



Fiskeri- og kystdepartementet
Postboks 8118 Dep
0032 Oslo

Vår ref.:HR

9. august 2011

Nettverk for fjord- og kystkommuners høringsvar til "Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen" - rapport fra et ekspertutvalg oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet

Nettverket for fjord- og kystkommuner (NFKK) ble stiftet 7.10.2009 med formål å ivareta kystkommunenes interesser. Nettverket har per juni 2011 44 medlemmer. Styret i NFKK har vurdert tiltaksforslagene i Gullestad-utvalgets rapport "Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær". Våre merknader er basert på tiltaksforslagene slik de foreligger i dag og konsekvensene av disse.

NFKK vil uttrykke en takk til utvalget og det omfattende arbeidet utvalget har gjort. Utvalget presenterer 25 forslag til tiltak. De aller fleste støttes av NFKK. NFKK er positive til tiltak som kan føre til havbruksnæringen utnytter sitt areal på en effektiv måte med minst mulig miljøpåvirkning og med videre vekst, men krever at disse tiltakene i langt større grad skjer på kystkommunenes egne premisser. Dessverre legger ikke tiltaksforslagene i rapporten opp til dette.

1. Generelle kommentarer til rapporten

Som utvalget understreker er sjøarealet en naturressurs, et mangefult gode, med påfølgende interessekonflikter knyttet til bruk. Det er kommunene som i sitt daglige virke i stor grad må håndtere disse konfliktene og avveie ulike interesser opp mot hverandre.

Det har vært og er en dalende vilje i kommunene til å prioritere å avsette sjøareal til akvakulturnæringen grunnet få incitament. Det er lav økonomisk kompensasjon for avsatt sjøareal, færre skapte arbeidsplasser lokalt og generelt få positive ringvirkninger for mange kommuner. En manglende vilje i kommunene til å avsette arealer er en hovedutfordring for næringen og for økt vekst. Problemet må derfor tas på alvor.

NFKK har tidligere kritisert ekspertutvalgets sammensetning for at representanter fra kommunen ikke var representert, uten å få støtte for dette. Resultatet er at tiltaksforslagene fremlagt i Gullestadrapporten fullstendig mangler et kommunalt perspektiv. Utvalget understreker kommunenes dalende interesse for å prioritere akvakulturnæringen som en av fire hovedutfordringer for næringen, men overlater dette i første rekke til næringen selv å løse. Samtidig legger tiltaksforslagene opp til et forvaltningsregime der det kommunale handlingsrommet innsnevres vis a vis staten og regionale myndigheter. Det er videre ingen konkrete forslag til hvordan kommunene skal gis kompensasjon for bruken av den kommunale allmenningen og dermed ingen incitament til å legge til rette for akvakultur i egne sjøareal.

NFKK ønsker å understreke at akvakulturnæringens arealbruk er kraftig marginalisert i rapporten. Utvalget opererer med et areal på 40,2 km², noe som tilsvarer 0,5 promille av samlet sjøareal innenfor grunnlinjen for fylkene fra Vest-Agder til Finnmark¹. Dette er en fakta feil, da beregningene av areal kun omfatter arealet i sjøoverflaten. Som utvalget presiserer innledningsvis er areal et flerdimensjonalt begrep, der arealbeslag i vannsøyle og havbunn, samt begrensninger på annen bruk av arealet, må inkluderes i utregninger av arealbruk. Næringens totale arealbeslag er derfor mye større.

NFKK mener at utvalget i liten grad har fulgt mandatet med å beskrive hva som kjennetegner god sameksistens. Det er videre vanskelig å se hvordan den foreslåtte arealstruktur skal bidra til at "havbruksnæringen får en balansert og bærekraftig sameksistens med andre interesser i kystsonen". Det er en tendens til at utvalget forenkler interessekonfliktene knyttet til bruk av sjøareal samtidig som det legges opp til et regime der akvakulturnæringen får forrang foran andre interesser uten påfølgende økonomisk kompensasjon til kommunene.

Rapporten bærer preg av en mangelfull utredning av "... økonomiske, administrative, distriktsmessige og andre vesentlige konsekvenser av de forslag som fremmes...". NFKK anser dette som en kritisk mangel ved rapporten. En del av forslagene vil ha så store konsekvenser at det vil være uansvarlig å gjennomføre disse uten en grundig konsekvensutredning.

NFKK vil nærmere kommentere spesielt på fire av tiltaksforslagene. Dette er:

10.4 Opprettelse av produksjonsområder med egne utsettsoner – koordinert utsett og brakklegging

¹ Gullestad m.fl. (2011): *Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen*, s. 31, Tabell 2.2. Fylkesvis oversikt over sjøareal innenfor grunnlinjen, akvakulturtillatelse og lokaliteter per 31. desember 2010

- 10.5 Prosess for opprettelse av produksjonsområder og utsettsoner
- 10.21 Statlige forventninger til akvakultur i regionale og kommunale planer
- 10.24 Evaluering av eiendomsskatteordningen etter at produksjonsområder er etablert

2. Opprettelse av produksjonsområder med egne utsettsoner - koordinert utsett og brakklegging

Utvalgets tiltaksforslag i korttekst

Som et sentralt tiltak for sykdomsbekjempelse i akvakulturnæringen vil utvalget foreslå at kysten deles inn i områder adskilt av adskilt med smitteforebyggende branngater (produksjonsområde). Innenfor et slikt område skal produksjonen kunne koordineres i toårssyklus når det gjelder utsett, brakklegging og sykdomsbekjempelse. Hvert enkelt produksjonsområde vil (minimum) måtte kunne deles inn i fire utsettsoner. Hver oppdretter innen produksjonsområdet forutsetter å kunne ha lokaliteter i fire utsettsoner slik at behov for fire adskilte utsett i en toårig produksjonssyklus blir ivaretatt. Produksjonsområdet skal fungere som geografisk forvaltningsenhet.

For å sikre en best mulig arealmessig produktiv utvikling vil avgrensning av produksjonsområdene måtte baseres på naturfaglige kriterier. Det er derfor ikke gitt at en slik avgrensning vil følge etablerte administrative grenser. Dette vil i enda sterkere grad gjelde inndeling av produksjonsområder i utsettsoner.

Inndelingen av kysten i produksjonsområder er på ingen måte ment å overstyre annen planlegging og disponering av kystsonen: kommunenes arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, nasjonale laksefjorder, seilingsledere osv. Slik disponering vil tvert imot synliggjøre begrensninger i hvor det kan lokaliseres oppdrettsanlegg innenfor et produksjonsområde.

Økonomiske, administrative og distriktsmessige konsekvenser

For myndighetene vil omleggingen være ressurskrevende i selve omleggingsfasen. Etter at denne er gjennomført antas det at den samlede ressursbruken knyttet til å administrere de enkelte områdene blir omtrent på samme nivå som i dag.

For distriktenes del antas det at forslaget vil åpne for videre utvikling av næringen som kan resultere i videre vekst og dermed økt sysselsetting i en del områder. Det må påregnes at det vil gå noe tid før effektene viser seg.

NFKKs kommentarer

NFKK anser dette som hovedforslaget til utvalget.

Det er kommunens oppgave å forvalte arealet i kystsonen gjennom plan- og bygningsloven. Til tross for at utvalget hevder at " Inndelingen av kysten i produksjonsområder er på ingen måte ment å overstyre annen planlegging og disponering av kystsonen: kommunenes arealplanlegging etter plan- og bygningsloven ..." vil forlaget overstyre kommunenes arealplanlegging. Det legges opp til et forvaltningsregime der kommunene må innordne seg områder for produksjon/ikke-produksjon fastsatt på overordnet nivå. Forslaget vil underminere handlingsrommet på lokalt nivå og gir kommunene redusert råderetten over egne naturressurser.

NFKK benytter for øvrig anledningen til å påpeke at det allerede i dag fungerer slik at de etablerte aktørene i næringa får utvidet sine rettigheter (biomasse pr lokalitet), uten at kommunene har særlig innvirkning på dette. En ytterligere innsnevring i kommunenes handlingsrom er svært uheldig.

Forslaget krever en omlegging av lokal forvaltning, med større grad av interkommunalt samarbeid, noe som er ressurs- og tidsmessig krevende. Utvalget har ikke utredet økonomiske, administrative og andre konsekvenser forslaget har for kommunene.

Forslaget om koordinert utsett og brakklegging krever at selskapene har en viss størrelse for å kunne drive kostnadseffektivt, og forsterke trenden mot sterkere sentralisering av selskapene. Til tross for at utvalget hevder at *“For distriktenes del antas det at forslaget vil åpne for videre utvikling av næringen som kan resultere i videre vekst og dermed økt sysselsetting i en del områder”* tilsier tidligere erfaringer en god del negative distriktmessige konsekvenser ved sentralisering av selskapene. Mindre lokale aktører forsvinner, avstanden mellom selskap og lokalsamfunn øker og færre arbeidsplasser skapes lokalt.

NFKK understreker at en sterkere sentralisering av selskapsstrukturen går imot statens tidligere politikk. I utdelingen av konsesjoner i forrige runde ble lokal tilhørighet lagt til grunn for utdelingen. Forslaget er i strid med Regjeringens uttalte mål om at næringen skal bestå av både små, mellomstore og store aktører.

NFKK er prinsipielt imot at kommunene skal avgi myndighet og derfor imot tiltaksforslaget om opprettelse av produksjonsområder med utsettsoner slik det foreligger i Gullestad-rapporten. Det er allerede en stor grad av koordinering i næringen med henhold til blant annet brakklegging. NFKK mener at denne koordineringen kan videreutvikles gjennom interkommunalt samarbeid sammen med næringen lokalt.

3. Prosess for opprettelse av produksjonsområder og utsettsoner

Utvalgets tiltaksforslag i korttekst

Gjennomføring av utvalgets forslag om opprettelse av produksjonsområder inndelt i utsettsoner vil være utfordrende. Områdene og sonene vil krysse grenser mellom flere kommuner og kanskje fylker. Dette står i kontrast til dagens ordninger som mer eller mindre i sin helhet følger etablerte grenser mellom kommuner og fylker. Disse grensene er langt fra alltid de beste sett i et bærekraftsperspektiv. Det er derfor nødvendig å foreslå en hensiktsmessig prosess for gjennomføringen av utvalgets forslag om opprettelse av produksjonsområder inndelt i utsettsoner.

Slik utvalget ser det er det nødvendig med en todelt prosess for å kunne gjennomføre en inndeling i produksjonsområder og utsettsoner. Den første fasen består av en forskriftsprosess som ut fra faglige kriterier foretar en inndeling av produksjonsområder og utsettsoner.

Den andre fasen, avsetting av areal til lokaliteter for oppdrettsanlegg, må gjennomføres i form av planprosesser i henhold til plan- og bygningsloven.

Etablering av ny og bærekraftig lokalitetsstruktur er etter utvalgets forslag ikke en prosess, iallfall på nasjonalt og regionalt nivå, som handler om å avveie mange forskjellige interesser mot hverandre.

Det dreier seg tvert imot om en prosess hvor de faglige argumentene ... skal være avgjørende for hvordan produksjonsområdene og utsettsonene skal være utformet. Tilsvarende må gjelde for plassering av lokalitetene innenfor de områdene som er avsatt til akvakultur i de kommunale planene.

NFKKs kommentarer

Prosesen som foreslås understreker NFKKs syn på at forslaget om opprettelse av områder og soner vil underminere handlingsrommet på lokalt nivå. Kommunene har liten innvirkning på inndelingen i områder og soner og får dermed redusert råderetten over egne naturressurser.

Forslaget understreket utvalgets manglende forståelse for interessekonfliktene knyttet opp til kystarealet og gir akvakulturnæringen forrang ift andre interessegrupper.

Med bakgrunn i vårt syn på forslaget om opprettelse av produksjonsområder og utsettsoner ser vi forslaget om prosess som lite relevant.

4. Statlige forventninger til akvakultur i regionale og kommunale planer

Utvalgets tiltaksforslag i korttekst

Utvalget tilrår at det utarbeides statlige forventninger til akvakultur i regionale og kommunale planer.

Akvakulturnæringen er avhengig av tilrettelegging for bruk av arealer gjennom planprosesser hjemlet i plan- og bygningsloven. Både utfordringene som følge av endringer næringen selv og miljøutfordringene gjør det nødvendig med revisjon av regionale og kommunale planer. En bærekraftig akvakulturnæring og effektiv forvaltning vil være avhengig av forutsigbarhet gjennom helhetlige planer. De statlige forventningene vil være en viktig premis for regional og kommunal planlegging.

Regjeringen skal, for første gang etter vedtak av ny planlov, utforme forventninger til regional- og kommunal planlegging våren 2011. Disse skal foreligge tidsnok til at de kan legges til grunn for utforming av regionale og kommunale planstrategier og konkrete planer. Disse forventningene bør gi føringer for behovet for revisjon av planer for akvakultur og kystsoner sett fra nasjonalt nivå. Det er viktig å understreke at slike forventninger må være grovmaskede, slik at det lokale handlingsrommet blir opprettholdt i tilstrekkelig grad.

NFKKs kommentarer

NFKK er positive til at det utarbeides statlige forventninger til akvakultur i regionale og kommunale planer. Som utvalget understreker må de statlige forventningene være grovmaskede, slik at det lokale handlingsrommet ikke forsvinner. NFKK er imot enhver form for statlig avsetting av areal utelukkende for sjømatproduksjon og mener at ansvaret for å utarbeide bindende arealplaner fortsatt skal ligge i kommunene, eventuelt gjennom interkommunal arealplanlegging og forvaltning.

5. Evaluering av eiendomsskatteordningen etter at produksjonsområder er etablert

Arealutvalgets forslag i korttekst

Utvalget vil anbefale at det etter noen år evalueres om kommunenes adgang til å kreve eiendomsskatt for flytende oppdrettsanlegg i sjø har hatt den ønskede effekt.

Evalueringen bør skje når produksjonsområdene og utsettssonene er etablert. Egnede oppdrettslokaliteter er en knapp ressurs. Alminnelig økonomisk teori tilsier at prising av knappe goder leder til en samfunnsmessig mer effektiv ressursutnyttelse. Dette gjelder uavhengig av om det som må betales kalles leie eller avgift. I Norge er begrepet arealavgift brukt hittil. Det er heller ikke urimelig å måtte betale for eksklusiv rett til utnyttelse av knappe samfunnssteder.

Utvalget er enig i at en årlig arealavgift som tilfaller kommunene har flere positive effekter. Strukturendringene i næringen, spesielt på eiersiden, samt konsentrasjon av slakterivirksomhet til færre kommuner, har medført at næringen har fått en svekket lokal tilknytning i mange kommuner. En arealavgift ville bidra til å bøte på dette.

NFKKs kommentarer

NFKK støtter utvalgets forslag om en årlig arealavgift som tilfaller kommunen. Vi opprettholder kravet om å erstatte eiendomsskatten med en form for lovpålagt arealavgift fra akvakulturnæringen som går uavkortet til kommunene. Prinsipielt mener NFKK at det ikke er noen grunn til at kystkommuner ikke skal kunne skattlegge egne naturressurser på lik linje som for eksempel vannkraftskommunene.

NFKK mener det er galt å vente med evalueringen av eiendomsskatten innført 1.1.2009. Utvalget beregner kommunenes samlede inntekter til et sted mellom 27 og 76 millioner i 2010 hvis alle kommuner hadde innført eiendomsskatten. I beste fall vil NFKK anslå at det virkelige tallet for dette ligger på rundt 20 millioner, og for hver enkelt kommune utgjør dette ubetydelige beløp. For eksempel vil Alta kommune (landets 4. største oppdrettskommune) innkreve 201 000,- i løpet av 2011. Både i oppdrettssammenheng og i forhold til for eksempel vannkraftkommunene er dette beskjedne beløp. Det gir ikke kommunene kompensasjon for bruken av den kommunale allmenningen og dermed ingen incitament til å legge til rette for næring og bidrar ikke til å forbedre forholdet mellom næringen og kommunene.

NFKK er derfor imot å vente med å evaluere ordningen med eiendomsskatt til etter at produksjonsområdene og utsettssonene er etablert. Vi mener at vi har allerede gode nok data til å fastslå at eiendomsskatten ikke genererer store nok beløp til kommunene til å virke som et incitament. Hvis det allikevel anses som nødvendig bør en evaluering igangsettes umiddelbart.

NFKK foreslår at det innføres en lovpålagt avgift fra næringen til kommunene. Dette kan for eksempel være en avgift lignende den skotske per slaktet tonn med fisk. Vi henviser til vedlegg 1 *Arealavgift for oppdrettslokaliteter*, en rapport skrevet av Kontali Analyse AS for NFKK, for mer informasjon.

6. Oppsummering

NFKK støtter mange av tiltaksforslagene og spesielt intensjonen om at havbruksnæringen utnytter sitt areal på en effektiv måte med minst mulig miljøpåvirkning og med videre vekst.

Likevel er NFKK imot enkelte av forslagene. Hovedgrunnen til dette er at forslagene mangler et kommunalt perspektiv. Det kommunalt handlingsrom innsnevres samtidig som kommunene ikke gis

en rimelig kompensasjon og derigjennom incitament til å prioritere akvakulturnæring i egne sjøarealer.

Manglende konsekvensutredning av tiltakene og manglende synliggjøring av hvordan den foreslåtte arealstruktur skal bidra til at "havbruksnæringen får en balansert og bærekraftig sameksistens med andre interesser i kystsonen" er kritiske mangler ved rapporten.

Avslutningsvis vil vi understreke at NFKK er tilgjengelig for nærmere informasjon og utdyping av synspunktene i dette høringssvaret.

Med vennlig hilsen

Nettverk for fjord- og kystkommuner



Hilde Ravnaas
Daglig leder NFKK

Ole Laurits Haugen (s.)
Styreleder NFKK

Vedlegg 1: Kontali Analyse AS (2011): Arealavgift for oppdrettslokaliteter