

UiT

**NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET**

Med lov og skjønn skal kysten forvaltes!

Noen betraktninger omkring lover, regler og samfunnsfaglige utfordringer for havbruksnæringens lokalitetstilgang



Ann-Magnhild Solås og Jahn Petter Johnsen

Norges fiskerihøgskole, Fakultetet for biovitenskap, fiskeri og økonomi, UiT Norges arktiske universitet

Havbruksnæringens lokalitetstilgang

FHF prosjekt 900911

Forord

Denne rapporten er en del av FHF prosjekt 900911 – Havbruksnæringens lokalitetstilgang som ledes av Nofima med forskningspartnere fra Sintef Fiskeri- og Havbruk, Bygdeforskning og Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet/Norges fiskerihøgskole. Det har vært en egen styringsgruppe med representanter fra havbruksnæringen. Prosjektet hadde oppstart i oktober 2013 og avsluttes høsten 2014 med en sluttkonferanse, der resultatene fremlegges for næring og andre interesserte.

Prosjektet har hovedfokus på havbruksnæringens lokalitetstilgang sett i lys av økt arealbehov ut fra havbruksnæringens ønske om vekst. Denne veksten er ikke uproblematisk, for bruk av kystsonen utfordres av mange interesser og brukere. De siste årene har bærekraftig utvikling av næringen hatt sterkt fokus, hvor klare miljøutfordringer relatert til påvirkning av villaks, luseproblematikk, forurensning, og brukskollisjoner gjør vekst utfordrende. Bærekraftsfokuset er i første rekk rett mot miljø, mens andre dimensjoner som økonomisk og sosial bærekraft får mindre plass i den offentlige debatten. Norsk havbruksnæring er basert på merdteknologi og har de siste 10 år hatt en rivende utvikling mot færre og større enheter i sjø, samtidig som produksjonen er doblet. Økonomisk har næringen vært en suksess de siste årene og er en viktig aktør i mange kystsamfunn langs hele norskekysten.

I dette prosjektet har vi brukt ulike metoder: telefonintervjuer basert på strukturert spørreskjema, bruk av fokusgrupper (tre regionale samlinger), personlig intervju med nøkkelpersoner, gjennomgang av offentlige innstillinger og atskillig annen litteratur tilknyttet areal-spørsmål. I tillegg har vi dratt veksler på flere tidligere prosjekter hvor vi har berørt arealspørsmålet, både direkte og indirekte

Forskningstemaet er omfattende og utfordrende. Vi har tilnærmet oss prosjektet ved å gjennomføre tre arbeidspakker som belyser ulike temaer relatert til lokalitetstilgang:

- WP 1: Kartlegging av ønsket og tilgjengelig lokaliteter for havbruk – er det grunnlag for en vinn-vinn situasjon?
- WP 2: Juridiske og samfunnsfaglige utfordringer for havbruksnæringens lokalitetstilgang
- WP 3: Lokalitetstilgang relatert til kommunal vilje og evne til å avsette lokalitetsressurser til havbruksnæringen



Prosjektleder Otto Andreassen, Nofima

Øvrige deltakere:

Nofima

Roy Robertsen
Kine M. Karlsen
Ingrid Kvalvik

Sintef Fiskeri- og Havbruk

Knut Torsethaugen
Leif M. Sunde

Bygdeforskning

Katrina Rønningen
Svein Frisvoll

UiT/NFH

Bjørn Hersoug
Jahn Petter Johnsen
Ann Magnhild Solaas

FHF-prosjekt nr: 900 911

Kontaktpersoner FHF:

Kjell Maroni
Berit A. Hanssen

Styringsgruppe:

- Snorre Jonassen – Cermaq Norway AS (leder)
- Stig Nilsen – Lerøy Seafood Group ASA
- Alf Jostein Skjærvik – SalMar ASA
- Roger Bekken – Norway Royal Salmon ASA
- Alf-Gøran Knudsen – Kvarøy Fiskeoppdrett AS
- Knut Hjelt – FHL (observatør)
- Kristin Sæther – NSL (observatør)
- Kjell Maroni – FHF (observatør/kontaktperson FHF)

Sammendrag

Gjennomgangen av lov- og regelverket viser at det skal ivareta mange hensyn. Lov- og regelverket er komplekst og følgelig vil også beslutningsprosessene være preget av denne kompleksiteten.

- De ulike lovene og forskriftene, og bestemmelsene i hver enkelt lov og forskrift, skal ivareta både *politiske, administrative og faglige* hensyn.
- Lovverket forvaltes også på forskjellige politiske og administrative nivåer som kan ha *ulike* faglige vurderinger, men som også kan *vektlegge* forholdet mellom fag, politikk og administrasjon ulikt. Lov- og regelverket åpner for at forvaltningen skal basere sine beslutninger på et bredt spekter av kunnskap, både vitenskapelig og mer erfaringsbasert. Faglige hensyn basert på forskning og annen vitenskapelig kunnskapsinnsamling, må også vurderes i forhold til andre hensyn.
- Siden ansvaret er fordelt mellom flere etater og flere forvaltningsnivåer etat, vil det bli et rom for skjønn. Det vil også være forhold og områder som blir liggende i gråsoner mellom flere forvaltningsorganer og regelverk. Dette kan føre til forskjellig vurdering og behandling, noe en har forsøkt å bøte på gjennom bruk av veiledere. Der det mangler veiledere blir det et større spillerom for individuelt skjønn, noe som kan gi rom for oppfatninger om usaklig forskjellsbehandling.
- Oppdaterte og mer standardiserte veiledere kan derfor bidra til mer forutsigbar forvaltning av arealressursene.
- Det norske forvaltningssystemet og lov- og regelverket skal som sagt ivareta mange faglige hensyn, samtidig medfører organiseringen av systemet at også mange andre hensyn virker inn. Hvor fagetater lokaliseres er for eksempel ikke noe som bare bygger på strengt faglige hensyn.
- Dette fører til at vi ikke bare har forvaltningsorganer som skal forvalte avgrensede og definerte forvaltningsobjekt, men som også utvikler seg i forhold til andre mål og behov i samfunnet. Dette fører til at kompleksiteten øker.
- En enklere forvaltningsorganisering kan føre til et enklere lov- og regelverk. En objektivt sett «optimal» forvaltningsorganisering er ikke realistisk eller mulig. Ulike interesser vil ha forskjellig syn på hva det vil innebære.

Innhold

Sammendrag	2
1 Innledning.....	4
2 Teoretisk ramme og metodisk tilnærming.....	5
2.1 Teoretisk ramme	5
2.2 Metode	6
3 Oversikt over saksgang og rammeverk	7
3.1 Saksgang for lokalitetssøknader.....	7
3.2 Det juridiske rammeverket.....	9
4 Forvaltningsorganenes ansvarsområder og handlingsrom	11
4.1 Fiskeridirektoratets ansvar og oppgaver.....	11
4.2 Fylkeskommunene og akvakulturloven.....	12
4.2.1 Akvakultursøknader.....	13
4.2.2 Kulturminneforvaltning	14
4.2.3 Konsekvensutredninger for tiltak.....	14
4.2.4 Vannforskriften.....	15
4.3 Kommunene og plan- og bygningsloven	16
4.4 Fylkesmannen og miljøregelverket	17
4.4.1 Vedtak etter forurensningsloven	18
4.4.2 Uttalelse om natur og miljø.....	18
4.5 Kystverkets rolle i akvakulturforvaltningen.....	20
4.6 Mattilsynet, matloven og dyrevelferdsloven	22
5 Sammenfatning: Regelverkets føringer for lokalitetstilgang	23
Referanser	25

1 Innledning

Havbruksnæringas vekst de siste tjue årene har aktualisert spørsmålet om forvaltning av arealressursene i kystsonen. Arealforvaltning i sjø er ikke noe enhetlig og klart definert felt, men et område der flere forvaltningshensyn møtes. Arealforvaltningen kan derfor sees på som en arena der ulike brukere og forvaltningsinteresser forhandler om plass (Hersoug 2012a). Rammeverket for disse forhandlingene defineres av lov- og regelverk, som i stor grad er laget for å forvalte sektorinteresser. Et eksempel på dette er lov- og regelverket for havbruksnæringa.

Havbruksnæringa er i dag en gjennomregulert næring med et omfattende lovverk som forvaltes av ulike departementer, direktorater og tilsyn. I utgangspunktet skal norsk forvaltning være kunnskapsbasert, eller basert på fag, men samtidig er det åpenbart at det ikke ligger bare faglige grunner bak hvordan forvaltningen er organisert. Politiske valg med hensyn til samfunnsmessige mål og til hvordan forvaltningen skal være organisert, har betydning for lov- og regelverk.

Regelverket er detaljert, sektorisert og praktiseres til dels ulikt i forhold til arealforvaltning. For eksempel finnes det ulikheter i bruk av konsekvensutredninger i forbindelse med både kystzoneplanlegging og klarering av større lokaliteter, hvor noen pålegges å gjennomføre dette, mens andre ikke pålegges konsekvensutredning (Andreassen et.al 2011). Dette kan gjenspeile både ulike forvaltningstradisjoner, ulik kompetanse og oppfatning hos saksbehandler og faktiske ulikheter i det systemet som søkes forvaltet. Videre finnes det eksempler på at bruks- og verneinteressene vektlegges og ivaretas ulikt i fordelingen av arealressursene. Eksempelvis påser Fiskeridirektoratet at marine villfiskinteresser ivaretas, Fylkesmannen fatter vedtak i henhold til forurensningsloven og uttaler seg om naturvern-, friluft-, fiske-, og viltinteresser. Miljøvernmyndighetene har også gjennom ulike lov- og regelendringer fått økt innflytelse på havbruksnæringas lokalitetstilgang. Kystverket ivaretar også ferdselshensyn gjennom et relativt sterkt regelverk. Det rapporteres imidlertid om at det i forbindelse med planleggingen og disponeringen av kystareal er begrenset innsats fra offentlige instanser som ivaretar havbruksnæringas arealinteresser (Isaksen et. al.2012).

Fra og med 1. januar 2010 ble ansvaret for å ivareta havbruksnæringas arealinteresser overført fra Fiskeridirektoratets regionskontorer til fylkeskommunene. I utgangspunktet var det signalisert en større forvaltningsreform som langt på veg strandet; overføring av noen begrensede oppgaver ble resultatet (Frisvoll og Rønningen 2012). Fiskeridirektoratet er altså sektormyndighet for akvakulturnæringa, mens det er fylkeskommunene som utfører saksbehandlingen for lokalitetssøknader.

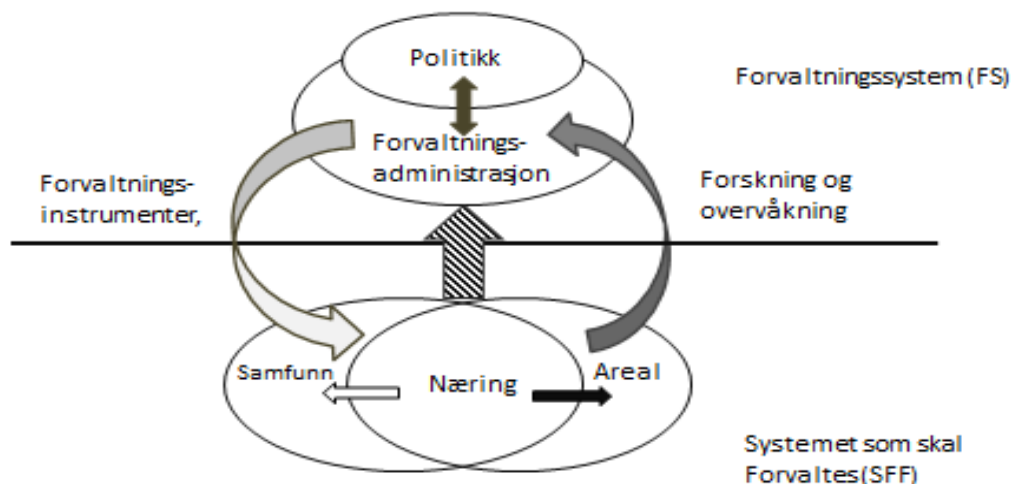
I dette notatet skal vi gi en oversikt over lov- og regelverket og drøfte noen forhold i tilknytning til dette. Drøftinga tar sitt utgangspunkt i at vi har kunnet kategorisere en del av bestemmelsene ut fra om de synes å ha sin begrunnelse i *faglige*, *administrative* eller *politiske* hensyn. Mange av lovene og forskriftene favner om alle disse tre kategoriene i ulike paragrafer. Dette viser hvor komplekst regelverket faktisk er. Avslutningsvis vil vi drøfte noen av de konsekvenser kompleksiteten både i antall bestemmelser, i de hensynene som skal tas, og i oppbyggingen av forvaltningssystemet kan ha for havbruksnæringas tilgang til sjøareal.

2 Teoretisk ramme og metodisk tilnærming

2.1 Teoretisk ramme

I dette notatet ser vi på arealforvaltningen som et samspill mellom to delsystemer; nemlig forvaltningssystemet (FS) og systemet som skal forvaltes (SSF) (se figur 1). Forvaltningssystemet består av politiske målsettinger og forvaltningsadministrasjonen. Systemet som skal forvaltes består av samfunns- og næringsinteresser og av naturen, her representert ved arealet.

Menneskelig aktivitet har effekt på naturen. Naturen i seg selv kan ikke forvaltes og reguleres, men de som lever av og i naturen, kan styres. Derfor dreier forvaltning seg om å etablere instrumenter som påvirker samfunns- og næringsaktørene slik at det gir en ønsket positiv eller negativ effekt i naturen. Disse instrumentene er representert ved den lysegrå pilen til venstre i figur 1. Effektene av den menneskelige aktiviteten (hvit og svart pil nedre del av figuren) blir forsøkt overvåket gjennom forskning og annen kunnskapsinnhenting. Kunnskapen blir brakt inn til forvaltningsadministrasjonen (mørk grå pil), som da enten iverksetter tiltak direkte på bakgrunn av fortolkning av faglige råd eller ber om instruks fra politisk hold. Politikken representerer i bred forstand samfunnsinteressene. Politikk og administrasjon er organisatorisk atskilt (storting vs. regjering og underliggende etater), men samspiller i høy grad, som den toveis pilen mellom dem indikerer. Administrasjonen fortolker fagkunnskap og innspill, og forbereder blant annet lovforslag, som danner grunnlag for de mer spesifikke forvaltningsinstrumentene, for politisk behandling.



Figur 1. En modell der forvaltning forstås som en interaksjon mellom et forvaltningssystem og et system som skal forvaltes.

Forvaltningsinstrumentene utgjør et forsøk på å operasjonalisere både politiske mål og faglige vurderinger, men det er ikke nødvendigvis noen sterk faglig sammenheng mellom en effekt som forskerne observerer og det instrumentet som benyttes.

Forvaltningsadministrasjonen omsetter fagkunnskap til praktiske virkemidler, men repertoaret av virkemidler er begrenset. Med utgangspunkt i lovverk og mandat definerer så forvaltningsadministrasjonen forvaltningsinstrumenter (for eksempel spesifikke regler, praksiser og prosedyrer) og iverksetter dem på bakgrunn av de overordnede juridiske rammene. Forvaltningen er ideelt sett et styringssystem basert på kunnskap og informasjon (forskning), evaluering, iverksetting (administrasjon) og respons. Næringsutøvernes handlinger gir samfunnsmessige effekter (hvit pil), for eksempel verdiskaping, omdømme og legitimitet, og de påvirker naturen (svart pil). Effektene fanges opp av forskning, og gir grunnlag for evaluering og revidering. Det vil også kunne gå informasjon mellom delsystemene utenom forsknings- og overvåkningskanalen, (skravert pil). Lover og regler vil som regel være innrettet mot å ivareta hensyn i SFF så vel som i FS.

2.2 Metode

Vi har gjennomført en kartlegging av det juridiske rammeverket som gjelder for bruk av marint areal, hvor formålet har vært å se på hvilke muligheter og begrensninger rammeverket setter for havbruksnærings lokalitetstilgang. Denne gjennomgangen er basert på dokumentanalyse der vi har gått gjennom lov- og regelverket for å undersøke hvilke begrunnelser som er gitt for de ulike lovene og forskriftene. Dette er ikke en juridisk analyse, men en såkalt diskursanalyse, der vi fokuserer på begrepsbruk og begrunnelse for å kartlegge hvilke hensyn som språklig vektlegges i regelverket. Hensikten er å synliggjøre det vi kan kalle menings- og tolkingsrom i regelverket, som kan benyttes til å forstå hvordan faglige hensyn og skjønn samspiller i denne sammenhengen. Strukturen i analysen følger gangen i figur 1, og vi har undersøkt regelverket med sikte på om bestemmelsene primært er begrunnet i faglige hensyn, for eksempel miljø-, smitte-, eller dyrevelferd, administrative hensyn, dvs. primært ordensregler for å hindre konflikter eller problemer knyttet til legitimitet eller til mer rendyrkede politiske hensyn, for eksempel næringspolitikk, regionalpolitikk etc. (se tabell 1).

Tabell 1 viser hvordan vi har kategorisert typer av begrunnelser for bestemmelser i regelverket, og hensyn som bestemmelsene søker å ivareta.

Tabell 1. Begrunnelser for bestemmelser, og hensyn som ivaretas i lovverket

Begrunnelse	Faglig	Politisk	Administrativ
Hensyn	Miljøhensyn Samfunnshensyn Dyrevelferd Mattrygghet	Utenrikspolitikk Miljøpolitikk Regionalpolitikk Næringspolitikk	Prosessuelle hensyn Kjøreregler Ansvarsfordeling

Rapporten bygger altså hovedsakelig på dokumentanalyse, hvor vi i tillegg til regelverket, også har benyttet oss av andre skriftlige kilder, som forarbeider og merknader til lovverket,

rapporter og utredninger, veiledninger, brev og annet skriftlig materiale. Dokumentene er analysert og sammenstilt med sikte på å identifisere de ulike reglens begrunnelse

I tilknytning til prosjektet har det også vært etablert en referansegruppe med deltakere fra akvakulturnæringa. Det har vært gjennomført flere møter med denne referansegruppen, og gruppen har i oppstartsfasen gitt innspill til retning og fokus for arbeidet. Gruppen har også gitt innspill til rapportutkast.

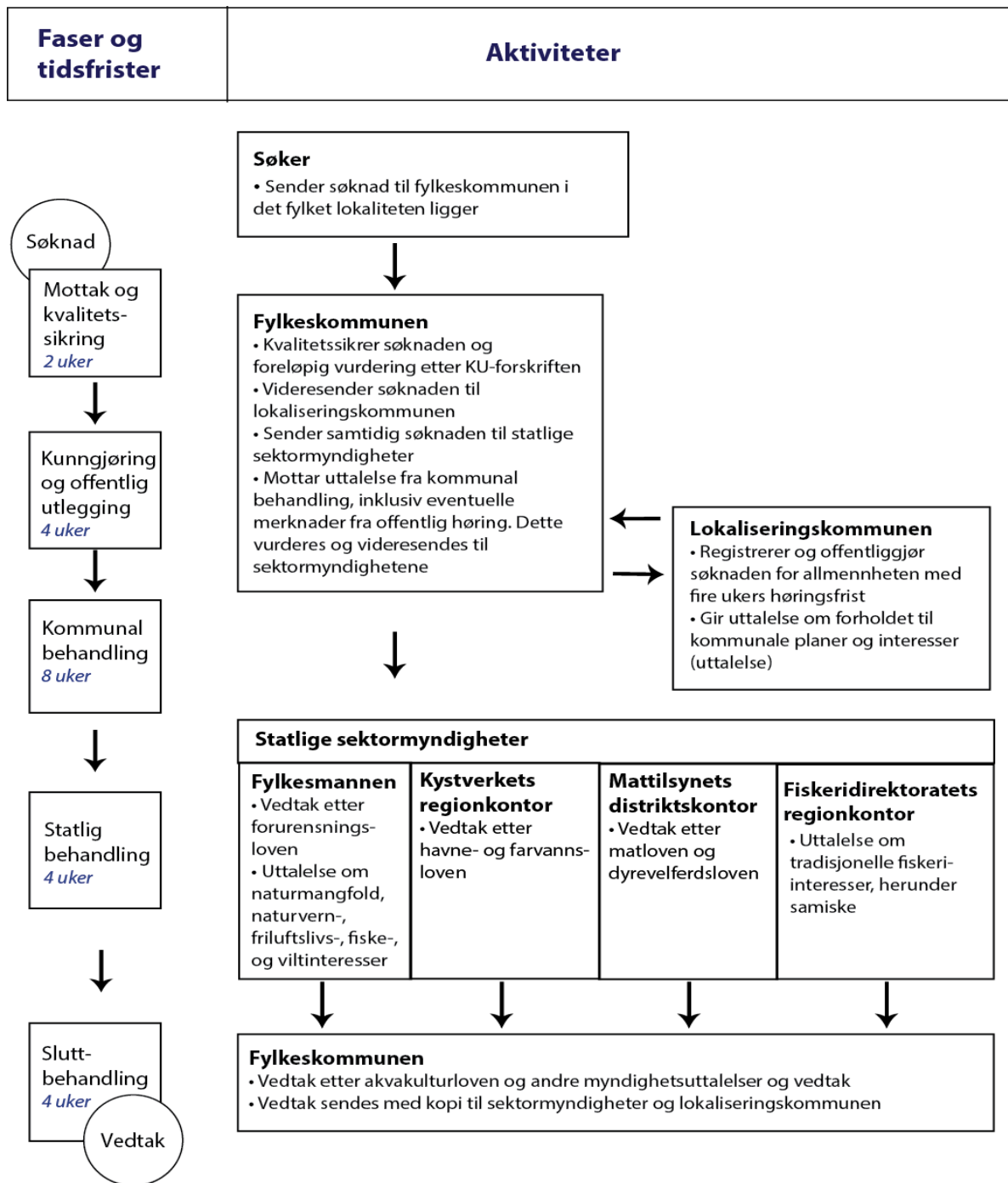
3 Oversikt over saksgang og rammeverk

3.1 Saksgang for lokalitetssøknader

Som nevnt er organiseringen av saksgangen et politisk spørsmål, men også faglige hensyn kan vektlegges. Hvordan prosessen er organisert influerer på saksbehandling, og er sånn sett et eksempel på hvilken betydning politiske avgjørelser kan ha. Overføring av oppgaver fra Fiskeridirektoratets regionskontorer til fylkeskommunene, er et aktuelt eksempel i denne sammenhengen. Som et bakteppe for den videre gjennomgangen gir vi her en kort oversikt over saksgangen (figur 2) og hvilke lover som regulerer denne.

Søker utarbeider og fremmer selv søknad om tillatelse til akvakultur. Søknaden sendes fylkeskommunen i lokaliseringsfylket. Endringer på en tildelt lokalitet, som går ut over gjeldende tillatelse eller vilkår for denne (for eksempel økt maksimal tillatt biomasse, MTB), vil normalt innebære krav om ny søknad. Søker har også et selvstendig ansvar for å vurdere om tiltaket er utredningspliktig etter forskrift om konsekvensutredninger.

Det er Fiskeridirektoratet som er sektormyndighet etter akvakulturloven, men som nevnt har fylkeskommunene har fått delegert ansvaret for å avgjøre etableringssaker etter akvakulturloven, og har også koordineringsansvaret i søknadsbehandlingen. Dette innebærer at fylkeskommunen skal kvalitetssikre søknaden i forhold til en rekke krav om dokumentasjon og forundersøkelser. Fylkeskommunen innhenter også vurdering fra vertskommunen om forholdet til kommunale planer for området. På dette stadiet foretas også en vurdering av tiltaket er omfattet av bestemmelsene for konsekvensutredning. Dersom disse forholdene er i orden, videresender fylkeskommunen søknaden til lokaliseringskommunen og de statlige sektormyndighetene, det vil si Fylkesmannens miljøvernavdeling, Kystverkets regionkontor, Mattilsynets regionkontor og Fiskeridirektoratets regionkontor (se også Andreassen et al. 2011). Dersom Fylkesmannen, Kystverket eller Mattilsynet avslår en etableringssøknad kan det ikke gis tillatelse (konsesjon) etter akvakulturloven og det kan ikke gis tillatelse i strid med vedtatte planer, vernetiltak, plan og bygningsloven eller kulturminneloven (jf. § 15 i akvakulturloven). Figur 2 viser en skjematisk framstilling av saksgangen i behandlingen av lokalitetssøknader, med tidsfrister inkludert. Jfr.: Forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader (<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-05-18-708>).



Figur 2: Saksgang i behandling av akvakultursøknader. For akvakultur med uttak av ferskvann (settefiskanlegg) vurderer også NVE om tiltaket er konsesjonspliktig etter vannressursloven. Etter lignende figurer fra Fiskeridirektoratet og Fiskeri- og kystdepartementet.

3.2 Det juridiske rammeverket

Det finnes en rekke lover og forskrifter som regulerer havbruksnæringas tilgang til sjøareal. Lovene og forskriftene står i et innbyrdes forhold, slik at vedtak i henhold til en lov kan forutsette at det foreligger nødvendige vedtak i henhold til andre lover, slik akvakulturloven forutsetter vedtak etter havne- og farvannsloven, forurensningsloven, matloven og dyrevelferdsloven. Ansvar for å fatte vedtak basert på ulike lover og forskrifter er fordelt på ulike sektormyndigheter, som i utgangspunktet skal gjøre selvstendige vurderinger i henhold til sitt lovverk. For at fylkeskommunen skal kunne fattes vedtak om en lokalitet etter akvakulturloven, må det også foreligge tillatelse etter alle relevante sektorlover. Disse forvaltes av ulike organer (tabell 2):

Tabell 2. Sentrale sektorlover og ansvarlig myndighet

Sektorlover	Ansvarlig myndighet
Akvakulturloven	Fiskerimyndighetene/Fylkeskommunene
Matloven	Mattilsynet
Dyreværnsloven	Mattilsynet
Forurensningsloven	Miljømyndighetene
Naturmangfoldloven	Miljømyndighetene
Havne- og farvannsloven	Kystverket
Vannressursloven	Vassdragsmyndighetene
Plan- og bygningsloven	Kommunene

Tabell 2 gir en oversikt over de mest relevante lovene i akvakulturforvaltningen. Nedenfor kommenterer vi kort hvilke føringer de ulike lovene gir for næringas lokalitetstilgang. I neste seksjon, hvor vi går gjennom de ulike forvaltningsorganenes rolle i saksbehandlingen av akvakultursøknader, gir vi en grundigere gjennomgang av lover, forskriftsverk, veiledere og andre føringer forvaltningsorganene har å forholde seg til.

Akvakulturloven (LOV-2005-06-17 nr. 79) har som formål å fremme akvakulturnæringas lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten (§ 1). Lovens § 6 lister opp generelle vilkår for tildeling av akvakulturtillatelse, hvor det mest sentrale vilkåret er at det skal være miljømessig forsvarlig. Det skal også være foretatt avveining av arealinteresser, og det skal være gitt de tillatelser som kreves etter forurensningsloven, matloven, havne- og farvannsloven og vannressursloven (for settefiskanlegg). I tillegg krever akvakulturloven også at vedtaket ikke er i strid med vernetiltak etter kulturminneloven, hvor fylkeskommunene har vedtaksmyndighet, eller naturmangfoldloven. Dersom det foreligger vernetiltak etter kulturminneloven, kan imidlertid forvaltningsmyndigheten gi dispensasjon. Relevant med tanke på tilgang til lokaliteter er også §§ 7 og 9, som lister opp andre vilkår departementet kan kreve tilfredsstilt i forbindelse med akvakulturtiltelser, § 10, som stiller krav om miljømessig forsvarlig drift, samt §§ 14-16, som dreier seg om henholdsvis beskyttelse av områder, om forholdet til arealplaner, og om interesseavveining ved arealbruk til akvakultur.

Matloven (LOV-2003-12-19 nr. 124) har som hovedformål å sikre helsemessig trygge næringsmidler, men også å fremme miljøvennlig produksjon (jf. § 1). Sentralt når det gjelder

arealbruk står paragrafene 7 og 19. Med hjemmel i disse paragrafene kan det gis regler om plassering, etablering og drift av akvakulturanlegg, samt regler om etablering av soner både for å forebygge og å bekjempe sykdommer og parasitter (Arealutvalget 2011). Mattilsynet har for eksempel anbefalinger om minsteavstand mellom anlegg, som finnes i Mattilsynets veiledere (se under). Hvis en lokalitet ikke tilfredsstillende oppfyller kravene som stilles med hjemmel i matloven, vil ikke fylkeskommunen kunne gi tillatelse til akvakultur.

Dyrevelferdsloven (LOV-2009-06-19-97) hjemler en rekke krav til etablering og drift av akvakultur for å fremme fiskens velferd. Paragrafene 22 og 23 gir hjemmel for å stille krav til at lokaliteter for akvakultur skal gi fisken et godt levested, for eksempel krav om at fisken skal ha mulighet til å utøve naturlig atferd, frihet fra predatorer og krav til god vannkvalitet. Loven regulerer først og fremst forhold knyttet til vannkvalitet, utforming og drift av anlegg, men bestemmelsene i loven hjemler kan være indirekte relevante for tilgang til areal, ved at de stiller kvalitetskrav til lokalitetene.

Forurensningsloven (LOV-1981-03-13 nr. 6) forvaltes av Miljødirektoratet. Når det gjelder utslipp fra akvakulturvirksomhet, er gjennomføringen av loven i stor grad delegert til fylkesmannen, som fattet vedtak om tillatelse til utslipp. Tillatelse til akvakultur kan ikke gis uten at fylkesmannen har gitt utslippstillatelse etter forurensningsloven. Fylkesmannen kan med hjemmel i loven stille krav til miljøtilstand ved enkeltlokaliteter, og krav om gjennomføring av miljøundersøkelser.

Naturmangfoldloven (LOV-2009-06-19 nr. 100) inneholder en rekke miljørettslige prinsipper som forvaltningsmyndighetene skal anvende når søknader om tillatelse til akvakultur skal vurderes. Det fattes altså ikke egne vedtak etter naturmangfoldloven, men prinsippene den fastslår skal anvendes i beslutningene om vedtak etter andre lover. Sentralt her er paragrafene 8 til 12, som forvaltningen skal legge til grunn ved utøvelse av offentlig myndighet (jf. § 7), herunder blant annet krav til kunnskapsgrunnlaget forvaltningen skal bygge på, til føre-var-tilnærming, til økosystemtilnærming og samlet belastning. Sistnevnte prinsipp innebærer at myndighetene ikke bare skal vurdere påvirkningen fra en lokalitet isolert sett, men også om den samlede belastningen på miljøet overstiger områdets tålegrense (Arealutvalget 2011). Naturmangfoldloven hjemler også opprettelsen av marine verneområder. Ifølge lovens § 14 skal også andre viktige samfunnsinteresser og samiske hensyn vektlegges, men ikke slik at man fraviker målene i § 4, som sier at naturtyper og økosystemers funksjoner skal ivaretas så langt det anses rimelig. Målet i § 4 kan nås på en annen måte, eller i et annet tempo enn det som ville vært tilfelle dersom naturmangfoldet ville vært det eneste hensynet å ta (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)).

Havne- og farvannsloven (LOV-2009-04-17 nr. 19) regulerer blant annet bruk av det sjøarealet som trengs for å sikre framkommelige farleder langs kysten. Kystverket som sektormyndighet kan dermed avslå søknader om akvakultur som kommer i konflikt med farledssystemet. Sjøtransport er gitt en prioritet det skal mye til for å fravike, og farledene begrenser dermed det arealet som er tilgjengelig for oppdrettsnæringa (Hersoug 2012b).

Vannressursloven (LOV-2000-11-24 nr. 82) er aktuell for tillatelse til å utnytte ferskvann til settefiskanlegg. Loven har dermed liten relevans for tilgang til lokaliteter i sjø.

Plan- og bygningsloven (LOV 2008-06-27 nr. 71) gir kommunene en viktig rolle i akvakulturforvaltningen. Det er en forutsetning for å få tillatelse til å etablere en lokalitet, at den søkes etablert innenfor et område som er avsatt i akvakulturformål i en gjeldende arealplan. Sektormyndighetene kan ikke pålegge kommuner å sette av områder til akvakultur, selv om de kan levere innsigelse til plan dersom kommuner velger å la være.

4 Forvaltningsorganenes ansvarsområder og handlingsrom

Som det framgår av tabell 2 er havbruksforvaltningen underlagt ulike politiske og administrative nivåer. Det betyr at både forvaltningens organisering, prosesser og kunnskapsgrunnlag blir betydelig mer komplekse enn det figur 1 illustrerer. Nedenfor kommenterer vi de ulike nivåenes rolle, og de sentrale lovverkene de styrer etter. Formålet med denne gjennomgangen er både å beskrive ansvarsfordelingen i akvakulturforvaltningen, og å vise hvilke føringer de ulike forvaltningsorganene har å forholde seg til. I tillegg til vedtatt regelverk finnes det en rekke veiledere og andre dokumenter som instruerer forvaltningsorganene om hvordan bestemmelsene i regelverket skal fortolkes, og om hvordan bestemmelsene i ulike lover og regler forholder seg til hverandre. Tabellene som følger gir ikke en komplett oversikt over alle relevante forskrifter som regulerer akvakulturnæringa; vi har valgt ut de forskriftene som inneholder bestemmelser som er relevante for lokalitetstilgang, enten gjennom direkte regulering av tilgang til sjøareal, eller gjennom bestemmelser som indirekte kan ha følger for lokalitetstilgang.

4.1 Fiskeridirektoratets ansvar og oppgaver

Fiskeridirektoratet forvalter akvakulturloven, og er dermed hovedansvarlig sektormyndighet for akvakulturforvaltningen. Søknader om tillatelse til å drive akvakultur og tillatelse til etablering eller utvidelse av lokaliteter avgjøres som nevnt over av fylkeskommunene i første instans. Enkelt sagt er ansvarsfordelingen slik at fylkeskommunene har saksbehandlingsansvaret i *tildelingsfasen*, mens Fiskeridirektoratet har ansvaret etter akvakulturloven i *driftsfasen*.

Tabell 3. Fiskeridirektoratets ansvar

Aktuelt lovverk for lokalitetstilgang	Aktuelle forskrifter hjemlet i loven
Akvakulturloven	Laksetildelingsforskriften
	Forskrift om akvakultur, andre fiskearter
	Forskrift om beskyttelse av laksebestander
	NYTEK-forskriften
	Forskrift om matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann
	Forskrift om IK-Akvakultur
	Akvakulturdriftsforskriften
Havressursloven	<i>Ingen forskrifter med direkte relevante bestemmelser for lokalitetstilgang</i>

Akvakulturlovens hovedformål er, som nevnt over, å fremme akvakulturnæringas lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og å bidra til verdiskaping på kysten (jf. § 1 i LOV-2005-06-17 nr. 79). Loven hjemler en rekke forskrifter som regulerer etablering og drift av akvakulturanlegg, og Fiskeridirektoratets ansvarsområde i den løpende forvaltningen av næringa, er altså i første rekke knyttet til kontroll og oppfølging av anleggenes drift. Fiskeridirektoratet sentralt er også klageinstans for vedtak om etablering fattet av fylkeskommunene.

Fiskeridirektoratet er også sektormyndighet for fiskerinæringa, og dermed ansvarlig for at fiskerinæringas interesser ivaretas ved etablering av akvakulturanlegg. Ved lokalitetssøknad gir Fiskeridirektoratet en uttalelse om fiskeriinteresser i området. I plansammenheng kan fiskeridirektoratet som sektormyndighet avgi innsigelse til blant annet kommunale arealplaner, dersom et område som er foreslått avsatt til akvakultur, er i strid med fiskerinæringas interesser.

4.2 Fylkeskommunene og akvakulturloven

Etter den havarerte forvaltningsreformen fikk altså fylkeskommunen fra 1. januar 2010 ansvaret for tildeling av oppdrettskonsesjoner etter akvakulturloven. Fylkeskommunen skal koordinere og treffe endelig vedtak om lokalisering, i henhold til prosessen beskrevet i figur 2. I tillegg ble ansvaret for to typer av *planrelaterte* saker overført til fylkeskommunene, nemlig ansvaret for å fremme innsigelser til planer på vegne av havbruksinteresser, og ansvaret for å vurdere behovet for konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven. Fylkeskommunen har også forvaltningsansvar for kulturminner, og for vannforvaltning. Regelverket for begge disse forvaltningsområdene inneholder også bestemmelser som kan være relevante for lokalitetstilgang.

Tabell 4. Fylkeskommunens ansvar

Aktuelt lovverk for lokalitetstilgang	Aktuelle forskrifter hjemlet i loven
Akvakulturloven	Laksetildelingsforskriften
	Forskrift om akvakultur, andre fiskearter
	Forskrift om beskyttelse av laksebestander
	NYTEK-forskriften
	Forskrift om matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann
Kulturminneloven	Delegering av myndighet etter kulturminneloven
Plan- og bygningsloven	Forskrift om konsekvensutredning
Vannressursloven	Vannforskriften

4.2.1 Akvakultursøknader

Fylkeskommunenes ansvar for behandling av akvakultursøknader innebærer som beskrevet i seksjon 3.1 at fylkeskommunen skal kvalitetssikre søknaden i forhold til en rekke krav om dokumentasjon og forundersøkelser. Fylkeskommunen innhenter også vurdering fra vertskommunen om forholdet til kommunale planer for området og foretar en vurdering av tiltaket er omfattet av bestemmelsene for konsekvensutredning, og videresender søknaden til lokaliseringkommunen og de statlige sektormyndighetene. Dersom Fylkesmannen, Kystverket eller Mattilsynet avslår en etableringssøknad kan det ikke gis tillatelse (konsesjon) etter akvakulturloven og det kan ikke gis tillatelse i strid med vedtatte planer, vernetiltak, plan og bygningsloven eller kulturminneloven (jf. § 15 i akvakulturloven).

Akvakulturloven hjemler flere forskrifter som inneholder bestemmelser som angår lokalitetstilgang. Laksetildelingsforskriften (FOR-2004-12-22-1798) fastslår for eksempel at departementet kan bestemme geografisk fordeling av akvakulturtillatelser, den stiller krav til regiontilknytning, et krav som blant annet er begrunnet i behovet for å "hindre en utilsiktet og massiv flytting av virksomhet knyttet til tillatelser"¹. Laksetildelingsforskriften stiller også en rekke generelle vilkår for klarering av lokaliteter, hvorav det sentrale kravet er at det skal være miljømessig forsvarlig. Miljøhensyn er også den sentrale begrunnelsen for forskrift om beskyttelse av laksebestander (FOR-2009-06-22-961), som regulerer virksomhet i nasjonale laksefjorder og laksevassdrag. NYTEK-forskriften stiller krav til lokalitetsundersøkelse ved nyetablering og ved utvidelse av anlegg (jf. § 9 i FOR-2011-08-16-849). Forskrift om matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann kan indirekte få relevans for tilgang til lokaliteter for enkeltaktører, ved at den inneholder bestemmelser som legger begrensninger for hvor stor andel av den totale produksjonskapasiteten enkeltaktører kan kontrollere (jf. §§ 3 og 6 i FOR-2013-07-01-809).

At fylkeskommunen etter forvaltningsreformen endte opp med dette ansvaret er et typisk eksempel på at forvaltningsorganisering i høyeste grad er et politisk spørsmål og at ulike politiske mål kan ligge til grunn for de løsninger som velges. Videre kan avgjørelsen også få implikasjoner for saksgang og vurderinger. I dette tilfellet synes det like vel å være slik at det langt på vei er oppgaver som er overført, men der det foreligger sterke statlige føringer på hvordan oppgavene skal utføres, jf. akvakulturloven og forskriftene som den hjemler. De nye oppgavene har ifølge Frisvoll og Rønningen (2012) bare gitt fylkeskommunen som politisk organ begrenset rom for å føre en regional havbrukspolitikk, noe som blant annet gjenspeiles i svarene i vår spørreundersøkelse som peker i retning av at konsekvensene av oppgaveoverføringen oppleves som små. Solås (2014) viser hvordan Fiskeridirektoratet som sektormyndighet for havbruksnæringa legger sterk vekt på at forskriftsverket i liten grad legger opp til utøvelse av fritt skjønn, og at akvakultursøknader skal håndteres etter konkrete retningslinjer hvor konklusjonene skal følge av faglige vurderinger (jf. også Fiskeridirektoratet 2010). Dette understreker igjen at det er lite rom for regionale politiske vurderinger.

¹ Jf. merknader til forskriften, publisert på Fiskeridirektoratets nettsider. Tilgjengelig på: <http://www.fiskeridir.no/akvakultur/regelverk/merknader-til-forskrift-av-22.-desember-2004-nr.-1798-om-tillatelse-til-akvakultur-for-laks-oerret-og-regnbueoerret-laksetildelingsforskriften> [13.8.2014]

4.2.2 Kulturminneforvaltning

Fylkeskommunenes kulturminneforvaltning har avgjørelsesmyndighet i flere saker som angår kulturminner, og kan vedta midlertidig fredning av et kulturminne. Sametinget er sektormyndighet for samiske kulturminner. Som kulturminne regnes alle fysiske spor etter menneskelig aktivitet, og også konkrete steder det er knyttet historiske hendelser, tro eller tradisjon til. Kulturminner som inngår i en helhet eller sammenheng, kalles kulturmiljøer, og landskap påvirket av menneskelig aktivitet kalles kulturlandskap. Kysten er rik på kulturminner, og det finnes en egen forvaltningsordning knyttet til marine kulturminner, for eksempel båtvrak.

Fylkeskommunen kan ikke gi tillatelse til akvakultur i strid med vernetiltak etter kulturminneloven, med mindre det foreligger samtykke fra vernemyndigheten. Hittil har det vært få konflikter mellom akvakulturnæringa og kulturminneverdier, men arealutvalget (Gullestad-utvalget) forventer at antall konflikter kan komme til å øke i framtiden. Dette fordi kunnskapsgrunnlaget for kulturminner i sjø har vært begrenset, og rutineene for forvaltning av kulturminner i sjø har vært under utvikling. Kystkultur har også vært underrepresentert blant fredningsobjektene, og med økende vekt på fredning av kulturmiljøer og kulturlandskap, kan fremtidig vern komme til å omfatte større områder, for eksempel fiskevær eller kystlyngheier, noe som kan utelukke akvakultur i noen områder (Arealutvalget 2011).

4.2.3 Konsekvensutredninger for tiltak

Fylkeskommunen er også ansvarlig myndighet etter forskrift om konsekvensutredninger, for tiltak etter akvakulturloven. Akvakulturanlegg faller inn under § 3 i forskrift om konsekvensutredninger, som lister opp planer og tiltak som skal vurderes etter forskriften. Det er altså ikke slik at regelverket krever at nye akvakulturanlegg alltid skal konsekvensutredes; det er opp til fylkeskommunen å vurdere om tiltaket faller inn under noen av kriteriene som er beskrevet under forskriftens § 4, som blant annet lister opp en rekke mulige konfliktområder, og mulige konsekvenser for miljø eller folkehelse. Figur 4 viser de kriteriene som antakelig er mest relevante i akvakultursammenheng, men flere av de andre kriteriene kan også være aktuelle.²

§ 4. Kriterier for vurdering av vesentlige virkninger for miljø og samfunn
Planer og tiltak etter § 3 skal behandles etter forskriften dersom de
a) er lokalisert i eller kommer i konflikt med områder med særlig verdifulle landskap, naturmiljø, kulturminner eller kulturmiljø som er vernet eller fredet, midlertidig vernet eller fredet eller foreslått vernet eller fredet, eller hvor det finnes eller stor sannsynlighet for å finne automatisk fredete kulturminner som inngår i et kulturmiljø med stor tidsdybde,
b) er lokalisert i eller kommer i konflikt med viktige inngrepsfrie naturområder eller utgjør en trussel mot truede naturtyper, truede arter eller deres leveområder, mot prioriterte arter eller deres funksjonsområder, mot utvalgte naturtyper, eller mot andre områder som er særlig viktige for naturens mangfold,
g) gir vesentlig økning i antall personer som utsettes for høy belastning av luftforurensning, støy eller lukt, eller kan føre til vesentlig forurensning til jord, vann eller sedimenter, eller kan føre til vesentlig økning av utslipp av klimagasser, eller kan føre til vesentlig stråling,

Figur 3. Utvalgte vurderingskriterier for konsekvensutredning, med særlig relevans for vurdering av akvakulturanlegg. Etter Andreassen et al. 2011.

² Se vedlegg 2 for en oppstilling av alle kriteriene i § 4 i forskrift om konsekvensutredninger.

Forskriften presiserer at det er «større akvakulturanlegg» eller settefiskanlegg for mer enn fem millioner settefisk som skal vurderes etter § forskriftens 4. Som hovedregel går grensen for hva som skal regnes som større akvakulturanlegg, ved 3600 tonn MTB (brev fra Fiskeri- og kystdepartementet av 29. september 2005 til Fiskeridirektoratet, sitert i Andreassen et al. 2011). Som påpekt av Andreassen et al. (2011), har utviklingen i lokalitetsstruktur, med produksjonsvekst, og færre, men større lokaliteter, medført at regelverkets definisjon av «større anlegg» nå er i ferd med å bli det normale. Det går fram av brevet at det også kan kreves konsekvensutredning for mindre anlegg, dersom en skjønnsmessig vurdering av forskriftens § 4 tilsier dette. Vurderinger av tiltak etter kriteriene i forskriftens § 4, er nødvendigvis nødt til å basere seg på bruk av skjønn. Ifølge et veiledningsnotat i forbindelse med revisjon av forskrift om konsekvensutredninger, er en ny veileder for vurdering etter § 4 under utarbeidelse (Miljøverndepartementet 2009). Andreassen et al. (2011) skriver i sin rapport om konsekvensutredninger i akvakultursektoren, at det ser ut til at regelverket praktiseres ulikt, og at det blant sektormyndighetene har vært ulike oppfatninger om behovet for konsekvensutredninger. Det kan derfor være behov for oppdaterte veiledere.

Konsekvensutredningsprosessen innebærer en grundigere saksbehandling enn ordinær saksbehandling av lokalitetssøknader, og eventuelle krav om utredninger og dokumentasjon kommer i tillegg til ordinært pålagte forundersøkelser. Dette fører nødvendigvis med seg ekstra behandlingstid, og med flere hensyn som skal ivaretas, kan saksbehandlingstiden for lokalitetssøknader øke. Ulik tilgang til ressurser kan dermed bidra til ulikt handlingsmønster blant aktørene i oppdrettsnæringa. Som Andreassen et al. (2011) påpeker, vil selskaper med mange konsesjoner, store volumer og en stor teknisk stab være bedre i stand til å håndtere krav om en omfattende konsekvensutredning enn det mindre selskaper vil være.

4.2.4 Vannforskriften

Fylkeskommunene er også forvaltningsmyndighet etter vannforskriften (FOR-2006-12-15-1446), som er en implementering av EUs vannrammedirektiv. Vannforskriften fastslår at det skal utarbeides en forvaltningsplan for hver av landets 16 vannregioner, med bakgrunn i kartlegging og klassifisering av vannforekomstene. Det skal finnes konkrete og målbare miljømål, og forvaltningsplanen skal omfatte et overvåkings- og et tiltaksprogram. Generelt gjelder det at vannforekomster med god tilstand skal forvaltes slik at de ikke forringes, mens vannforekomster med dårligere tilstand skal forbedres. § 12 i forskriften åpner riktignok for at man kan godta en viss forringelse av vannkvaliteten, så lenge tilstanden til vannforekomsten ikke blir dårligere enn kategorien «god», og så lenge den samlede samfunnsnyttens av tiltaket er større enn tapet av miljøkvalitet.

Akvakulturnæringas utslipp til sjø vil nødvendigvis påvirke omgivelsene. Hvilken tåleevne det aktuelle området har, samt tettheten av anlegg i området, vil være av betydning for om utslipp blir et problem. I de første vannforvaltningsplanene som ble godkjent i 2010, var ikke påvirkningsfaktorer som lakselus og rømt oppdrettslaks inkludert i karakteriseringen. På sikt er det meningen at det skal utarbeides en kvalitetsnorm for villaks, med utvikling av målemetoder og grenseverdier for hva som er bærekraftig miljøpåvirkning med hensyn til rømming/genetisk påvirkning og lakselus på villaks, slik at vannforvaltningsplaner også tar disse faktorene med i betraktningen. Fordi denne kvalitetsnormen ikke er ferdigstilt, kommer ikke påvirkning fra lakselus og rømming til å bli

inkludert i 2. generasjons vannforvaltningsplaner, som skal ferdigstilles i 2015,³ men på sikt må man regne med at det vil bli stilt strengere krav til dokumentasjon av akvakulturanleggs potensielle påvirkninger på villfisk, med bakgrunn i de kravene vannforskriften stiller (se også Andreassen et al. 2011; Arealutvalget 2011).

4.3 Kommunene og plan- og bygningsloven

Tabell 5. Kommunens ansvarsområde

Aktuelt lovverk for lokalitetstilgang	Aktuelle forskrifter hjemlet i loven
Plan- og bygningsloven	Forskrift om planretningslinjer for strandsonen langs sjøen
	Forskrift om konsekvensutredning

Når det gjelder oppdrettsforvaltningen har kommunen med hjemmel i plan- og bygningsloven (PBL) ansvaret for å drive arealplanlegging (kystzoneplanlegging) også i sjø. Kystzoneplanlegging er frivillig for kommunene, men når en kystzoneplan er vedtatt så regulerer den hvor det kan søkes om oppdrettslokaliteter i den gjeldende planperioden. Et område må være avsatt til akvakultur i gjeldende arealplan, eller kommunen må gi dispensasjon fra plan, dersom en lokalitet skal kunne få godkjenning etter akvakulturloven. Planvedtakene er politiske vedtak og fattes av kommunestyret, men kommunen har i planprosessen ansvar for å søke å finne løsninger på mulige konflikter og å ivareta overordnede hensyn. Det betyr at de politiske målsettingene til det vedtaksfattende kommunestyre må avklares i forhold til andre faglige og ikke faglige hensyn. Hvis kommunen ikke gjør dette, kan statlige eller regionale organer fremme innsigelse. En gjeldende plan er bindende også for statlige og regionale organer. I forhold til lokalitetstilgang er altså kommunen et viktig nivå og PBL og kystzoneplanlegging er viktige styringsinstrumenter.

PBL hjemler også forskrift om at konsekvenser av planen skal utredes. Det er altså fylkeskommunene som har vedtaksmyndighet når det gjelder krav om konsekvensutredning for tiltak etter akvakulturloven, det vil si konsekvenser av det anlegget det søkes om tillatelse til, mens kommunene etter forskriften skal sørge for at konsekvensene av arealplanen, det vil si avsetningen av arealet til akvakultur, skal utredes. Forskriftsverket fastslår at arealplaner som legger ut nye områder til oppdrett faller inn under kravene om konsekvensutredning (jf. § 2 i forskrift om konsekvensutredninger). Som påpekt av Andreassen et al. (2011) er denne bestemmelsen lite kjent blant oppdrettere og kystkommuner, men konsekvensutredning av planer vil måtte påregnes i framtiden, både for kommunale arealplaner, kommunedelplaner for kystsonen og for regionale planer som omfatter flere kommuner. Utarbeiding av konsekvensutredning kommer på toppen av eksisterende planoppgaver, og i mange kommuner er plankompetansen og -kapasiteten allerede begrenset. I praksis vil derfor konsekvensutredninger enten måtte utarbeides av eksterne konsulenter (noe som krever tilførsel av økonomiske ressurser), eller

³ Se for eksempel høringsutkast til regional forvaltningsplan 2016-2021 for vannregion Troms, som finnes på vannportalens nettsider: http://www.vannportalen.no/hoved.aspx?m=36321&amid=3651062&fm_site=31134

gjennomføringen av konsekvensutredningen vil kunne trekke vesentlig ut i tid. Kravene om konsekvensutredning av arealplaner vil utvilsomt øke kommunenes kostnader ved planleggingen, noe som kan føre til at kommuner som ikke synes de får nok igjen for å avsette areal til havbruksnæringa, vil bli mer skeptiske til å sette av ytterligere areal til akvakulturformål (Andreassen et al. 2011). For kommuner med store ringvirkninger fra oppdrett, vil kravet om konsekvensutredning på plannivå trolig være lite problematisk, mens kommuner som er mer marginale i oppdrettssammenheng, enten kan velge å la sjøarealene være uplanlagte, eller sette sjøområdet av til flerbruksområder uten akvakultur. I sin ytterste konsekvens kan dermed kravene om konsekvensutredning av arealplaner virke inn på havbruksnæringas tilgang til lokaliteter (ibid.).

4.4 Fylkesmannen og miljøregelverket

Fylkesmannen er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. I motsetning til fylkeskommunene som er et regionalt politisk organ, utfører fylkesmannen ulike forvaltningsoppgaver på vegne av departementene og etter instruks fra ulike andre fagetater. Når det gjelder søknader om tillatelse til akvakultur, er fylkesmannens ansvar tosidig. Fylkesmannen har myndighet til å behandle søknader om utslippstillatelse etter forurensningsloven. Uten at utslippstillatelse foreligger, kan ikke fylkeskommunen gi tillatelse etter akvakulturloven. I tillegg er fylkesmannen fagmyndighet for naturmangfold-, friluftsliv-, vilt-, og lakse- og innlandsfiskeinteresser på regionalt nivå. I oppdrettssaker vurderer fylkesmannen hvorvidt en etablering vil komme i konflikt med noen av de nevnte interessene, og avgir en uttalelse om dette.

Tabell 6. Fylkesmannens ansvar

Aktuelt lovverk for lokalitetstilgang	Aktuelle forskrifter hjemlet i loven
Forurensningsloven	Forurensningsforskriften
	Vannforskriften
Naturmangfoldloven	Kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks
Lakse- og innlandsfiskloven	<i>Ingen forskrifter har spesiell relevans for akvakulturnæringas tilgang til areal, men generelle bestemmelser i lovene kan spille inn.</i>
Viltloven	
Friluftsløven	

Miljødirektoratet (tidligere Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn/KLIF) har instruksjonsmyndighet over fylkesmannen når det gjelder de saksområdene fylkesmannen har ansvar for i akvakulturforvaltningen. Veiledning til fylkesmennene for behandling av oppdrettssaker ble skrevet i 1999 (jf. Anon. 1999). Veiledningen er derfor utdatert på mange områder, og er ment revidert, men er per 2014 fortsatt tilgjengelig på Miljødirektoratets nettsider.

4.4.1 Vedtak etter forurensningsloven

Fylkesmannen vurderer søknad om tillatelse til utslipp til luft og vann, med tanke på bestemmelsene i forurensningsloven. Siden det ikke er teknisk mulig å måle utslippsmengde fra åpne merder, fokuserer vurderingen av utslippstillatelsen på virkningene utslippene har for resipienten (Jf. Veiledning 99:04 (TA-1653/1999)). Fylkesmannen kan med hjemmel i forurensningsloven pålegge søker å legge fram ytterligere opplysninger som er nødvendig for å kunne vurdere utslippssøknaden (jf. § 12 i LOV-1981-03-13 nr. 6), for eksempel resipientundersøkelse. Miljøundersøkelser blir dermed et viktig styringsverktøy i fylkesmannens behandling av utslippssøknader, med krav både om tilstrekkelig dokumentasjon i forkant av etablering eller utvidelse av anlegg, og med krav om løpende overvåking for å dokumentere utviklingen på lokaliteter. Vannforskriften er også hjemlet i forurensningsloven, og kan dermed bidra til at det stilles flere krav til dokumentasjon av miljøtilstand. For eksempel stiller Fylkesmannen i Finnmark krav om utvidet miljøundersøkelse (MOM-C)⁴ ved større utslipp (MTB over 3600 tonn), sårbare resipienter (for eksempel i terskelfjorder) og ved utslipp til vannforekomster med flere belastningskilder (slik som flere oppdrettsanlegg, andre organiske utslipp eller andre påvirkninger på bunnfauna) (Andreassen et al. 2011).

4.4.2 Uttalelse om natur og miljø

Ved etablering av oppdrettsanlegg skal fylkesmannen vurdere om anlegget kan komme i konflikt med regionale og nasjonale interesser. Konflikter knyttet til friluftsliv, naturvern, vilt og fiskeinteresser står sentralt i vurderingen. Fylkesmannen gir en uttalelse, som det er opp til fylkeskommunen å vurdere i søknadsbehandlingen etter akvakulturloven.

I brev av 7. juli 2009 til fylkesmennene skrev Direktoratet for naturforvaltning om ivaretagelse av hensynet til vill laksefisk ved behandlinger av søknader om endring i akvakulturvirksomhet. Bakgrunnen for brevet var den nylig vedtatte forskriften om beskyttelse av laksebestander, det vil si forskriften som regulerer oppdrettsvirksomhet i nasjonale laksefjorder. Direktoratet henviste her til forarbeidene til regelverket for nasjonale laksefjorder (Innst. S. nr. 183 (2006-2007) ; St. prp. nr. 32 (2006-2007)), hvor det blant annet heter at:

“Regjeringen har som mål å bevare og gjenoppbygge laksebestander av en størrelse og sammensetning som sikrer naturens mangfold innen arten og utnytter dens produksjonsmuligheter. Laksens leveområder skal forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares, og trusselfaktorer skal identifiseres og fjernes. Der dette ikke er mulig, skal trusselfaktorenes virkning på laksebestandenes produksjon, størrelse og sammensetning motvirkes eller oppheves gjennom tiltak. Påvirkninger som truer laksens genetiske mangfold skal reduseres til ikke-skadelig nivå innen 2010.

Den internasjonalt anerkjente føre-var-tilnærmingen i lakseforvaltningen (jf. kapittel 2.6.2) skal legges til grunn av alle involverte sektorer. Ved inngrep og andre påvirkninger er utgangspunktet at den som forvolder skade på ressursen skal gjenopprette eller kompensere for skaden” (St. prp. nr. 32 (2006-2007): 27).

⁴ MOM står for matfiskanlegg – overvåking – modellering, og er en standardisert metode for analyse av miljøpåvirkningen som driften av oppdrettsanlegg har på havbunnen under og rundt en lokalitet. Det finnes to ulike typer av undersøkelser: MOM-B, som er undersøkelser av bunnen rett under anleggene, og som brukes til trendundersøkelser over tid, og MOM-C, som er en utvidet undersøkelse av bunnen i området rundt anlegget.

Direktoratet for naturforvaltning viste i brevet også til akvakulturlovens formålsparagraf, hvor det heter at formålet med loven er å “fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten” (§ 1 i LOV-2005-06-17 nr. 79). I tillegg trakk direktoratet fram regjeringens strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring (jf. Fiskeri- og kystdepartementet 2009), hvor regjeringen fastslår at i vurderingen av begrepet miljømessig forsvarlig, skal blant annet føre-var-prinsippet legges til grunn. I strategien identifiserte regjeringen fem områder hvor havbruksnæringa påvirker miljøet, og fastslo hovedmål for hvert av de fem områdene. Direktoratet for naturforvaltning trakk i sitt brev til fylkesmennene fram tre av disse målene:

- Sykdom i oppdrett har ikke bestandsregulerende effekt på villfisk, og mest mulig av oppdrettsfisken vokser opp til slakting med minimal medisinbruk
- Havbruk bidrar ikke til varige endringer i de genetiske egenskapene til villfiskbestandene
- Havbruksnæringa har en lokalitetsstruktur og arealbruk som reduserer miljøpåvirkning og smitterisiko

Basert på de ovennevnte dokumentene vurderte direktoratet for naturforvaltning fylkesmennenes rolle i akvakulturforvaltningen slik:

“Fylkesmennene har en sentral rolle i å samordne og bidra til at Regjeringens politikk blir gjennomført. I denne sammenheng betyr det at oppdrettsvirksomhet skal være i tråd med akvakulturlovens formålsparagraf, Regjeringens strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring og målsettingene for bevaring av villfiskbestandene. Etter vår vurdering må dette bety at endringer i akvakulturvirksomheten ikke skal medføre økt, men snarere redusert påvirkning på vill laksefisk, slik det også ble uttrykt i St.prp. nr. 32 (2006-2007). Tålegrensene for påvirkninger fra oppdrettsvirksomhet hos vill fisk skal i alle tilfelle ikke overskrides.” (Direktoratet for naturforvaltning 2009)

Videre fastslo direktoratet at enkelte områder dermed må vies spesiell oppmerksomhet: “Områder som er særlig viktige for anadrom laksefisk, herunder nærområdene til nasjonale laksefjorder og de tidligere sikringssonene for laksefisk, må vies særskilt oppmerksomhet.” I denne sammenhengen ga direktoratet også en avstands anbefaling som kan virke inn på oppdrettsnæringas tilgang til sjøareal:

“ICES har tidligere anbefalt at en ikke bør etablere oppdrettsvirksomhet med risiko for vill laksefisk nærmere enn 30 km fra nærmeste vassdrag med slik fisk. Nyetablering og andre endringer nærmere enn 30 km bør derfor vurderes nøye med mindre det kan godtgjøres at disse endringene ikke medfører økt, men snarere redusert påvirkning på vill laksefisk” (Direktoratet for naturforvaltning 2009).

I tillegg mente direktoratet at etablering eller endring burde frarådes i regioner hvor det “jevnlige forekommer rømt oppdrettsfisk på gyteplassene i elvene om høsten, og i områder der det jevnlig er forhøyet påslag av lakselus på utvandrende laksesmolt, sjørørret eller sjørørøye”, med mindre det er mulig å godtgjøre at påvirkningen på vill laksefisk reduseres heller enn økes (Direktoratet for naturforvaltning 2009). De ovenfor nevnte hensynene skal

uttrykkes i en uttalelse, ikke i et vedtak etter regelverket. Det blir dermed opp til fylkeskommunen å avgjøre hvordan de ulike hensynene skal ivaretas i det endelige vedtaket etter akvakulturloven.

4.5 Kystverkets rolle i akvakulturforvaltningen

Samferdselsdepartementet er øverste myndighet etter havne- og farvannsloven, men myndigheten til å fatte enkeltvedtak er delegert til Kystverket for de fleste paragrafene i loven (jf. FOR-2009-12-04-1459). Kommunene gir tillatelse til tiltak innenfor kommunenes ansvarsområde, men enkelte tiltak er unntatt. Dette gjelder blant annet akvakulturanlegg. Kystverkets regionkontor fatter vedtak i akvakultursammenheng. Det sentrale lovverket er listet opp i tabellen under:

Tabell 7. Kystverkets ansvar

Aktuelt lovverk for lokalitetstilgang	Aktuelle forskrifter hjemlet i loven
Havne- og farvannsloven	Forskrift om farleder
	Forskrift om tiltak som krever tillatelse fra Kystverket
	Forskrift om farvannsskilt mm

Ny havne- og farvannslov ble vedtatt i 2009. Lovens formål er todelt: "Loven skal legge til rette for god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet i samsvar med allmenne hensyn og hensynet til fiskeriene og andre næringer. Loven skal videre legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet som ledd i sjøtransport og kombinerte transporter samt for effektiv og konkurransedyktig sjøtransport av personer og gods innenfor nasjonale og internasjonale transportnettverk" (§ 1 i LOV-2009-04-17 nr. 19). Kystverket har utarbeidet en veiledning til havne- og farvannsloven (jf. Kystverket 2011). I denne veiledningen kommenterer Kystverket selv at formålsbestemmelsen har stor betydning for praktiseringen av loven, og at formålsbestemmelsen skal legges til grunn for tolkning av de andre bestemmelsene i loven. Videre i veilederen tar Kystverket for seg noen av formuleringene i formålsbestemmelsen, og hvordan disse skal tolkes. Uttrykket "god fremkommelighet" innebærer for eksempel en målsetting om at det skal legges til rette for uhindret og trygg ferdsel. Utbedring av farledene for å sikre at disse har en tilstrekkelig bredde, dybde, seilingshøyde og oppmerking tilpasset trafikkomfang og -type er sentrale virkemidler for å nå dette målet, ifølge veiledningen. Om uttrykket "forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet", skriver Kystverket følgende: "I dette ligger det at loven er et redskap for å avveie ulike brukerinteresser i kystsonen, og at den som forvalter havne- og farvannsloven i tillegg til å legge vekt på sikkerhet og fremkommelighet, også må ha et helhetlig syn på farvannet. Dette er en utvidelse av formålet sammenlignet med havne- og farvannsloven av 1984, noe som er i tråd med samfunnsutviklingen, hvor det nå er et stort press på sjøområdene fra ulike interesser." Formuleringen "allmenne hensyn" skal også omfatte miljøhensyn, selv om det ligger til andre forvaltningsorganer å ivareta miljøhensyn. Hensynet til fiskeriene nevnes spesielt i formålsparagrafen, mens uttrykket "andre næringer"

også skal omfatte akvakulturnæringa (Kystverket 2011). Havbruksnæringa skal altså også tas hensyn til når vedtak fattes etter havne- og farvannsloven.

Forskrift om farleder fastsetter de geografiske grensene for hovedled og biled, og derigjennom også grensene for de områdene hvor departementet har forvaltningsansvar og myndighet. Utenfor hovedled og biled har kommunene forvaltningsansvar for sjøområdet ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. Forskrift om tiltak som krever tillatelse fra Kystverket fastslår derimot at akvakulturanlegg alltid krever tillatelse fra Kystverket, uavhengig av hvor det lokaliseres. Selv om anlegg lokaliseres innenfor kommunenes ansvarsområde, er det altså Kystverket som er forvaltningsmyndighet etter havne- og farvannsloven. Bakgrunnen for forskriften er at enkelte typer tiltak kan kreve mer omfattende nautiske vurderinger, og at denne kompetansen ikke finnes i like stor grad hos kommunene som i Kystverket, skriver Kystverket i veiledningen til havne- og farvannsloven (Kystverket 2011). Videre bemerker Kystverket at enkelte typer tiltak berører nasjonale hensyn, for eksempel rørledninger for olje og gass, og større kraftproduserende anlegg i sjø, og at det er naturlig at disse underlegges en statlig behandling som i større grad garanterer lik behandling uansett hvor i landet det ligger (ibid.). Når det gjelder akvakultur skriver Kystverket følgende i veiledningen:

“Tiltaksforskriftens § 1, 1. ledd a) gjelder akvakulturanlegg. I forskrift om drift av akvakulturanlegg er akvakulturanlegg definert som "en eller flere installasjoner på en lokalitet med akvakulturvirksomhet og tilhørende landbaser". Mest aktuelt her er oppdrettsanlegg og skjellanlegg. Havbeite er ikke omfattet av denne definisjonen, og skal heller ikke etter havne- og farvannsloven behandles som akvakulturanlegg. I tillegg til selve akvakulturanlegget, vil fortøyninger, eventuelle opphalere og fôrflåter i tilknytning til anlegget være omfattet her” (Kystverket 2011: 28).

Tiltaksforskriften er hjemlet i § 27 i havne- og farvannsloven, som slår fast at “tiltak som kan påvirke sikkerheten eller framkommeligheten” krever tillatelse. Kystverket bemerker i veilederen til loven at det i vurderingen skal legges vesentlig vekt på virkninger for sjøtransporten og annen ferdsel på sjøen. Videre må det også legges vekt på virkninger for annen aktivitet i farvannet. I uttrykket "sikkerheten" ligger det at man skal opprettholde en trygg ferdsel, slik at ferdsel i farvannet skal være sikker for fartøyer og andre som bruker eller oppholder seg i farvannet. God "framkommelighet" innebærer at det skal tilrettelegges for uhindret og trygg ferdsel (Kystverket 2011: 29). Per 2014 er ikke farledene standardiserte med hensyn på bredde, dybde og høyde, men dersom ny farledsnormal blir vedtatt, er det meningen at denne i større grad skal standardisere utformingen av farledene. Slik forvaltningen fungerer nå, vil det i hvert enkelt tilfelle bli foretatt en vurdering med tanke på et omsøkt oppdrettsanleggs plassering i forhold til nærliggende farleder. Vurderingen baseres på regionskontorenes kunnskap om hvilken type fartøyer som bruker farleden, og dermed hvordan den aktuelle farleden er utformet.

Forskrift om farvannsskilt inneholder ingen bestemmelser som angår lokalitetstilgang direkte, men kan likevel ha indirekte relevans for tilgang til areal. Denne forskriften pålegger eiere av akvakulturanlegg å merke anleggene slik forskriften tilsier. I vurderingen av om plassering av anlegg skal kunne godkjennes av Kystverket, vurderer Kystverket også om den pålagte merkingen kan virke visuelt forstyrrende for ferdsel i farvannet (pers.komm). Kystverket vurderer også anleggenes plassering i forhold til definerte sektorer for fyr og andre sjømerker. Kystverket vil ikke tillate anlegg inne i hvit sektor, som markerer rent

farvann. Det finnes eksempler på at Kystverket har tilpasset hvit sektor ved at oppdretter har tatt kostnaden for omskjerming av lykt, men denne fleksibiliteten har blitt mindre de senere årene (pers. komm.). Kystverket har justert sektorene, og gjort hvit sektor smalere, dermed er det mindre rom for å endre på utformingen av sektorene slik de er utformet i dag.

Farledssystemet er gitt en prioritet gjennom lovverket som det skal mye til for å kunne fravike. Etter hvert som akvakulturnæringa ønsker å flytte lenger ut fra kysten, vil farledssystemet innebære en begrensning på hvilke områder som er tilgjengelige for en videre ekspansjon av oppdrettsnæringa (Hersoug 2012b).

4.6 Mattilsynet, matloven og dyrevelferdsloven

Mattilsynet vurderer søknader om plassering av anlegg med tanke på hensyn til fiskehelse og fiskevelferd. Mattilsynets myndighet til å føre tilsyn og fatte vedtak innenfor sitt geografiske virkeområde, er delegert til det lokale Mattilsynet ved distriktskontorene.

Tabell 8. Mattilsynets ansvarsområde

Aktuelt lovverk for lokalitetstilgang	Aktuelle forskrifter hjemlet i loven
Matloven	Forskrift om utvidelse av akvakulturanlegg mv.
Dyrevelferdsloven	

Forskrift om utvidelse av akvakulturanlegg mv.⁵ er sentral i Mattilsynets behandling av akvakultursøknader. Paragrafene 5 – 8 i etableringsforskriften inneholder bestemmelser som fastsetter hvilke krav som må være tilfredsstilt for at akvakulturanlegg skal kunne godkjennes. § 7 fastslår at etableringen av akvakulturanlegget ikke skal innebære uakseptabel risiko for spredning av smitte, og videre at det i vurderingen av smittefaren skal legges særlig vekt på avstand til vassdrag, annen akvakulturrelatert virksomhet og til grupper av akvakulturanlegg (FOR-2008-06-17-823). Forskriften spesifiserer ikke hva som er en akseptabel avstand mellom anlegg, men Mattilsynet utarbeidet i 2004 en veileder til den daværende etableringsforskriften.⁶ I et faktaark om akvakulturforvaltning, fastslår Mattilsynet at alle søknader om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg skal vurderes individuelt. Videre skriver Mattilsynet: “Men i etableringsveilederen er det gitt anbefalinger om minsteavstand i forhold til ulike typer virksomhet, størrelse på anlegg og omkringliggende miljø” (Mattilsynet 2013), noe som viser at anbefalingene i veilederen fortsatt følges, selv om forskriften er endret noe. Veilederen angir tre ulike anbefalinger for minsteavstand i forhold til ulike typer virksomhet og omkringliggende miljø: 5 km i sjø; 2,5 km i sjø og 1,5 km i sjø. Mattilsynet oppsummerer anbefalingene om minsteavstand slik:

“Etablering av matfiskanlegg kan vurderes ut fra to ulike modeller:

⁵ Forskrift om utvidelse av akvakulturanlegg mv. erstattet i 2008 etableringsforskriften fra 2004.

⁶ Veilederen ble altså utarbeidet til forrige versjon av etableringsforskriften, som kom i 2004. Veilederen er ikke lenger tilgjengelig på Mattilsynets nettsider, men de anbefalte avstandskravene som ble beskrevet i veilederen fra 2004, finnes per 2014 i faktaartikkel om Mattilsynets behandling av etablering og utvidelse av akvakulturanlegg.

1. Matfiskanlegg som ikke er knyttet opp mot en definert struktur og driftsmodell. Ved etablering av matfiskanlegg på inntil 3120 tonn MTB er det angitt en anbefalt minsteavstand på 2,5 km i sjø til andre matfiskanlegg av tilsvarende størrelse, og 5 km til slakterier, stamfiskanlegg, settefiskanlegg, store notvaskerier og større matfiskanlegg eller grupper av matfiskanlegg.
2. Matfiskanlegg som er tilknyttet definerte struktur og driftsmodeller for grupper av akvakulturanlegg (klynger).

Modellen forutsetter oppdrettsfrie områder (branngater) omkring definerte grupper av matfiskanlegg med koordinert drift. Omkring slike grupper av anlegg gis som hovedregel ikke tillatelse til etablering av akvakulturvirksomhet i kortere avstand enn 5 km i sjø. Avstanden mellom matfiskanlegg som ligger innenfor en slik gruppe av anlegg med koordinert drift kan være forholdsvis kort, men det anbefales en minsteavstand på 1,5 km i sjø. Matfiskanlegg som er større enn 3120 tonn MTB vurderes i prinsippet på tilsvarende måte som en gruppe av matfiskanlegg.” (Mattilsynet 2013)

Mattilsynet fastslår i veilederen at dette er *anbefalinger* som må være gjenstand for en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Søknader som tilfredsstillende anbefalte krav til minsteavstander, bør derfor som hovedregel få tillatelse, forutsatt at de øvrige vilkårene er tilfredsstillende (Mattilsynet 2004). Dette er ikke ensbetydende med at søknader som ikke tilfredsstillende minsteavstands-anbefalingene automatisk skal få avslag (ibid.). I tillegg til å vurdere anleggets plassering, skal Mattilsynet også vurdere om internkontrollsystemet, som kreves vedlagt søknaden (jf. § 7 i forskrift om utvidelse av akvakulturanlegg mv.), sannsynliggjør at krav til beredskapsplan, risikobasert helsekontroll, opprettholdelse av god vannkvalitet og journalføring kan etterleves. Dette er forhold som indirekte kan virke inn på lokalitetstilgangen, mens de anbefalte avstandskravene gir direkte føringer for tilgang til sjøareal.

5 Sammenfatning: Regelverkets føringer for lokalitetstilgang

Norsk forvaltning skal være kunnskapsbasert, hvilket innebærer at beslutninger skal treffes på grunnlag av best mulig kunnskapsnivå. Hva det innebærer er imidlertid ikke like klart. Det er nemlig også et spørsmål om kunnskap om hva? Gjennomgangen av lov- og regelverket viser at det skal ivareta mange hensyn, noe som også gjenspeiles både i tekstene i lov- og regelverket og i forvaltningsorganiseringen. De ulike lovene og forskriftene, og bestemmelsene i hver enkelt lov og forskrift søker å ivareta både *politiske, administrative og vitenskapelige/faglige* hensyn. De forvaltes også på ulike politiske og administrative nivåer. Lov- og regelverket krever at forvaltningen må basere sine beslutninger på et bredt spekter av kunnskap, både vitenskapelig og mer erfaringsbasert, og der vurderingene også kan bli preget av hvilket administrativt nivå de tas på. Faglige hensyn basert på forskning og annen vitenskapelig kunnskapsinnsamling, må veies i forhold til andre samfunnsmessige hensyn. Når både lov- og regelverket og forvaltningsorganiseringen er kompleks, vil også beslutningsprosessene være preget av dette. Med referanse til figur 1 kan vi si at systemene og prosessene ikke er så strømlinjeformede og klare som figuren viser. Lov- og regelverk vil være basert på tidligere erfaringer (noe som også framkom på brukermøtene), og systemets iboende treghet gjør at beslutninger ikke alltid tas i tide. Dette er nettopp en av årsakene til

at også føre var- prinsippet etter hvert har blitt innført i norsk forvaltning. Kunnskapsmangel er etter innføringa av dette prinsippet et argument for varsomhet, og ikke det motsatte.

Siden forvaltningsansvaret også er fordelt mellom flere nivåer, vil det naturlig nok både bli et rom for skjønn. Videre er det også områder som blir liggende i gråsoner mellom flere forvaltningsorganers ansvar og regelverk. Dette kan føre til ulik behandling, noe en har forsøkt å bøte på gjennom bruk av veiledere. Der det mangler veiledere blir det et større spillerom for individuelt skjønn, noe som kan gi rom for oppfatninger om forskjellsbehandling. Oppdaterte og mer standardiserte veiledere kan bidra til mer forutsigbar forvaltning av arealressursene.

I forvaltningsforskning pekes på at systemer er så komplekse at det er vanskelig å bygge forvaltningsinstitusjoner som kan gjøre SSF forvaltbart. SSF sine egenskaper begrenser forvaltningsbarheten til systemet og skaper utfordringer knyttet til det å designe FS (Jentoft 2007). Vår gjennomgang kan på sett og vis gi grunnlag for en motsatt konklusjon. Nemlig at FS synes å være unødvendig komplekst i forhold til SSF.

Dette skyldes kanskje at mens det norske forvaltningssystemet og lov- og regelverket skal i vareta mange faglig hensyn, så er organiseringen av systemet også et resultat av at hensyn utenfor det som forvaltningen skal ivareta påvirker organiseringen. Hvor en beslutningsmyndighet legges, påvirkes også av regionalpolitikk og demokratihensyn og ikke bare av oppfatninger om beslutningsnivåets evne til å beslutte. Dette fører til at vi ikke bare har et FS som skal forvalte et SSF, men at vi har et FS som også utvikles i forhold til andre mål og behov. Som Hersoug og Johnsen (2012) påpekte så er det derfor verdt å spørre hvorfor Norge ikke i sterkere grad søker å samle mer marin forvaltning under ett departement med et hovedansvar for marine ressurser, miljø og næringsutvikling. En enklere forvaltningsorganisering ville også kunne føre til et enklere lov- og regelverk som ikke nødvendigvis praktiseres likt, siden forholdene langs kysten er forskjellig, men likevel etter noen felles prinsipper.

Regelverket stiller mange krav til miljøundersøkelser, og det er grunn til å forvente at bruken av konsekvensutredninger vil øke (Andreassen et al. 2011). Implementering av EUs vannrammedirektiv gjennom vannforskriften og krav om forvaltningsplaner for vannregionene kan forventes å stille flere krav til dokumentasjon av miljøtilstand i området rundt lokalitetene, og mulige effekter av driften. Med flere krav til forundersøkelser og dokumentasjon før tillatelse kan gis, må nødvendigvis saksbehandlingstiden øke. I tillegg kan vi forvente av kostnadene knyttet til miljødokumentasjon vil øke, noe som kan forventes å være i de største aktørenes favør, gitt at de har større ressurser til rådighet. Dermed kan regelverket bidra til å forme strukturen i akvakulturnæringa i en retning forvaltningsmyndighetene kanskje ikke hadde sett for seg, gjennom å stille krav som favoriserer de største aktørene. Gitt at forvaltningsmyndighetene ønsker å beholde en viss aktørdiversitet, er det derfor viktig at kravene til utredning og dokumentasjon utformes slik at prosessen er gjennomførbar også for mindre selskaper. Dersom utviklingen med krav til kostbare undersøkelser fortsetter, kan spørsmålet om tilgang til lokaliteter bli et spørsmål om tilgang til ressurser.

Referanser

- Andreassen, O., et al. (2011). Konsekvensutredning - verktøy for mer bærekraftig akvakultur. Tromsø, Nofima. Rapport 42/2011.
- Anon. (1999). "Fylkesmannens behandling av oppdrettssaker. Veiledning 99:04 (TA-1653/1999). Felles veiledning fra Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn."
- Arealutvalget (2011). Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen - areal til begjær. Rapport fra et eksperutvalg oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet. Oslo, Fiskeri- og kystdepartementet, .
- Direktoratet for naturforvaltning (2009). "Informasjonsskriv - ivaretagelse av hansynet til vill laksefisk ved behandling av søknader om endringer i akvakulturvirkosomhet. Brev til fylkesmennene datert 07.07.2009."
- Fiskeri- og kystdepartementet (2009). "Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring. Brosjyre fra Fiskeri- og kystdepartementet. Tilgjengelig på regjeringens nettsider: http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Brosjyrer/2009/Brosjyre_strategi_baerekraftig_havbruk.pdf [28.4.2014]."
- Fiskeridirektoratet (2010). "Brukerhåndbok Akvakulturforvaltning. Tilgjengelig på Fiskeridirektoratets nettsider: <http://www.fiskeridir.no/akvakulturforvaltning-veileder> [13.8.2014]."
- FOR-2004-12-22-1798 Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).
- FOR-2006-12-15-1446 "Forskrift om rammer for vannforvaltningen."
- FOR-2008-06-17-823 "Forskrift om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg, zoobutikker m.m."
- FOR-2009-06-22-961 Forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder.
- FOR-2009-12-04-1459 "Delegering av myndighet til Kystverket etter lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann."
- FOR-2011-08-16-849 Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften).
- FOR-2013-07-01-809 "Forskrift om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann."
- Frisvoll, S. og K. Rønningen (2012). Å ro uten årer. Om fylkeskommunens nye rolle i kystsoneforvaltningen Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsonoplanleggingen. B. Hersoug og J. P. Johnsen. Oslo, Universitetsforlaget: 121-137.
- Hersoug, B. (2012a). Forhandlinger om plass : eksemplet Alta.
- Hersoug, B. (2012b). Kampen om plass på kysten - en historisk skisse. Kampen om plass på kartet. B. Hersoug og J. P. Johnsen. Oslo, Universitetsforlaget.
- Hersoug, B. og J. P. Johnsen (2012). 12 teser om kystsoneforvaltning og norsk fiskeoppdrett. Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsonoplanleggingen. B. Hersoug og J. P. Johnsen. Oslo, Universitetsforlaget: 261-281.
- Innst. S. nr. 183 (2006-2007) Innstilling til Stortinget fra energi - og miljøkomiteen om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder.
- Jentoft, S. (2007). "Limits of governability: Institutional implications for fisheries and coastal governance." Marine Policy 31(4): 360-370.
- Kystverket (2011). "Veiledning om havne- og farvannsloven. Tilgjengelig på Kystverkets nettsider: <http://www.kystverket.no/Documents/Veiledninger/Veiledning%20til%20havne-%20og%20farvannsloven%202009.pdf> [20.04.2014]."

- LOV-1981-03-13 nr. 6 Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
Klima- og miljødepartementet.
- LOV-2000-11-24 nr. 82 Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven). Olje- og energidepartementet.
- LOV-2003-12-19 nr. 124 Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven). Helse- og omsorgsdepartementet.
- LOV-2005-06-17 nr. 79 Lov om akvakultur (akvakulturloven). Nærings- og fiskeridepartementet.
- LOV-2009-04-17 nr. 19 Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven).
- LOV-2009-06-19-97 Lov om dyrevelferd (dyrevelferdsloven). Landbruks- og matdepartementet.
- LOV-2009-06-19 nr. 100 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
Klima- og miljøverndepartementet.
- LOV 2008-06-27 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Mattilsynet (2004). Veileder til forskrift av 16.1.2004 nr. 279 om godkjenning av etablering og utvidelse av akvakulturanlegg og registrering av pryddammer (etableringsforskriften) § 5. Publisert 02.04.2004. Sist oppdatert 27.02.2006.
- Mattilsynet (2013). Fakta om Mattilsynets behandling av etablering og utvidelse av akvakultursøknader. Faktaartikkel tilgjengelig på Mattilsynets nettsider: http://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/akvakulturanlegg/fakta_om_mattilsynets_behandling_av_etablering_og_utvidelse_av_akvakulturanlegg.5857# [23.4.2014]. .
- Miljøverndepartementet (2009). "Veiledningsnotat – Endringer i forskrift om konsekvensutredninger av 26. juni 2009. Notat av 16. oktober 2009. Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Veiledninger%20og%20brosjyrer/KU_forskriften_endringer_141009.pdf [9.7.2014]."
- Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) "Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Tilråding fra Miljøverndepartementet av 3. april 2009, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)."
- Solås, A.-M. (2014). En regjerlig kyst? Kunnskap og politikk i kystzoneplanlegging. Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor.
- St. prp. nr. 32 (2006-2007) Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder. Miljøverndepartementet.
- Veiledning 99:04 (TA-1653/1999) "Fylkesmannens behandling av oppdrettssaker. Felles veileder til fylkesmannen fra Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn."