

Areal til begjær, men også besvær

Forskerne mener dagens arealforvaltning gjør det vanskelig å utvikle norsk havbruk. De etterlyser mer helhetlig planlegging og bedre samarbeid for å sikre effektiv arealbruk, bedre fiskehelse og mindre miljøbelastning.

Tonje C. Osmundsen¹, Marit Schei Olsen¹, Ingunn Myklebust², Eirik Mikkelsen³, Hans V. Bjelland⁴, Siri M. Holen⁴ og Ragnar Tveterås^{5,6}

1 -NTNU Samfunnsforskning AS, 2 – Universitetet i Bergen, 3 - NOFIMA, 4 - SINTEF Ocean, 5 - Universitetet i Stavanger. 6 -NORCE Research.

Om HAVREG-prosjektet og Havbruksløftet

Artikkelen er skrevet i tilknytning til forskningsprosjektet «**Implikasjoner av reguleringsmodeller for norsk havbruksnæring og samfunnet**» (HAVREG), finansiert av FHF. Prosjektet samler seks forskningsmiljøer – NORCE Research/ UiS, NTNU Samfunnsforskning AS, NTNU Institutt for biologi, SINTEF Ocean, Universitetet i Bergen og Veterinærinstituttet – i en tverrfaglig analyse av hvordan fremtidens reguleringsmodeller vil påvirke næringen og samfunnet. Artikkelen bygger også på Havbruksløftet, en samling prosjekter finansiert av FHF, spesielt «**Areal- og lokalitetstilgang for bærekraftig havbruk (ALBA) (910237)**» som kartlegger barrierer for en mer bærekraftig tilgang til og bruk av produksjonsareal, og FHF-prosjektet «**Regelverkets innvirkning på ulike driftsformer og innføring av ny teknologi i havbruksnæringen - tverrfaglig prosjekt innen juss og biologi (RIFT) (910188)**», som undersøker hvordan dagens regelverk påvirker implementeringen av ny teknologi.

Bakgrunnen er at norsk havbruk står ved et veiskille. Gjennom NOU 2023:23, Meld. St. 24 (2024–2025),

og Innst. 525 S (2024-2025) fra Stortinget, er sentrale deler av akvakulturreguleringen satt i spill. Det foreslås endringer i organisering av forvaltningen, fjerning av MTB-systemet, lusekvoter og avgift på luseutslipp og tapt fisk m.m. Det er fortsatt uvisst hva som vil realiseres, og hvilken utforming nye reguleringsmekanismer vil få, men selv om behovet for endring klart er til stede, så fører usikkerheten til utfordringer for sektoren, hvor endringer kan kreve investeringer på flere titalls milliarder kroner og vil påvirke alt fra produksjonsplanlegging til lokal sysselsetting.

Artikkelens tema og avgrensning

Denne artikkelen er den tredje i en serie fagartikler. I den **første artikkelen viste Tveterås m.fl. 2026** (kyst.no, 09.02.2026) at designvalgene i lusereguleringen har store økonomiske konsekvenser – og at debatten om kvotenivåer, fordelingsmekanismer og sanksjoner haster. Scenariene som ble fremhevet i den første artikkelen forutsetter at næringen kan investere og omstille seg ned til lave

lusenivåer gjennom ny teknologi. Og, i **den andre artikkelen viste Bjelland m.fl. (kyst.no, 02.03.2026)** at flere lovende teknologier finnes, men at de er kostbare og til dels umodne, at målesystemene ennå ikke er validert, at infrastrukturen mangler og at forvaltningen ikke er rigget for omstillingen. Her, i denne artikkelen, byr vi opp til en diskusjon om spørsmål det er viktig å avklare for en bedre arealregulering av havbruk. Det er behov for å bruke sjøarealet vårt til akvakultur på en mer kunnskapsbasert måte, både med tanke på hver enkelt lokalitet, resipientforhold og natur, men også samspillet mellom lokaliteter i større geografiske områder. Dette berører kunnskapsgrunnlag om kystsonen, arealstruktur, miljøpåvirkning, bruk av teknologi, helhetlige vurderinger av verdiskaping, og effektiv arealbruk, og hvordan vi kan sikre transparens, god struktur og størst mulig samfunnsnytte. Dagens regime løser ikke koordinering, restrukturering eller kunnskapsflyt godt nok – og det gjør det utfordrende å nå overordnede mål om økt verdiskaping innenfor miljømessig bærekraftige rammer.

Debatten om havbrukets fremtid handler ofte om produksjon, teknologi og miljøpåvirkning. Minst like viktig er spørsmålet om hvordan vi forvalter arealene som produksjonen er avhengig av. Dersom kystens arealressurser skal gi grunnlag for økt verdiskaping, bedre biosikkerhet og mindre miljøbelastning, må forvaltningssystemet i større grad legge til rette for strategisk utvikling av lokalitetsstrukturen. Det forutsetter tydeligere ansvar hos både næringsaktører og myndigheter, og et mer omforent kunnskapsgrunnlag og virkemidler som gjør det mulig å gjennomføre nødvendige endringer i praksis. Først da kan arealforvaltningen bli et verktøy for utvikling, og ikke bare forvaltning av eksisterende strukturer. Denne artikkelen bygger på et bredt intervju- og dokumentgrunnlag fra næring, kommuner, andre myndigheter og kunnskapsmiljøer, samt pågående politikkutvikling. Vi har ikke svar på alle problemstillingene vi griper fatt i her. Målet er å invitere til en åpen, konkret og løsningsorientert diskusjon på tvers av forvaltning, næring og forskning.

Innledning

Akvakulturtillatelser og tilgang til egnede sjøarealer har lenge hatt stor verdi i norsk havbruk. Sammen med fisken og fôret utgjør arealet, eller lokaliteten, selve ressursgrunnlaget for produksjonen. Gode lokaliteter gir færre miljømessige og produksjonsmessige utfordringer og bedre forutsetninger for lønnsom drift. Hvordan sjøarealene gjøres tilgjengelige og forvaltes har derfor stor betydning for både miljø, verdiskaping og samfunnsutvikling. En velfungerende arealforvaltning er avgjørende for å sikre en bærekraftig og effektiv bruk av kystens ressurser. De siste årene har det imidlertid blitt stadig tydeligere at det er vanskelig å få til nødvendige endringer med dagens arealforvaltningssystem.

Mange av dagens oppdrettslokaliteter ble etablert for flere tiår siden. Med dagens kunnskap om lokalitetsegnethet, fiskevelferd, smittepress, og stadig større

mangfold av teknologiske løsninger og produksjonsstrategier, er det slett ikke gitt at alle disse lokalitetene ville blitt plassert på samme sted som i dag. Utfordringen er imidlertid ikke bare om den enkelte lokalitet er godt egnet. Like viktig er hvordan lokalitetene fungerer som en del av en større geografisk og operasjonell helhet. Dagens lokalitetsstruktur har i all hovedsak blitt til uten en overordnet plan for hvordan lokalitetene bør plasseres i forhold til hverandre. Resultatet er en struktur som i mange områder ikke er tilpasset dagens kunnskap og driftsformer. Skal arealene utnyttes bedre, må perspektivet derfor løftes fra enkeltlokaliteter til større områder, på tvers av både enkeltseksjoner og kommunegrenser. Problemstillingen er ikke ny. Gullestadutvalget pekte allerede i 2011 på både utfordringene og mulige løsninger, men mye av dette har aldri blitt realisert.

Mange av de samme utfordringene diskuteres fortsatt i dag. Flere av forslagene til endring i havbruksregulering (NOU 2023:23, Meld. St. 24 (2024-2025) og Innst. 525 S (2024-2025)) berører direkte hvordan arealer til akvakultur skal forvaltes i fremtiden. Felles for flere av forslagene er at de knytter vekst og produksjon tettere til tilgang på egnede arealer. Særlig forslaget om å fjerne mengdebegrensningen (MTB) i selskapstillatelsene kan bidra til å flytte verdien fra tillatelsene til tilgang på egnede lokaliteter. Dette gjør spørsmål om arealenes økonomiske og rettslige status stadig viktigere. Samtidig tilspisser konkurransen om egnede lokaliteter seg, ettersom egnede arealer i økende grad har blitt den sentrale knapphetsfaktoren for omstilling og verdiskaping i havbruk. Forslagene aktualiserer også spørsmålet om kommunenes råderett over sjøarealene og behovet for å planlegge og disponere arealer i større geografiske sammenhenger. Det gjør arealforvaltningen mer sentral enn noen gang, og bør gi grunnlag for en bred diskusjon om hvordan kystens arealressurser best kan disponeres for å ivareta miljø, matproduksjon og lokal verdiskaping.

La oss se litt nærmere på noen av de sentrale utfordringene som det er behov for å løse.

A. Planlegging for akvakulturarealer

For å kunne etablere en lokalitet må arealet først være avsatt til akvakulturformål i kommunens arealplan. Sjøarealene innenfor én nautisk mil fra grunnlinjen forvaltes etter plan- og bygningsloven, som gir kommunene ansvar for å avklare arealbruk, foreta avveininger mellom ulike interesser, og ivareta miljøhensyn og andre allmenne hensyn. I kommuneplanenes arealdel kan kommunene avsette områder til akvakultur, mens reguleringsplaner kan brukes når det er behov for mer detaljert styring og tilrettelegging for innspill fra for eksempel strandeiere, eller avklaring av samiske interesser. Hvordan arealplanlegging i sjøen skal skje, er i stor grad opp til kommunene. Resultatet er ulike tilnærminger, fra store flerbruksområder til mer finmasket og lokalitetsspesifikk planlegging («frimerkeplanlegging»).
Utfordringer:

#1 Kunnskapsgrunnlag om naturmangfold.

Mange kommuner opplever planlegging i sjø som mer utfordrende enn planlegging på land. Dette skyldes blant annet begrenset kunnskap om de marine økosystemene. Mange kommuner ønsker mer kunnskap om sine sjøarealer, men kartlegging over store områder er svært dyrt. De senere årene har debatten intensivert om hvor mye kartlegging av naturforhold som bør gjøres i forbindelse med kystsoneplanleggingen og hvor mye som bør gjøres ved konkrete lokalitetssøknader. Statsforvalteren har i økende grad stilt krav om mer kunnskap for arealplanleggingen, mens kommunene argumenterer med at de ikke har kapasitet og ressurser til å fremskaffe slik informasjon. Det er samtidig et viktig prinsipp at tiltakshaver (her: akvakulturprodusenten) bør bekoste detaljert kartlegging, og da sett i lys av hvilken produksjon og teknologi søkeren

ønsker å benytte. Havbruksnæringen har selv ofte gjennomført kartlegging på spesifikke arealer de tenker kan være interessante å få avsatt i plan, slik at de i neste omgang kan søke om etablering av lokalitet. De har imidlertid få insentiver til å dele slik kunnskap i tidlige planfaser, da de ikke er sikret å bli prioritert ved senere søknad om lokalitet på de samme arealene, og fordi informasjonen kan ha stor konkurranseverdi.

#2 Manglende strategiske føringer og komplekse planprosesser.

En annen utfordring er mangelen på tydelige strategiske og faglige føring-

er for arealplanleggingen, inkludert for kunnskapsinnhenting. Norge er ikke bundet av EUs direktiv om marin arealplanlegging *MSP (2014/89/EU)*, noe som kunne gitt sterkere føringer for kunnskapsinnhenting og helhetlig planlegging. Samtidig er Norge underlagt både vannrammedirektivet, konsekvensutredningsdirektivet, samt også naturmangfoldloven, som stiller krav til kunnskapsgrunnlaget og vurderinger av samlet belastning.

Men hvordan kommunene skal møte disse kravene i arealplanleggingen, og hva som kan avklares på senere

tidspunkt er ikke tilstrekkelig tydeliggjort hverken gjennom retningslinjer eller andre statlige styringsdokumenter. Uten tydelige statlige føringer for hvordan interesser skal prioriteres, er det i praksis kommunestyret som må avveie hensyn mellom bruk og vern, miljø og næringsutvikling, samt mellom ulike næringsinteresser. Som en del av denne prosessen bidrar de statlige sektormyndighetene med faglige råd og kan fremme innsigelser, som kommunen må svare ut før planen iverksettes. Dette gjør planprosessene komplekse og tidkrevende. De senere årene har flere kommuner pekt på at et stort antall

Forskerne mener at dagens arealforvaltning ikke legger godt nok til rette for utvikling av havbruksnæringen. Foto: Geir Mogen/Sintef



innsigelser, spesielt fra statsforvalter, gjør at arbeidsbyrden blir så stor at de ikke ser seg råd med å utvikle planen slik de mener det er best for sin kommune. Flere kommuner beskriver at de trekker forslag eller nedskalerer ambisjonene sine, og ender opp med en kystzoneplan som ikke er i tråd med hva de ønsket i utgangspunktet.

#3 Statlig eller lokal styring av kystsonen?

Ett av flere forslag som nå utredes er hvordan statlige planretningslinjer kan bidra til mer helhetlig forvaltning av sjøområdene. Det er store forventninger

til dette arbeidet fordi man ønsker en mer forutsigbar prosess gjennom tydeligere statlige føringer for avveininger mellom bruk og vern av sjøområdene. Statlige planretningslinjer er et virkemiddel som har potensiale til å kunne si noe om hvilke områder som er egnet til ulike formål, og tydeliggjøre hvor, og hvordan man vil prioritere areal til havbruk, samtidig som hensynet til det kommunale selvstyret blir ivaretatt. Kommunalt selvstyre og nærhetsprinsippet har tradisjonelt stått sterkt i norsk politikk og i arealplanleggingen. Det anses som viktig at beslutninger som påvirker lokalsamfunn tas nær befolkningen, og

det er kommunen og lokalsamfunnet som vurderes å ha mest kunnskap om sine behov og hvordan deres arealer kan benyttes. Samtidig er det flere som tar til orde for at kystsonen er en nasjonal ressurs som i større grad bør styres fra nasjonalt nivå.

#4 Fleksibilitet og langsiktig planlegging.

Arealplanlegging i sjø er også utfordrende fordi den skjer uten privat eiendomsrett, som ofte driver planutvikling på land. Forvaltningen må derfor i større grad selv identifisere og tilrettelegge arealer uten å etablere noen avtaler eller løfter med



Forskerne mener dagens arealforvaltning gjør det vanskelig å utvikle norsk havbruk. De etterlyser mer helhetlig planlegging og bedre samarbeid for å sikre effektiv arealbruk, bedre fiskehelse og mindre miljøbelastning. Foto: Kyst.no



konkrete aktører om hvordan arealene skal benyttes. Mange konkurrerende interesser og raske teknologiske endringer gjør det krevende å utforme planer som både kan sikre rask og trygg implementering, men også er fremtidsrettede, det vil si planer som kan sikre fleksibilitet for aktørene, men også planer som i større grad tar hensyn til behovet for nye og bedre teknologier og produksjonsformer. Når reguleringsplan ikke brukes som verktøy, trekkes ofte mer detaljerte avklaringer inn i kommuneplanenes arealdel. Dette kan gjøre planleggingen tung, samtidig som planen risikerer å bli for rigid i møte med stadig nye teknologier og aktuelle arter, med mindre planbestemmelsene stiller funksjonskrav framfor å binde bestemte tekniske løsninger.

#5 Likebehandling og konkurranse om arealene.

En annen utfordring for kommunene og forvaltningssystemet er målet om likebehandling av små og mellomstore aktører i havbruksnæringen. Stortingsvedtak 1048/2025 ber regjeringen sikre at et nytt reguleringsystem for havbruk ivaretar små og mellomstore aktører, og at det er strukturnøytralt. Dette reiser spørsmål om hvilken rolle kommunal planlegging skal ha i å legge til rette for bestemte aktører og hvordan det kan forenes med forvaltningens krav til likebehandling. Når flere aktører konkurrerer om de samme arealene, og ulike produksjonsformer kan skape verdi på forskjellige måter, blir det krevende å avgjøre hvilke interesser som skal prioriteres. Uten tydelige

strategiske mål kan prioriteringene fremstå som tilfeldige eller pragmatiske, og dialog med enkelte aktører, men ikke andre, kan utfordre oppfatningen av åpenhet, legitimitet og likebehandling i forvaltningen av felles arealressurser.

B. Tildeling av lokaliteter til akvakulturproduksjon

For å få tilgang til en lokalitet må selskapene søke om etablering innenfor et område som er avsatt til akvakultureller flerbruk med akvakultur i kommunal plan. Søknaden sendes fylkeskommunen, som koordinerer prosessen og videresender den til kommunen og relevante sektormyndigheter. Søknadsprosessen kan være både komplisert og tidkrevende, noe som nylig er belyst gjennom to



FHF-finansierte prosjekter (ÅRSAK og AKVAFAGJUS). Næringen selv peker ofte på at de opplever lite forutsigbarhet i lokalitetstildelingsprosessen, og at det er stor usikkerhet med hensyn til hva som bør dokumenteres, om dokumentasjonen blir lest, hvilke hensyn som spiller inn til enhver tid, og ikke minst, hvor lang tid saksbehandlingen vil ta.

Det er særlig fire utfordringer knyttet til dagens lokalitetstildelingsprosess:

#1 Kapasitet, kunnskapsgrunnlag og saksbehandlingstid.

Statistikk fra Fylkeskommunenes Akvakultursamarbeid (FAKS) viser at særlig Statsforvalteren, og delvis Mattilsynet, ofte bruker lengre tid enn Tidsfristforskriften legger opp til, spesielt i komplekse saker. Dette skyldes delvis kapasitetsutfordringer hos myndighetsaktørene, men også at fylkeskommunen som koordinerende instans har begrensede muligheter til å påvirke framdriften hos de enkelte sektormyndighetene. Den viktigste forklaringen synes likevel å være behovet for et bedre kunnskapsgrunnlag. Slik det er identifisert i ÅRSAK-prosjektet (FHF nr. 901995) dreier dette seg særlig om kunnskap om resipienten og miljøpåvirkning, om kartlegging av naturtyper, og påvirkning mellom anlegg som har konsekvenser for dyrevelferd og helse. I tillegg til økt kunnskap, er det også et behov for å bli enige om hva som er nødvendig og tilstrekkelig kunnskap. Både myndighetsaktører og næring etterlyser et mer omforent kunnskapsgrunnlag for myndighetenes vurderinger på tvers av sektorer, i form av standardiserte metoder og kriterier, og nasjonale standarder for hva som skal vurderes, og hvilke konsekvenser ulike kunnskap skal ha. Slike felles standarder finnes i begrenset grad i dag.

#2 Arbeidsdeling og grenseoppganger.

En utfordring som har blitt stadig tydeligere de senere årene, er at grenseflatene både mellom forvaltningsnivåer (vertikalt), og mellom sektormyndigheter (horisontalt) fremstår som mindre tydelige. En mulig konsekvens er at den samme

problemstillingen, for eksempel behovet for naturkartlegging, blir gjenstand for krav fra flere myndighetsaktører samtidig, uten at kravene til dokumentasjon eller vurdering av kunnskapsgrunnlaget nødvendigvis er samordnet. Det kan være flere forklaringer på denne utviklingen. For det første har mangfoldet av legitime interesser i kystsonen økt, noe som gjør etablering av havbrukslokaliteter mer komplekst. For det andre synes flere myndighetsaktører å vektlegge sitt ansvar for å bidra til en bærekraftig utvikling. Dette gjør at bærekraftshensyn tillegges større vekt i saksbehandling, regelverksutforming og myndighetsutøvelse, og at flere etterspør kartlegginger og økt dokumentasjon av miljøpåvirkning og naturverdier. Én forklaring på dette kan hentes fra organisasjonsforskningen, som peker på at organisasjoner må tilpasse seg rådende normer, trender og samfunnsforventninger for å opprettholde legitimitet og relevans. Bærekraft er i dag en sentral samfunnsforventning, og det forventes at både offentlige og private aktører skal bidra til en bærekraftig utvikling. Det gjør at ulike organisasjoner, også myndighetsaktører involvert i havbruksforvaltning, er opptatt av å synliggjøre at deres beslutninger og virkemidler er i tråd med bærekraftsmål og miljøhensyn. I praksis kan dette gi overlappende kunnskapskrav og uklarhet om hvilke myndigheter som har ansvar for hvilke vurderinger. Samtidig øker presset på både offentlige og private aktører om å fremskaffe stadig mer kunnskap, uten at de nødvendigvis har de tilstrekkelige faglige, økonomiske eller organisatoriske forutsetningene for å møte forventningene. Dette kan bidra til mer omfattende og ressurskrevende prosesser, uten at det gir en mer helhetlig og samordnet forvaltning.

#3 Fragmentert beslutningsmodell.

Dagens lokalitetstildelingssystem er organisert som en sektorovergripende prosess der flere myndigheter vurderer den samme søknaden ut fra ulike ansvarsområder. Dette skal sikre at relevante hensyn blir godt vurdert, som miljø, fiskehelse, arealbruk, fiskeri og samfunnsinteresser. Samtidig innebærer

ordningen at flere sektormyndigheter i praksis kan stanse en lokalitetsetablering ut fra sine ansvarsområder. Fylkeskommunene er formelt gitt ansvaret for å foreta den samlede avveiningen mellom ulike interesser ved behandling av lokalitetssøknader. Når en sektormyndighet avslår en søknad etter sitt regelverk, har det imidlertid allerede skjedd en avveining der sektorhensyn er prioritert foran andre relevante samfunnshensyn. Dette reiser spørsmål om hvor den endelige avveiningsmyndigheten bør ligge, og om dagens system gir tilstrekkelig rom for helhetlige vurderinger. Bør ansvaret for den endelige beslutningen samles hos færre aktører, mens øvrige myndigheter bidrar med faglige vurderinger og innspill? Kan en slik modell gi mer helhetlige avveininger, større grad av likebehandling, raskere beslutningsprosesser og tydeligere ansvarslinjer?

#4 Rekkefølgebehandling av søknader.

Dagens tildeling av lokaliteter skjer gjennom behandling av enkeltvis søknader som vurderes hver for seg og isolert, i stedet for en mer helhetlig vurdering av etableringen av lokaliteter samlet i et område, og (vann-) kontakten mellom dem. Konsekvensen er en stykkevis utvikling av kystsonen der arealbruken i stor grad styres av hvilke søknader som til enhver tid kommer inn heller enn en overordnet strategi for lokalisering av akvakultur. Dette understreker behovet for mer helhetlige arealstrategier, både på et overordnet nivå, og i mer geografisk avgrensede områder.

C. Utvikling av en helhetlig arealstrategi for forvaltning av arealressursen

Det er en grunnleggende mismatch mellom utfordringene havbruksforvaltningen skal håndtere og måten forvaltningen er organisert og arbeider. Mange av problemstillingene som er mest prekære i dag oppstår på område- eller systemnivå, blant annet knyttet til biosikkerhet, smittespredning, samlet miljøbelastning og arealkonflikter.

Disse utfordringene strekker seg ofte på tvers av kommunegrenser, selskapsgrenser og myndighetsområder, og kan vanskelig håndteres gjennom vurderinger av enkeltlokaliteter alene.

Dagens planlegging, lokalitetstildeling og myndighetsutøvelse er i stor grad organisert rundt enkeltsaker, enkeltlokaliteter og sektorvise ansvarsområder. Konsekvensen er at problemstillinger som krever helhetlige vurderinger ofte møter et styringssystem som primært er innrettet for behandling av enkeltsaker.

På denne bakgrunnen etterlyser både næringsaktører og myndigheter i økende grad langsiktige, helhetlige og dynamiske arealstrategier på tvers av lokaliteter, selskaper og forvaltningsgrenser. Målet er ikke bare å vurdere om enkeltlokaliteter er egnet, men å utvikle lokalitetsstrukturer som samlet sett gir bedre resultater for miljø, fiskevelferd og produksjon. Dette er imidlertid krevende fordi nye løsninger må utvikles innenfor en allerede etablert lokalitetsstruktur.

En sentral utfordring er at det som fremstår som et godt arealvalg for én aktør, ikke nødvendigvis gir den beste løsningen for et større geografisk område. Konkurransen om attraktive lokaliteter kan redusere incentivene til koordinering og restrukturering, samtidig som myndigheter og næringsaktører i begrenset grad samarbeider om å identifisere de mest egnede lokalitetene og utvikle bedre områdestrukturer. Områdelogikk og restrukturering trekkes ofte frem som viktige mål, men langsiktige arealstrategier er fortsatt i stor grad fraværende. Erfaringene fra Fra Rødt til Grønt-prosjektet i Nord-Hordaland (Skår m.fl., 2025) illustrerer både potensialet og kompleksiteten i slike prosesser.

Til tross for dette finnes det i dag ingen etablert forvaltningsprosess for omstrukturering i norsk havbruksforvaltning. Omstrukturering innebærer ofte krevende avveininger mellom hensyn til miljø, fiskevelferd, produksjon, arealbruk og samfunnsinteresser. Uten en felles prosessforståelse kan resultatet bli ulik

praksis, motstridende forventninger og uklarhet om hvem som har ansvar for å ta initiativ og drive endringene fremover.

Det er derfor behov for å utvikle en forvaltningsprosess som gir både myndigheter og næringsaktører en felles forståelse av hvordan omstrukturering kan gjennomføres, hvilke mål som kan oppnås, og hvordan ulike hensyn bør avveies underveis. En slik prosess kan skape større forutsigbarhet, legge til rette for koordinering på tvers av aktører og forvaltningsnivåer, og fungere som en arena for prioritering og beslutningstaking. Det kan bidra til at nødvendig omstrukturering gjennomføres på en mer helhetlig, effektiv og legitim måte.

Mulige veier fremover

1. Næringens ansvar: Utvikle bedre lokalitetsstruktur og områdesamarbeid

Mange av utfordringene knyttet til biosikkerhet, lusepress, fiskehelse og miljøpåvirkning oppstår på områdenivå, ikke på den enkelte lokalitet. Skal næringen oppnå bedre resultater, må selskapene i større grad se lokalitetsstrukturen i sammenheng og samarbeide om langsiktig utvikling av større områder.

Aktuelle tiltak kan være:

- utvikling av områdevis planer og strategier som ser lokaliteter i sammenheng fremfor som enkeltstående driftsenheter, utover områdevis driftsplaner
- mer samordning av lokalitetsbruk mellom aktører i samme område
- utfasing av mindre egnede lokaliteter når bedre alternativer finnes
- felles investeringer og samarbeid om tiltak som styrker biosikkerhet og miljøprestasjon, inkludert innsamling og deling av relevante driftsdata som kan sammenlignes på tvers

Utfordringen er at slike tiltak ofte gir størst gevinst for området som helhet, mens

kostnadene bæres av enkeltaktører. Dette er et klassisk kollektivt handlingsproblem som næringen i begrenset grad har klart å løse gjennom frivillige ordninger alene, og kan peke mot at forvaltningen må koordinere dem gjennom sine vedtak.

2. Forvaltningens ansvar: Fra enkeltsaker til strategisk områdeutvikling

Dagens system er i stor grad innrettet mot behandling av enkeltvis lokalitetssøknader. Samtidig er det den samlede arealstrukturen som avgjør hvordan utfordringer knyttet til miljøpåvirkning, fiskehelse og arealutnyttelse utvikler seg over tid.

En mulig vei videre er derfor å supplere dagens plan og lokalitetstildeling med sterkere virkemidler for strategisk områdeutvikling.

Et mer områdebasert plansystem

Forvaltningen kan utvikle et mer langsiktig og kunnskapsbasert planverk som:

- gir føringer for hvor ny aktivitet bør lokaliseres
- peker ut områder hvor lokaliteter over tid bør flyttes eller fases ut
- vurderer biosikkerhet, miljøpåvirkning, arealbruk og teknologivalg samlet på områdenivå
- gir større forutsigbarhet for både kommuner, sektormyndigheter og næring

Målet er å flytte oppmerksomheten fra enkeltsaken til utviklingen av hele områder.

Nye virkemidler for omforming og restrukturering

Dagens tillatelsessystem gir sterke rettigheter til den enkelte næringsaktøren, men få virkemidler for å gjennomføre ønskede endringer i lokalitetsstrukturen.

Det kan derfor være aktuelt å vurdere:

- områdevis avklaringer og strategisk styring av framtidig lokalitetsutvikling
- forhåndsavklarte utviklingsområder inspirert av arbeidet med havbruk til havs
- ordninger for omforming og restrukturering inspirert av jordskifteinstituttet
- mekanismer for deling av kostnader og gevinster mellom aktører som skaper felles forbedringer
- virkemidler som kan bidra til flytting, samling, utviding eller avvikling av lokaliteter når dette gir bedre biologiske og miljømessige resultater

Målet er ikke å overstyre næringen, men å gi både næringen og forvaltningen verktøy som gjør det mulig å utvikle en mer hensiktsmessig lokalitetsstruktur over tid.

Teknologi, areal og infrastruktur

En mer strategisk arealforvaltning forutsetter at teknologi, lokalitetsegenskaper og infrastruktur vurderes i sammenheng. En lokalitets egnethet bestemmes ikke bare av biologiske og miljømessige forhold, men også av hvilke teknologiske løsninger som kan tas i bruk på stedet. Tilsvarende vil effekten av en teknologi ofte være avhengig av lokalitetens egenskaper. I tillegg blir tilgang på kraft, nettkapasitet, logistikk og annen infrastruktur stadig viktigere for næringens videre utvikling.

Det kan derfor være aktuelt å vurdere:

- å utvikle teknologinøytrale krav, der myndighetene stiller krav til målbar funksjon og ytelse innen miljøprestasjon, biosikkerhet og fiskevelferd, fremfor å spesifisere bestemte tekniske løsninger
- areal, teknologi og produksjonsformer samlet for å identifisere hvilke løsninger ulike lokaliteter er best egnet for
- å utvide dagens lokalitetsundersøkelse (etter NS 9415) som dokumenterer bølger, strøm og dybde, til også å avklare hvilke teknologier en lokalitet egnert seg for

- å samordne arealplanlegging bedre med utvikling av kraftnett, slamhåndtering, logistikk og annen nødvendig infrastruktur

Målet er å sikre at utviklingen av lokalitetsstrukturen, teknologiutviklingen og den nødvendige infrastrukturen trekker i samme retning, slik at arealressursene utnyttes mer effektivt og gir bedre forutsetninger for bærekraftig produksjon og langsiktig verdiskaping.

3. Regulatoriske sandkasser for restrukturering

Mange av de nødvendige endringene er vanskelige å gjennomføre innenfor dagens regelverk og ansvarsdeling. En mulig løsning kan være å etablere regulatoriske sandkasser der alle relevante myndigheter deltar fra starten av. Slike pilotprosjekter kan brukes til å teste forvaltningsmekanismer for:

- flytting av lokaliteter
- endret områdevis brakklegging
- kapasitetsjusteringer
- helhetlig arrondering
- nye teknologiløsninger for innsamling og deling av data
- nye produksjonsteknologier
- alternative modeller for myndighetskoordinering

Hensikten vil være å utvikle erfaring og kunnskap før eventuelle regelendringer gjennomføres i større skala.

Til syvende og sist handler ikke problemet om mangel på areal, men om hvordan arealene forvaltes og utvikles over tid. Dersom havbruket skal lykkes med både økt verdiskaping og reduserte miljøavtrykk, må forvaltning og næring bevege seg fra en logikk basert på enkeltlokaliteter og enkeltsaker til en mer strategisk og områdebasert tilnærming. Areal er ikke bare en innsatsfaktor i produksjonen, men også et virkemiddel for å nå samfunnets mål om bærekraftig matproduksjon, levende kystsamfunn og god miljøtilstand. Spørsmålet er derfor hvordan vi best skaper prosessene, kunnskapsgrunnlaget og samarbeidet som gjør en nødvendig omstilling

mulig. Det er en diskusjon det er verdt å ta for å få til det alle etterlyser: en havbruksforvaltning som er raskere, smartere og mer treffsikker for både natur og næring.

For ordens skyld: Forfatterne deltar i flere havbruksrelaterte forskningsprosjekter (Havbruksløftet og HAVREG) finansiert av FHF og prosjekter finansiert av Norges Forskningsråd (Co-innovation, nr. 353039) som har gitt verdifull kunnskap om dagens regulering av areal. Flere av forfatterne har også tidligere hatt utredningsoppdrag for Sjømat Norge, Nærings- og Fiskeridepartementet, andre offentlige aktører samt flere oppdrettsselskap. Forfatterne er alene ansvarlig for innholdet i denne teksten.

Les av QR-koden for å lese mer om ÅRSÅK-prosjektet.



Les av QR-koden for å lese mer om AKVAFAGJUS-prosjektet.

