessen/3.4.1.-Konsekvensutredning-KU>
- Fiskeridirektoratet. (u.d.). *Konsekvensutredning av akvakulturanlegg*. Fiskeridirektoratet.

- Golafshani, N. (2003). Understanding Reliability and Validity in Qualitative Research. *The Qualitative Report*, 8, 597-607.
- Grøn, Ø. (2019). Kontinuum. Hentet 17. april 2021 fra <https://snl.no/kontinuum>
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hanssen, H., Humerfelt, K., Kjellevoid, A., Norheim, A. & Sommerseth, R. (2015). Faglig skjønn i utøvelse av profesjonelt helse- og sosialfaglig arbeid. I H. Hanssen (Red.), *Faglig skjønn og brukervedvirkning i helse- og velferdstjenestene* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162, 1243-1248.
- Hersoug, B. (2012). Kampen om plass på kysten - en historisk skisse. I B. Hersoug & J. P. Johnsen (Red.), *Kampen om plass på kysten: Interesser og utviklingstrekk i kystsonoplanlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hersoug, B. (2013). The Battle for Space - the Position of Norwegian Aquaculture in Integrated Coastal Zone Planning. I E. Moksness, E. Dahl & J. Støttrup (Red.), *Global Challenges in Integrated Coastal Zone Management* (s. 159-168). John Wiley & Sons, Ltd.
- Hersoug, B. (2014a). Kampen om plass på kysten. I E. Hovland, D. Møller, A. Haaland, N. Kolle, B. Hersoug & G. Nævdal (Red.), *Over den leiken ville han rå: Norsk havbruksnærings historie* (bd. 5). Bergen Fagbokforlaget.
- Hersoug, B. (2014b). Lakseoppdrett blir industri 1992-2002. I E. Hovland, D. Møller, A. Haaland, N. Kolle, B. Hersoug & G. Nævdal (Red.), *Over den leiken ville han rå: Nors havbruksnærings historie* (bd. 5). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hersoug, B. (2015). The greening of Norwegian salmon production. *Maritime Studies*, 14. <https://doi.org/10.1186/s40152-015-0034-9>
- Hersoug, B. (2019). Et grønt sidespor? *Plan*, 51(3), 19-23.
- Hersoug, B. (2021). Ett land, ti systemer! Konesjonssystemene i norsk lakseoppdrett 1970-2021. *Norsk fiskerinæring*, 61(3), 120-141.
- Hersoug, B. (in press). Why and how to regulate Norwegian salmon production? - The history of Maximum Allowable Biomass (MAB).
- Hersoug, B., Mikkelsen, E. & Karlsen, K. M. (2019). «Great expectations» - Allocating licenses with special requirements in Norwegian salmon farming. *Marine Policy*, 100, 152-162. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.11.019>
- Hersoug, B., Mikkelsen, E. & Osmundsen, T. C. (2021). What's the clue; better planning, new technology or just more money? - The area challenge in Norwegian salmon farming. *Ocean and Coastal Management*, 199, 105415. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2020.105415>
- Hersoug, B., Mikkelsen, E., Robertsen, R. & Osmundsen, T. C. (2020). *Arealforvaltning av norsk havbruksnæring: Vurdering av scenarioer i «Havbruksforvaltning 2030»* (9/2020). Tromsø: Nofima.
- Heum, I. (2014). *Skjønn. Perspektiver på skjønnsutøvelser i Nav* (1. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hofstad, H. (2018). Plan- og bygningsloven (2008) sitt idemessige grunnlag. I G. S. Hanssen & N. Aarsæther (Red.), *Plan- og bygningsloven 2008 - en lov for vår tid?* Oslo: Univesitetsforlaget.
- Holme, I. M. & Solvang, B. K. (1993). *Metodevalg og metodebruk* (2. utg.)Tano.
- Hovland, E. (2014a). Havbruksnæringen i krise 1989-1991. I E. Hovland, D. Møller, A. Haaland, N. Kolle, B. Hersoug & G. Nævdal (Red.), *Over den leiken ville han rå: Norsk havbruksnærings historie* (bd. 5). Bergen Fagbokforlaget.

- Hovland, E. (2014b). Østenfor sol og vestenfor måne: Havbruksnæringen - et eventyr. I E. Hovland, D. Møller, A. Haaland, N. Kolle, B. Hersoug & G. Nævdal (Red.), *Over den leiken ville han rå: Norsk havbruksnærings historie* (bd. 5). Bergen Fagbokforlaget.
- Informant 1 Troms og Finnmark fylkeskommune. (2020). Intervju. I.
- Informant 2 Nordland fylkeskommune. (2021). Intervju. I.
- Informant 3 Vestland fylkeskommune. (2020). Intervju. I.
- Informant 4 Statsforvalteren i Troms og Finnmark. (2020). Intervju. I.
- Informant 5 Statsforvalteren i Nordland. (2020). Intervju. I.
- Informant 6 Statsforvalteren i Vestland. (2020). Intervju. I.
- Informant 7 Karlsøy kommune. (2020). Intervju. I.
- Informant 8 Bodø kommune. (2020). Intervju. I.
- Informant 9 Tromsø kommune. (2021). Intervju. I.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jentoft, S. (1998). Legitimitet og skuffelse i fiskeriforvaltningen. I J. R. Nielsen (Red.), *Tvang og legitimitet i fiskeriforvaltningen*. Hirtshals: Rapport fra nordisk forskerseminar 30.10 - 1.11.1998.
- Jentoft, S. (2000). Legitimacy and disappointment in fisheries management? *Marine Policy*, 24, 141-148.
- Jentoft, S. (2007). Limits of governability: Institutional implications for fisheries and coastal governance. *Marine Policy*, 31, 360-370.
- Jentoft, S. & Mikalsen, K. H. (2001). *Lastet til ripa: Fiskernes rettstilling i ressursforvaltningen*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2015). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnsen, J. P. (2014). Is fisheries governance possible? , 15(3), 428-444.
- Johnsen, J. P. & Hersoug, B. (2012). Når alt henger sammen med alt - et teoretisk rammeverk for å studere kystarealforvaltning. I B. Hersoug & J. P. Johnsen (Red.), *Kampen om plass på kysten: Interesser og utviklingstrekk i kystsoneplanleggingen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johnsen, J. P. & Solås, A.-M. (2014). *Med lov og skjønn skal kysten forvaltes*. Tromsø: Norges fiskerihøgskole, Fakultetet for biovitenskap, fiskeri og økonomi, UiT Norges arktiske universitet.
- Karlsen, K. M., Winther, U., Robertsen, R., Mikkelsen, E. & Richardsen, R. (2018). *Utvikling av bærekraftportal for norsk havbruk - Faglig sluttrapport (35/2018)*. Tromsø: Nofima.
- Kartverket. (2020). Kommune- og fylkesgrenser. Hentet 10. februar 2021 fra <https://www.kartverket.no/til-lands/fakta-om-norge/kommune--og-fylkesgrenser>
- Kartverket. (2021). Kor stort er Noreg? Hentet 10. februar 2021 fra <https://www.kartverket.no/til-lands/fakta-om-norge/storleiken-pa-landet>
- Kirkebøen, M. J. (2013). *Nasjonalparkstyret i Rondane - mulighet for vern og bærekraftig bruk, eller begrenset av statlig rammeverk - Forvaltning av Rondane nasjonalpark* (Masteroppgave). Universitetet for miljø- og biovitenskap, Ås.
- Kleven, T. (2011). *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging: Norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Klima- og miljødepartementet. (1981). Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

- Klima- og miljødepartementet & Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). Forskrift om konsekvensutredninger
- Knudsen, O. F. (2021). Legitimitet. Hentet 1. mars 2021 fra <https://snl.no/legitimitet>
- Kolle, N. (2014a). «De årene det var så bratt». I E. Hovland, D. Møller, A. Haaland, N. Kolle, B. Hersoug & G. Nævdal (Red.), *Over den leiken ville han rå: Norsk havbruksnærings historie* (bd. 5). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kolle, N. (2014b). En næring for distriktene. I E. Hovland, D. Møller, A. Haaland, N. Kolle, B. Hersoug & G. Nævdal (Red.), *Over den leiken ville han rå: Norsk havbruksnærings historie* (bd. 5). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kolle, N. (2014c). Gjennombruddet. I E. Hovland, D. Møller, A. Haaland, N. Kolle, B. Hersoug & G. Nævdal (Red.), *Over den leiken ville han rå: Norsk havbruksnærings historie* (bd. 5). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020a). Forskrift om konsekvensutredninger. Hentet 19. mars 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/ku/konsekvensutredninger/id410042/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020b). *Veileder: Planlegging i sjøområdene*. Oslo.
- Krumsvik, R. J. (2015). *Forskningsdesign og kvalitativ metode - Ei innføring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Kystverket. (2018). Veiledning om havne og farvannsloven. Hentet 29. mars 2021 fra <https://www.kystverket.no/globalassets/regelverk/havne-og-farvannsloven/veileder-hfl-feb-2018.pdf>
- Laksefakta. (2018). Norske regler for miljø og oppdrett. Hentet 25. mars 2021 fra <https://laksefakta.no/laks-og-miljo/norske-regler-for-miljo-og-oppdrett/>
- Lorentzen, H. (2005). *Skjønn versus regler - om skjønnsutøvelsens vilkår og konsekvenser* (2005:7). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Mattilsynet. (2013a). Fakta om Mattilsynets behandling av etablering og utvidelse av akvakulturanlegg. Hentet 27. mars 2021 fra https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/akvakulturanlegg/fakta_om_mattilsynets_behandling_av_etablering_og_utvidelse_av_akvakulturanlegg.5857
- Mattilsynet. (2013b). Saksgangen i etablering og utvidelse av akvakulturanlegg. Hentet 27. mars 2021 fra https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/akvakulturanlegg/saksgangen_i_etablering_og_utvidelse_av_akvakulturanlegg.5850
- Mattilsynet. (2019). Retningslinje: Etableringsøknader – saksbehandling i tilsynet. Hentet 27. mars 2021 fra https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/akvakulturanlegg/retningslinje_ved_saksbehandling_av_etableringsoknader.16319/binary/Retningslinje%20ved%20saksbehandling%20av%20etableringsoknader
- Meld. St. 16. (2014-2015). *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*.
- Mellbye, H. (2018). *Rettslig regulering av norsk akvakultur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mikkelsen, E., Karlsen, K. M. & Osmundsen, T. C. (2019). *Endringer i arealplanlegging av sjøområder? Mulig betydning for havbruk* (11/2019). Tromsø: Nofima.
- Miljødirektoratet. (2020). Høringer: Revidering av forurensningsregelverket for akvakultur i sjø. Hentet fra <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2020/september-2020/revidering-av-forurensningsregelverket-for-akvakultur-i-sjo/>
- Misund, B. (2019). Fiskeoppdrett. Hentet 2. november 2020 fra <https://snl.no/fiskeoppdrett>

- Mortensen, A.-L. (2020, 28.april 2021). Kommunen er i sin fulle rett til å kreve utslippsfri oppdrett. *iTromsø*.
- Møller, D. & Haaland, A. (2014a). Lange Linjer 1850-1945. I E. Hovland, D. Møller, A. Haaland, N. Kolle, B. Hersoug & G. Nævdal (Red.), *Over den leiken ville han rå: Norsk havbruksnærings historie* (bd. 5). Bergen: Fagbokforlaget.
- Møller, D. & Haaland, A. (2014b). Pionertid ca. 1945-1973. I E. Hovland, D. Møller, A. Haaland, N. Kolle, B. Hersoug & G. Nævdal (Red.), *Over den leiken ville han rå: Norsk havbruksnærings historie* (bd. 5). Bergen Fagbokforlaget.
- Nielsen, J. R. (2003). An analytical framework for studying: compliance and legitimacy in fisheries management. *Marine Policy*, 27, 425-432.
- Norges Sjømatråd. (2020). Sjømateksport for 107,3 milliarder kroner i 2019. Hentet 9. november 2020 fra <https://seafood.no/aktuelt/nyheter/sjomateksport-for-1073-milliarder-kroner-i-2019/>
- NOU 2019:18. (2019). *Skattlegging av havbruksvirksomhet*. Oslo: Finansdepartementet.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2008). Forskrift om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg, zoobutikker m.m. (etableringsforskriften)
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). Regjeringen skrur på trafikklyset. Hentet 3. november 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-skrur-pa-trafikklyset/id2577032/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Havbruk til havs: Ny teknologi - nye områder*. Oslo.
- Osland, A. B. (2017). Tildelingsprosessen. Hentet 3. november 2020 fra <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Tildelingsprosessen>
- Ostrom, E. (2009). Design Principles of Robust Property Rights Institutions: What Have We Learned? I G. K. Ingram & Y.-H. Hong (Red.), *Property Rights and Land Policies*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ot. prp. nr. 61. (2004-2005). *Om lov om akvakultur (akvakulturloven)*. Oslo.
- Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Postholm, M. B. (2005). *Kvalitativ metode - En innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Richardsen, R., Myhre, M. S. & Tyholt, I. L. (2019). *Nasjonal betydning av sjømatnæringa* (2019:00469). Trondheim. Hentet fra https://www.sintef.no/globalassets/sintef-ocean/pdf/nasjonal-verdiskapning_2018tall_endelig_200619.pdf
- Robertsen, R. (2016). *Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen-reguleringer* (55/2016). Tromsø: Nofima.
- Robertsen, R., Andreassen, O., Hersoug, B., Karlsen, K. M., Osmundsen, T. C., Solås, A.-M., ... Tveterås, R. (2016). *Regelrett eller rett regel? Håndtering og praktisering av regelverket for havbruksnæringen* (37/2016). Tromsø: Nofima.
- Rånes, S. A. (2021a). Gjennomsnittelig lokalitets MTB Matfisk Laks i Sjø. Hentet fra https://public.tableau.com/profile/stein.arne.r.nes8725#!/vizhome/AkvaLok29_03_2021/Sheet1
- Rånes, S. A. (2021b, 29. mars). Samtale. I. Samferdselsdepartementet. (2019). Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven)
- Sandbæk, R. (2003). *Kystsonoplanlegging*. Oslo: Juul forlag.
- Sander, K. (2019). Dokumentanalyse/Innholdsanalyse. Hentet 13. januar 2021 fra <https://estudie.no/dokumentanalyse/>
- Schreiber, M. A. & Halliday, A. (2013). Uncommon among the Commons? Disentangling the Sustainability of the Peruvian Anchovy Fishery. *Ecology and Society*, 18(2), 12.

- SNU - Strategi for næringsutvikling i Troms 2018-2025. (u.d.). Regional næringsutvikling i Troms 2018 / Innhold. Hentet 1. april 2021 fra <https://snu-troms.no/?kapittel=forvaltning>
- Solås, A.-M. (2014). *En regjerlig kyst? Kunnskap og politikk i kystsoneplanlegging* (Doktoravhandling). UiT Norges arktiske universitet, Tromsø.
- Solås, A.-M., Hersoug, B., Andreassen, O., Tveterås, R., Osmundsen, T. C., Sørgård, B., ... Robertsen, R. (2015). *Rettslig rammeverk for norsk havbruksnæring - Kartlegging av dagens status* (29/2015). Tromsø: Nofima.
- Statistisk sentralbyrå. (2020a). Akvakultur. Hentet 10. november 2020 fra <https://www.ssb.no/fiskeoppdrett>
- Statistisk sentralbyrå. (2020b). Utenrikshandel med varer. Hentet 10. november 2020 fra <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/statistikker/muh/aar>
- Stokke, K. B., Hanssen, M. & Hovik, S. (2006). *Kommunal kystsoneplanlegging: Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske* (2006:17). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Stokke, K. B., Lund-Iversen, M., Rinde, E., Moy, F. & Havnen, E. (2012). *Kunnskapsbasert planlegging og forvaltning av kystsonen: med fokus på "bit for bit"-utbygging og konsekvenser for marin natur, fiskeriinteresser og marine kulturminner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Stratoudakis, Y. (2021). Legitimacy objects, agents, and evaluators: A framing to strengthen planning and performance of fisheries co-management. *Environmental Science and Policy*, 116, 230-238.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *The Academy of Management Review*, 20, 571-610.
- Sørdahl, P. B., Solås, A.-M., Kvalvik, I. & Hersoug, B. (2017). *Hvordan planlegges kystsonen? Kartlegging av gjeldende planpraksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene* (15/2017). Tromsø: Nofima.
- Thorbjørnsen, K. E. & Litland, K. E. (2020). Utviklingstillatelse. Hentet 3. november 2020 fra <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelse/Saertillatelse/Utviklingstillatelse>
- Tjora, A. (2013). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (2. utg.) Gyldendal Akademisk.
- Tromsø-området regionråd. (2020). Kystplan Tromsøregionen. Hentet 22. mars 2021 fra <https://www.tromso-området.no/prosjekt/kystplan-tromso-regionen/>
- Tromsø-området regionråd. (2021). Revisjon av kystsoneplanen for Tromsø-regionen. Hentet fra <https://www.tromso-området.no/prosjekt/revisjon-av-kystsoneplan-tromso-regionen/>
- Tyler, T. R. (1990). *Why People Obey the Law*. New Haven: Yale University Press.
- Tønnesen, S. M. & Nyland, P. G. (2020). Spørsmål vedr søknad om lokaliteter - Masteroppgave. I.
- Vikingstad, E. (2016). Biomasse. Hentet 29. oktober 2020 fra <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Drift-og-tilsyn/Biomasse>
- Willumsen, T. (2015). Kommunesammenslåinger og lokal politisk kultur.

Vedlegg I

Intervjuguide: Fylkeskommune

Introduksjon: Intervjuet dreier seg om tildelingen av lokalitetstillatelse

Anonymitet: Ingen opptak, kun notater. Sektormyndighetens navn vil brukes i oppgaven

Tid: +/- 30 min

Tema	Tematiske spørsmål	Stikkord for eventuelle oppfølgingsspørsmål
Generelt	Løs prat Praktisk info i forhold til masteren og meg selv	
Avdeling	<ul style="list-style-type: none">– Er dere mange som jobber med dette?– Hvordan fordeles arbeidsoppgaver?	<ul style="list-style-type: none">– Gruppe– Team– Samarbeid– Alenearbeid
Søknadsprosessen	Gangen i søknadsprosessen <ul style="list-style-type: none">– Hva skjer etter at dere mottar en søknad om lokalitet?– Hvem skal ha søknaden videre? Sektormyndighetene <ul style="list-style-type: none">– Hva ser de ulike sektormyndighetene etter?– Kan sektormyndighetene avslå søknad? På hvilket grunnlag? Må det stride mot loven?– Må alle sektormyndighetene godkjenne søknad hvis den skal godkjennes?	<ul style="list-style-type: none">– Lover og regler– Miljø– Tidsbruk/frist for uttalelse– Uttalelse/vedtak

Konflikter	<ul style="list-style-type: none"> – Hva skjer dersom to selskap søker på samme lokalitet? – Kan dette føre til konflikt? – Hvilke prinsipper gjelder? <p>Andre interessenter</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kan privatpersoner uttale seg? Hvordan fungerer i så fall dette? – Skal disse uttale seg til kommune eller til dere? 	<ul style="list-style-type: none"> – Skjønbasert – Miljø – Hvem som gir mest tilbake til lokalsamfunnet
Uttalelser/vedtak	<p>Hvordan er uttalelsene utformet</p> <ul style="list-style-type: none"> – Lange og detaljerte uttalelser eller kort og konsis? – Hvilke typer uttalelser kommer kommunen med? Ser de kun på kystsoneplanen? – Er det store ulikheter i de ulike kommunenes uttalelser? <p>Vedtak</p> <ul style="list-style-type: none"> – Gir alle sektormyndigheten vedtak? 	<ul style="list-style-type: none"> – Noen kommuner «bedre» enn andre?
Generelt	Har du andre kommentarer, noe du ønsker å legge til?	

Vedlegg II

Intervjuguide: Kommune

Introduksjon: Intervjuet dreier seg om tildelingen av lokalitetstillatelser

Anonymitet: Ingen opptak, kun notater. Sektormyndighetens navn vil brukes i oppgaven

Tid: +/- 30 min

Tema	Tematiske spørsmål	Stikkord for eventuelle oppfølgingsspørsmål
Generelt	Løs prat Praktisk info i forhold til masteren og meg selv	
Plan- og bygningsloven	Kystsoneplan <ul style="list-style-type: none">- Er dere pålagt å ha kystsoneplan?- Hvor lenge varer denne? Kan dere bestemme dette selv? I så fall hvor lenge varer deres plan?- Samhold mellom arealplan på land og kystsone?- Varer alle planene innenfor areal like lenge?	<ul style="list-style-type: none">- Innhold i kystsoneplanen- Varighet- Lovbestemt
Lokaliteter	Hvordan lokaliteter for oppdrett velges <ul style="list-style-type: none">- Hvordan plukker dere ut lokaliteter?- Har dere noen gang ikke lagt ut lokaliteter i kystsoneplanen? Ansvaret med lokaliteter	<ul style="list-style-type: none">- Bakgrunnsundersøkelser- Kriterier- Samarbeid/kontakt med næringen- Tanker om landbasert oppdrett

	<ul style="list-style-type: none"> – Er dere fornøyd med ansvaret dere får gjennom PBL i forhold til å legge ut lokaliteter? – Kunne dere tenkt dere at ansvaret lå hos noen andre, feks fiskeridirektoratet som tidligere har hatt det ansvaret? 	<ul style="list-style-type: none"> – Stort ansvar for videre vekst
Avveininger og uttalelse	<p>Avveininger</p> <ul style="list-style-type: none"> – Hva ser dere på i en lokalitetssøknad? – Hender det at det blir konflikter pga politikken? <p>Uttalelse til FK</p> <ul style="list-style-type: none"> – Hvilke typer uttalelser gir dere? 	<ul style="list-style-type: none"> – Hensyn til kystsoneplan – Politisk engasjement
Generelt	Har du andre kommentarer, noe du ønsker å legge til?	

Vedlegg III

Intervjuguide: Statsforvalteren

Introduksjon: Intervjuet dreier seg om tildelingen av lokalitetstillatelser

Anonymitet: Ingen opptak, kun notater. Sektormyndighetens navn vil brukes i oppgaven

Tid: +/- 30 min

Tema	Tematiske spørsmål	Stikkord for eventuelle oppfølgingsspørsmål
Generelt	Løs snakk Praktisk info i forhold til masteren og meg selv	
Rollen i søknadsprosessen	<ul style="list-style-type: none">– Hvilken rolle har dere i søknadsprosessen?– Arbeidsområder?– Gir dere vedtak/uttalelse? Og på hvilke områder	<ul style="list-style-type: none">– Lover– Vedtak/uttalelse
Grunnlag	<ul style="list-style-type: none">– Hvilken informasjon trenger dere for å kunne avgjøre en søknad?– Vil søkere på samme lokalitet alltid få samme svar?– Hvordan ivaretar dere interessene ift naturmangfold, friluft, fiske og vilt?– Tar dere imot uttalelser fra andre interessenter, eller gjelder dette kun for fylkeskommune og kommune?	<ul style="list-style-type: none">– Miljø– Havbunn– Undersøkelser– Uttalelse/vedtak
Lokalitets MTB	<ul style="list-style-type: none">– Hvordan bestemmer dere lokalitets MTB?	<ul style="list-style-type: none">– Maks/min størrelser– Faktorer

	<ul style="list-style-type: none"> – Skjønn eller gitte faktorer? – Bestemmes denne ved mottakelse av søknad eller når lokalitet legges ut? 	<ul style="list-style-type: none"> – Noen områder bedre enn andre
Generelt	<ul style="list-style-type: none"> – Har du andre kommentarer, noe du ønsker å legge til? 	