



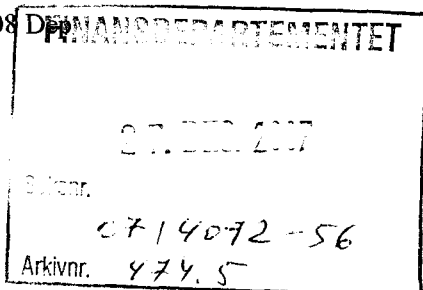
FISKERIDIREKTORATET
Fiskeridirektøren

Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep

0030 OSLO

Att:



Saksbehandler: Frank Jacobsen

Telefon: 46815975

Seksjon: Fiskeridirektøren

Vår referanse: 07/18611

Deres referanse: 07/4072

Vår dato: 20.12.2007

Deres dato: 15.11.2007

INNSPILL OM UTREDNING OM BETALING FOR BRUK AV AREAL I KYSTSONEN

Vi viser til Deres brev av 15.11.07 vedrørende ovennevnte.

Saken har vært forelagt underordnede organer i Fiskeridirektoratet. Vedlagt følger uttalelser fra Fiskeridirektoratet Region Troms (./.) og Fiskeridirektoratet Region Nordland (./.).

1 Innledning

Areal er en knapp ressurs. Manglende rasjonering med en knapp ressurs kan lett føre til overbeskatning. Arealbruken i kystsonen har inntil ganske nylig vært preget av "første mann til mølla" tankegang og ikke planmessig og helhetlig. Det areal vi har er derfor ikke optimalt utnyttet. Imidlertid er akvakulturnæringens egen arealbruk et sentralt forvaltningstema, og myndighetene har innført flere ordninger for å redusere og effektivisere arealbruken i næringen. Innføringen av aktivitetskrav og begrensninger i antall lokaliteter pr. konsesjon er eksempler på slike tiltak.

Konkurrerende arealbruk som farleier, fiske, friluftsliv etc. og behovet for smittevernsoner, begrenser ledig areal og nødvendiggjør ytterligere en mer rasjonell arealbruk med bedre utnyttelse av gode lokaliteter. Kampen om slike lokaliteter antas derfor å øke i tiden fremover.

Arealpresset er ulikt både regionalt og innad i den enkelte region. Presset er størst i sør og minst i nord. I Rogaland er Ryfylkebassenget et pressområde, mens Hardangerfjorden er et pressområde i Hordaland. I slike områder er behovet for spesielle tiltak åpenbart stort.

Kommunal arealplanlegging i kystsonen er blitt en nødvendig forutsetning for en optimal tilrettelegging av arealbruken. Et godt samarbeid med kommunene er derfor avgjørende for at kommunene skal tilrettelegge for akvakulturnæringen.

Vi skal i fortsettelsen se nærmere på arealavgift i forhold til akvakultur. Spørsmålet om sjøareal skal stilles gratis til disposisjon for akvakultur, bør ses i sammenheng med de rettigheter en tillatelse til akvakultur innebærer, og i hvilken grad disse rettighetene ekskluderer annen bruk av sjøarealet.

2 Betaling for en bruksrett, som til en viss grad ekskluderer annen bruk

En tillatelse til akvakultur gir rett til å produsere bestemt art på bestemt lokalitet, eller på flere bestemte lokaliteter. Tillatelsen innebærer dermed en bruksrett i allmenningen. En slik tildelt bruksrett vil i noen grad være eksklusiv, til fortrengsel for annen bruk av det aktuelle området.

Rundt klarert lokalitet for oppdrett trekkes det en ferdselsforbudssone på 20 meter og en fiskeforbudssone på 100 meter, se akvakulturdriftsforskriften § 15 a. Videre følger det av Mattilsynets praksis, begrunnet i sykdomshensyn, at en tildeling av lokalitet til akvakultur vil ekskludere tildeling av andre lokaliteter til akvakultur i nærområdet. Nærområdet vil i denne sammenheng kunne utgjøre et område rundt klarert lokalitet, med en radius på ca. 2 til 5 km.

Klarert lokalitet for havbeite vil også kunne være til fortrengsel for visse typer aktiviteter. Dette gjelder annen bruk og utnyttelse som kan skade havbeitedyrene eller hindre gjenfangsten av den art havbeitetillatelsen er gitt for, se havbeiteforskriften § 31. En lokalitet tildelt for havbeite vil også kunne innebære noe eksklusiv bruk til fortrengsel for ferdsel, dersom det er gitt tillatelse til plasseringer av anlegg og innretninger på havbunnen samt overflatemerking av lokaliteten. Tillatelser til havbeite vil likevel som regel ikke innebære noen vesentlig grad av bruk til fortrengsel for generell ferdsel.

3 Gjeldende regler om avgift knyttet til lokalitet

Fiskeridirektoratet ønsker å gjøre oppmerksom på at det i dag gjelder en årsavgift for tilsyn og kontroll, som kreves for hver lokalitet til produksjon av matfisk, stamfisk, eller matfisk til forsøks- forsknings- og undervisningsformål, se forskrift om gebyrer i forbindelse med akvakulturvirkosomhet § 3. Dette gebyret er hjemlet i akvakulturloven § 26, og er begrunnet i at næringen skal dekke deler av kostnadene for de oppgaver som utføres av offentlige myndigheter. Kontroll- og tilsynsavgiften har dermed en annen begrunnelse enn det en eventuell arealavgift til kommunene vil ha. Informasjon om gjeldende avgiftsordninger knyttet til lokalitet vil likevel være relevant fakta for vurderingen om innføring av arealavgift.

4 Rettstilstanden når det gjelder spørsmålet om eiendomsskatt i sjø

Det gjøres oppmerksom på at spørsmålet om eiendomsskatt på oppdrettsanlegg i sjø ble behandlet av Høyesterett i Rettstidende 2002 side 1411. Gulen kommune hadde vedtatt eiendomsskatt på oppdrettsanlegg i sjø etter lov om eiendomsskatt til kommunene § 3, jf. § 4 annet ledd. Høyesteretts flertall kom til at loven også omfattet sjøen utenfor den private eiendomsgrense. Det ble imidlertid ansett å være uklart om loven gav hjemmel til å ilegge eiendomsskatt for frittflytende anlegg i sjø, og vedtaket om eiendomsskatt på anleggene ble opphevet.

5 Fordeler med en arealavgift til kommunene for bruk av sjøareal til akvakultur

En særskilt betaling til kommunene for bruk av areal til akvakultur, vil kunne bidra til bedre tilrettelegging gjennom større grad av planlegging til fordel for akvakultur. Kommunen blir trolig mer positivt innstilt til å planlegge til fordel for akvakultur, dersom nytteverdien av planleggingen konkretiseres gjennom muligheter til inntekter. For akvakulturnæringen kan dette representere økt forutsigbarhet mht. tilgang til egnet areal, og dermed mulighet for mer langsiktig planlegging.

Befolkningen i kommunen vil sannsynligvis også være med positivt innstilt til at det planlegges til fordel for akvakultur, dersom nytteverdien av dette konkretiseres gjennom inntekter for kommunen som vil kunne komme lokalsamfunnet til gode. Samtidig vil en arealavgift til kommunene trolig også kunne styrke næringsselskapenes lokale/regionale tilhørighet og identitet i forhold til primærproduksjonen, i en tid med stadig mer perifert eierskap.

Det vil også kunne medvirke til at kommunene blir mer villige til å gjøre nødvendige tilpasninger i offentlige tilbud og infrastruktur for å styrke den lokale akvakulturvirkksomheten, eksempelvis gjennom opprettholdelse av skoletilbud, utbedring av veinett, ferjetider som er funksjonelle i forhold til akvakulturnæringens transportbehov, planlegging og tilrettelegging av landareal til relatert næringsvirkksomhet som slakterier og foredlingsanlegg. Derigjennom kan også den lokale sysselsettingen styrkes, især gjelder dette kvinnearbeidsplasser.

6 Ulemper med en arealavgift til kommunene for bruk av sjøareal til akvakultur

Fra næringshold vil det trolig påberopes at en arealavgift til kommunene er en særavgift som særlig rammer akvakulturnæringen og som således er å anse som konkurransevidende i forhold til andre næringer. I forhold til andre næringsutøvere i sjøen, som i hovedsak er de tradisjonelle fiskeriene, så er disse pr. i dag ikke pålagt noen særskilte gebyrer eller avgifter til kommunene, i forhold til lokalt fiskeri innenfor kommunens sjøareal (innenfor grunnlinjene)

Når det gjelder konkurransen nasjonalt, vil eventuell konkurransevidning være avhengig av i hvilken grad kommunene gis adgang til å differensiere arealavgiften. Dersom det gis adgang til slik differensiering vil det være en konkurransefordel å ha klarerte lokaliteter i de kommuner der det kreves en mindre arealavgift.

Undersøkelser av internasjonale konkurransebetingelser har vist at i nesten alle lakseproduserende land, bortsett fra Norge, må aktørene betale en eller annen form for avgift eller gebyr for bruken av sjøen eller vannsøylen over havbunnen som produksjonsvolum.

Det ligger imidlertid også en mulig ulempe i at man ved innføring av en kommunal arealavgift medvirker til å gi særlig lønnsom akvakulturproduksjon, som laks og regnbueørret et særlig fortrinn i forhold til nyere arter (torsk, skjell mv) og produksjonsformer (havbeite), som foreløpig er lite kommersialiserte. Dersom det er en differensiert arealavgift, der man betaler progressivt i forhold til inntjening, så vil det tenkes at kommunene vil forfordle de mest lønnsomme grenene av bransjen. Lønnsomme lakseselskap vil nok ennå i lang tid kunne "kjøpe seg" lettere tilgang til produksjonsarealer enn torseoppdrettere. Sjøarealenes inntjeningspotensiale vil også kunne medvirke til at kommunene heller setter av areal til akvakultur som er egnet til laks, heller enn til skjell.

I forbindelse med revisjon av Plan- og bygningslovens bestemmelser om planlegging i sjøen har fiskerimyndighetene foreslått å åpne for å gi kommunene adgang til ytterligere å differensiere arealkategorien akvakultur, i hhv. torsk, skjell, havbeite mv.

Videre representerer arealavgift en sannsynlig ulempe for de tradisjonelle fiskeriene. I planfasen for avveining og arealavsetting mellom tradisjonelt kystfiske og akvakultur vil kommunen kunne vurdere akvakulturnæringen som mer samfunnsnyttig, på grunn av større muligheter til konkret inntjening for kommunen.

7 Utfordringer ved administreringen og den praktiske håndhevingen av en arealavgift

Vi finner det også relevant å nevne at vi ser en rekke utfordringer i tilknytning til de mer praktiske sidene ved en evt. vedtatt arealavgift, herunder også i forhold til ulike måter å fastsette beregningsgrunnlaget for avgiften på.

Dette er bl. a. knyttet til hyppighet og frekvens, herunder hvorvidt arealavgiften skal beregnes en gang ved første tildeling, eller i form av årlig avgiftsinnbetaling under driften. Videre om avgiften skal beregnes på tillatelsesnivå eller lokalitetsnivå. Dessuten om alle lokaliteter skal avgiftsbelegges etter samme nøkkel eller differensieres i forhold til størrelsen på arealet, arten

(laks-torsk) eller utnyttelsesgraden (intensiv-ekstensiv) mv. Et annet spørsmål er om en avgift skal knyttes til det faktiske arealet som blir benyttet, eller om man skal basere seg på en nøkkel som f. eks. maksimal tillatt biomasse. Det kan også spørres om arealavgiften skal være knyttet til inntjeningen, som vil være avhengig av den varierende lakseprisen. Det gjøres i denne sammenheng oppmerksom på at akvakulturnæringen er en syklisk næring, der inntjeningen kan variere svært mye fra periode til periode. Videre vil det også kunne variere om det er drift eller ikke på en lokalitet i løpet av et år, eksempelvis avhengig av sykdomsutbrudd eller pålagt brakklegging mellom hver produksjonssyklus. Det bør tas stilling til eller belyses hvorvidt det skal beregnes avgift for alt areal som er tilknyttet en tillatelse, også det arealet som ikke til enhver tid er i bruk.

Etter gjeldende akvakulturforvaltning kan tillatelser tildelt for laks, ørret og regnbueørrettillatelser være tilknyttet flere lokaliteter pr. tillatelse. Videre er det satt et tak på inntil fire lokaliteter pr. tillatelse og ikke flere enn seks lokaliteter tilknyttet en samlokaliseringsmodell. Tillatelser tildelt etter forskrift om tildeling for andre arter (marine arter, skjell mv) er basert på prinsippet om at hver tillatelse bare kan knyttes til en lokalitet. Hver lokalitet kan imidlertid være klarert for flere tillatelser.

Avslutningsvis bør det også reises spørsmål om hvem som skal være ansvarlig for administrasjon og innkreving mv. av en evt. fastsatt og beregnet arealavgift. Vi legger til grunn at dette nødvendigvis må være kystkommunene selv. Det er anslagsvis 280 kommuner i Norge med kystlinje. Disse preges av tildels betydelig variasjon i størrelse og sammensetning av administrasjonen. I så måte bør det være et vesentlig anliggende å legge opp til et enkelt og entydig opplegg med liten grad av tolkning, skjønnsutøvelse mv. Det bør gjøres et overslag over beregnede kostnader i tilknytning til håndhevingen (beregning av avgift, administrering av innkreving, klagebehandling ect.). Videre bør disse kostnadene ses i sammenheng med mulige inntekter for kommunene, slik at ikke utgiftene ved administreringen overstiger mulighetene for inntjening.

8 Aktuelle spørsmål

Når det gjelder de spørsmål som er stilt, har vi i tillegg følgende kommentarer:

1. Den økende fortettingen i kystsonen med bruk og vern krever en bedre utnyttelse av tilgjengelig areal. For akvakulturnæringen setter miljø- og helsemessige vilkår begrensninger for lokaliseringen av anlegg. Det vil bli økende fokus på og mer kunnskap om miljøvirkninger av akvakultur. Det vil kunne virke begrensende på utviklingen av næringen.

Det meste av tilgjengelig areal er i nord. Med den eierstrukturen næringen har i dag, er geografi ingen begrensning. Vi tror derfor at veksten innenfor næringen kommer til å skje i nord. Vi forventer også en forflytting av deler av dagens akvakulturvirksomhet fra sør til nord både som følge av klimatiske endringer og miljøkrav. I en rapport Havforskningsinstituttet har utarbeidet på oppdrag for SFT (februar 2005) om konsekvensutredning av regionale miljøvirkninger av et framtidig økende fiskeoppdrett i Norge, konkluderes med at Nord-Norge har det største vekstpotensialet. I sør vil fokuset være på å utnytte de gode lokalitetene på en optimal måte. Det settes strengere krav til seilingsleder, herunder krav til avstand til faste installasjoner i sjøen, dvs. bredere seilingskorridorer som nødvendigvis opptar større sjøareal. Vi har registrert økende henvendelser om legging av kabler og rør i sjøen, jf. utlegging av fiberoptiske kabler både i sammenheng med oljevirkksomheten på sokkelen og annen sivil bruk.

Vern av sjøområder vil også begrense arealtilgangen.

2. Eiendomsretten i sjø begrenser seg fra land til 2 meters dyp eller til marbakken. De fleste brukstyper i sjø har derfor ingen eiendomsbegrensninger. I sjøen gjelder allemannsretten, men bruken er regulert gjennom lovgivning. Fisket blir i hovedsak regulert etter to lover: Saltvannsfiskeloven og Deltakerloven. Akvakultur blir regulert etter Akvakulturloven. De fleste fiskerier er innsatsregulert. Det vil si en begrensning av hvem som kan delta i fisket gjennom ulike konsesjonsordninger. Konsesjon innebærer at det må være en spesiell tillatelse for et fartøy til å drive et spesielt fiskeri. Akvakultur er også konsesjonsbelagt.
3. For et område avsatt til akvakultur i en arealplan, vil fiske være tillatt dersom avstandskravene til akvakulturanlegget blir overholdt. Store anlegg med store verdier og i dype områder fordrer svært gode fortøyningsarrangement. Som et minimum må sidefortøyningene være tre ganger dybden i området. I områder opp mot 700 meters dyp er det nødvendig med sidefortøyninger på over 2 km. Det innebærer at et enkelt anlegg kan båndlegger svært store sjøarealer, som ikke kan nyttes til yrkesfiske med faststående redskaper. Det er registrert tilsvarende problemer i forhold til reketrålfelt. Store anlegg gir mindre muligheter til tilpasninger til annen arealbruk. Det innebærer at det til slutt må foretas et valg om arealene skal nyttes til yrkesfiske eller fiskeoppdrett. Det er vanskelig å gi retningslinjer til forvaltningen som dekker alle mulige eventualiteter. Fiskeridirektoratet må derfor til slutt nytte best mulig skjønn i hver enkelt sak. Akvakultur i et område avsatt til fiske, vil derimot ha sterke begrensninger. Visse former for bunnkulturer som skjelldyrking og havbeite kan unntas dersom det ikke kommer i konflikt med fisket. Ved havbeite har den som innehar tillatelse en eksklusiv gjenfangstrett for den utsatte art. Pr. i dag gis det bare tillatelse til havbeite for stort kamskjell og hummer.
4. Akvakultur har virkninger på miljøtilstanden lokalt. Bæreevnen på en lokalitet eller også i forhold til et større fjordsystem kan sies å være overskredet i det øyeblikk påvirkningen av én eller flere parametere ikke kan tolereres. Grensene er diffuse, hvilket også gjelder sammenhengen mellom MTB (maksimalt tillatt biomasse) og miljømessige effekter. De fleste former for akvakultur er uforenlig med vern etter naturvernloven. I naturreservater, som er den strengeste verneformen, vil ingen former for akvakultur være tillatt. I landskapsvernområder vil akvakultur uten synlig anlegg på overflaten, dvs. bunnkulturer og havbeite, kunne tillates. Fiske med garn og trål har også virkninger for miljøtilstanden. Fugl kan sette seg fast i garn og trål påvirker bunnforholdene. Slike former for fiskeri er derfor normalt ikke tillatt i verneområder i sjø. Fiskerimyndighetene har dessuten hjemmel til å forby trålfiske på korallrev. Dette har skjedd flere steder langs norskekysten. Selv om det er mye kunnskap om miljøeffektene av ulik arealbruk, er det også store mangler. Forvaltningene trenger mer kunnskap om akvakulturs effekt på ville fiskebestander (genetisk innvirkning m.m.). Havforskningsinstituttet har utarbeidet foreløpige forvaltningsmessige råd til Fiskeridirektoratet. Av hensyn til den norsk arktiske torsken, tilrås forvaltningen å utvise varsomhet med innvilgelse av torskeoppdrett i Lofoten og Vesterålen hvor de viktigste gytefeltene er lokalisert. Rådet gjelder også andre viktige gyteområder for torsk langs kysten.
5. Fiskeri og akvakulturvirksomhet påvirkes i høy grad av andres bruk av kystsonen. Vi har nevnt naturvern. I tillegg kan vi ramse opp en rekke former for bruk som i mer eller mindre grad står i innbyrdes konkurranse om kystsonen. Dette gjelder:
 - Ferdsel
 - Tang- og tareutvinning
 - Kulturminner
 - Friluftsliv
 - Småbåthavner
 - Hytter, fritidsboliger
 - Kabler, rør, ledninger
 - Oppfylling, mudring, dumping
 - Avfallsdeponering
 - Kloakkutslipp

- Annen forurensning
 - Skjellsanduttak
 - Jakt
 - Industri-, base- og terminalområder
 - Bølgekraftverk og vindmøller
 - Petroleumsinstallasjoner
 - Militære øvings- og skytefelt
 - Opplagsplass for skip, dumpfelt for skipsvrak
 - Samiske interesser
 - Tilflottsrett, strandrett
6. Interessekonflikter er i høy grad til stede i kystsonen. Kampen om kystsonen er et velkjent begrep. Knapphet på kystareal er som sagt et problem for videre utvikling av akvakulturnæringen.
- Av interessekonflikter og utfordringer knyttet til bruk av kystsonen, kan nevnes:
- fiske og akvakultur: gjelder ikke bare arealkonflikter, men også konflikter knyttet til miljøeffekter av havbruk: bestandseffekter (genetisk påvirkning ved rømming og gyting i merd) og forspill (dårlig kvalitet på vill fisk)
 - havbeite og utøvelse av yrkesfiske
 - akvakultur og skipstrafikk (seilingsleder)
 - vindmøller i sjøen og utøvelse av fiske
 - akvakultur og vern
 - legging av rør og kabler og utøvelse av fiske
 - fiske og petroleumsvirksomhet
 - akvakultur og friluftsinnteresser: konflikter knyttet til bruk av utfartsområder i kystsonen og kystnær fritids-/hyttebebyggelse
 - interessekonflikter internt i akvakulturnæringen
7. Fiskeridirektoratet har på basis av informasjon fra våre regionkontorer laget en oversikt over status for kystsoneplaner i Norge. Oversikten følger vedlagt.
8. Vi mener at kunnskapsgrunnlaget og kompetansen knyttet til planlegging i kystsonen rent generelt er god. Det gjelder både hos planleggingsmyndighet (kommunene), de mest berørte forvaltningene og berørte organisasjoner. Det er gjort et omfattende arbeid for å skolere planleggere og andre berørte. Kompetansen knyttet til planlegging i sjø, er i stadig forbedring. Relevante utdanningsinstitusjoner har integrert fagområdet i sine undervisningsplaner, og det utdannes nå personer med spesialkompetanse på kystsoneplanlegging. I tillegg gjennomføres mye interessant forskning på fagområdet. Samlet sett er dette en vesentlig kompetanseoppbygging, som vil gi bedre kvalitet på de neste generasjoners kystsoneplaner.
- Fiskeridirektoratet har i samarbeid med Norges Fiskarlag siden 1989 arrangert en kursserie kalt *Lokalsamfunnspolitik og kystsoneplanlegging*. Kursserien er tilrettelagt for tillitsvalgte, lokalpolitikere og forvaltere av kystsonen. Vi mener det er behov for denne type kompetansehevende tiltak nå og i fremtiden. Det er også et stort behov for å utvide kunnskapsgrunnlaget for planlegging i kystsonen med hensyn til kartlegging og dokumentasjon.
9. Dette må besvares av kommunene.
10. Vi mener at en ordning med særskilt betaling til kommunene for bruk av areal i kystsonen vil kunne bidra til bedre tilrettelegging av areal og reduksjon av mulige konflikter om bruk av arealet. Ordningen er imidlertid ikke egnet for alle typer arealbeslag.
- Fra fiskerhold er det skepsis mot arealavgift. Skepsisen skyldes for en stor del at arealavgift oppfattes som privatisering og dette bryter med rettighetssystemet på sjøen som er allemannsretten. I motsetning til eiendomsrett på land, er allemannsretten i sjø et uformelt bruksrettssystem, og i så måte langt mer sårbart. Dette rettighetssystemet er ikke rettet mot en bestemt person, men mot et ubestemt antall brukere til for eksempel en

kaste- og låssettingsplass. Det er altså bruken av området som definerer hvem som har bruksretten. Dette er hevdvunne rettigheter tilegnet over tid. Gjennom kommunal arealplanlegging kan slike områder få en slags juridisk beskyttelse ved å bli definert som et fiskeområde. Fiskerimyndighetene kan for eksempel ikke gi tillatelse til akvakultur dersom dette er i strid med vedtatt kommunal arealplan.

Arealbeslag for kabler, ledninger og rør vil det derimot etter vår oppfatning kunne kreves arealavgift for. Dette vil også kunne gjelde utenfor grunnlinjen i forbindelse med olje- og gassindustrien.

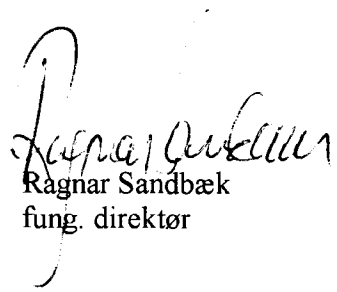
Akvakulturnæringen er en relativ ny næring. Blåskjell og andre marine arter i kultur er i oppstartsfasen. Dette gjelder også havbeite. Vi må ikke få et system som dreper nye initiativ, og det bør derfor legges opp til en strategi med differensiering av arealavgift. Vi vil anta at det er enklere å innføre arealavgift for næringsvirksomheter som benytter et klart avgrenset areal, jf. akvakulturvirksomhet. En arealavgift i forhold til bruk av områdene til utøvelse av yrkesfiske, vil bli mer utfordrende å etablere. Arealene vil være vanskelig både å avgrense, tidfeste og å knytte til den enkelte virksomhet. Vi vil anta at tilsvarende forhold vil gjelde arealbruk til næringer som turisme og reiseliv. Betaling for bruk av areal til fiske, må vel sees i sammenheng med spørsmålet om eventuell innføring av ressursrenteavgift i fiske.

11. NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II foreslår å opprette et regionalt planforum. Forslaget er begrunnet i det sterke behovet for bedre samordning og samarbeid mellom de mange myndighetene som har interesser i planleggingsvirksomheten innenfor et fylke og i kommunene. Fiskeridirektoratet støtter opprettelsen av et slikt forum og mener det kan bidra til å løse eventuelle konflikter knyttet til disponering av areal i kystsonen.

Med hilsen



Peter Gullesstad
fiskeridirektør



Ragnar Sandbæk
fung. direktør

Kopi til Det Kongelige Fiskeridepartement

Kopi til:

Birgitte Fraas Arstein
Rolv Behrens
Jakob Bentsen
Rolf Blikshavn
Vidar Baarøy
Helen Christiansen
Aksel Eikemo
Gerd Aaland Fagerli
Fiskeridirektoratets regionkontor
Peter Gullestad
Bente S. Halsteinsen
Anne Mette Haugan
Kari Hesjedal
Jens Christian Holm
Liv Holmefjord
Lárus Thór Kristjánsson
Britt Leikvoll
Olav Lekve
Anne-Karin Natås
Anne B. Osland
Anita Nygård Reistad
Per Sandberg
Marion Stamnes
Rolf Thunem



FISKERIDIREKTORATET
Region Troms

60

2007/18611 3

Fiskeridirektoratet
Kyst- og havbruksavdelingen
Pb 2099 Nordnes
5817 BERGEN

Saksbehandler: Ernst Karl Bølle
Telefon: 90688044
Seksjon: Region Troms
Vår referanse: 07/19208 - 2 - 60
Deres referanse:
Vår dato: 06.12.2007
Deres dato:

Att:

UTREDNING OM BETALING FOR BRUK AV AREAL I KYSTSONEN - HØRINGSSVAR FRA FISKERIDIREKTORATET, REGION TROMS

Det vises til høring angående forslag fra regjeringen om betaling for bruk av areal i kystsonen utsendt av Fiskeridirektoratet, kyst- og havbruksavdelingen den 27.11.07.

Forslaget sonderer ikke mellom oppdrett og annen virksomhet når det gjelder bruk av areal i kystsonen men omfatter kun begrepet "bruk av areal i kystsonen" og kan dermed komme til å omfatte alle typer arealbenyttelse uansett type aktivitet. Denne litt uspesifiserte angivelsen kan i ytterste betydning innebære at selv farleder, oppankring og opplag av fartøyer, flytebrygger til turistformål m.m. omfattes av begrepet "bruk av areal i kystsonen". Vi velger imidlertid å forholde oss til en mer snevrere definisjon der bruk av kystsonen innebærer at areal disponeres til private formål over et lengre tidsrom. I hovedsak vil det da være snakk om areal til oppdrettsvirksomhet som det mest aktuelle målfeltet for forslaget om betaling ved bruk av areal i kystsonen sett fra et fiskerisynspunkt.

Den kommunale interessen for oppdrett har i løpet av oppdrettsvirksomhetens historie i Norge variert fra stor og imøtekommende til i dag for mange av kommunene å bli direkte avvisende fordi en ikke har sett at oppdrettsvirksomhet har bidratt til kommunenes økonomi. Måten å revitalisere denne interessen igjen er å åpne opp for at kommunene kan avgiftsbelegge oppdrettsvirksomhet i form av en arealavgift. Vi er ikke i tvil om at dette vil være et grep som vil vekke denne interessen selvsagt avhengig av avgiftenes størrelse.

Ei prinsipiell utfordring sett fra regionalt forvaltningsnivå vil være kommunenes handlingsmønster dersom avgiftsnivået blir av et slikt format at det reelt kommer til å utgjøre et viktig bidrag til kommunekassen. Vil kommunene da i arealplanleggingssammenheng med utsikter til årlige store bidrag fra oppdrettsvirksomhet legge ut store områder til oppdrett til fortrenghet for annen etablert havrelatert virksomhet? Fra et fiskerisynspunkt vil da konflikten mellom tradisjonelt fiskeri og havbruk kunne bli ganske skjerpet. Allerede i dag ser vi at forholdet mellom fiskeri og havbruk til tider er anstrengt. Fiskeriforvaltningen som skal handtere begge næringsinteressene i kommunal plansammenheng vil i en slik situasjon lett komme i klem. Derfor vil også registrering av kystnære gytefelt, fiskeplasser og låssettingsområder og kvalitetssikring av denne registreringen være av stor betydning når en nå kanskje skal innføre avgift for arealbruk av sjøområder i kystsonen.

NOTAT

Dato : 10.12.2007

Fra : Fiskeridirektoratet region Nordland

Til : Fiskeridirektoratet i Bergen

UTREDNING OM BETALING FOR BRUK AV AREAL I KYSTSONEN

Vi viser til deres brev datert 27.11.2007 vedlagt oversendelse datert 15.11.2007 fra Finansdepartementet. Det anmodes om innspill til faktabeskrivelse og synspunkter om bruk av kystsonen. Det er listet opp 11 spørsmål. Spørsmålene 1-6 er mest rettet mot næringslivet og berørte organisasjoner. Spørsmålene 7-11 er direkte rettet mot kommunene. Fiskeridirektoratet region Nordland er av den oppfatning at det er naturlig for fiskeriforvaltningen å gi merknader til flere av problemstillingene og spørsmålene.

Spørsmål 1.

Dagens bruk av kystsonen, og hvordan forventes arealbruken å utvikle seg framover?

Det er mange arealbrukere i kystsonen, og det er økende konkurranse om arealene. Viktig arealbruk i kystsonen er :

- Akvakultur inkl. havbeite
- Yrkesfiske
- Høsting av tang og tare
- Fritidsfiske og turistfiske
- Vern
- Marint biologisk mangfold
- Seilingsleder
- Friluftsliv, herunder kystnær hyttebebyggelse
- Fysiske inngrep som
 - utfylling/byggevirksomhet
 - mudring og deponering av masse
 - undervannssprengning
 - forswarets aktiviteter
 - omrøring av vannmasser
- Utnyttelse av mineralske ressurser
- Petroleumsvirksomhet
- Energiutnyttning
- Legging av rør og kabler
- Utslipp fra land

Det er vanskelig å forutsi hvordan bruken vil utvikle seg framover på hvert enkelt bruksområde.

Akvakultur

Akvakulturnæringen har utviklet seg i retning fra mange enheter og lokaliteter til færre og større enheter og lokaliteter. Denne utviklingen antas å fortsette. Vi antar at verdensmarkedets etterspørsel etter sjømat vil øke og følgelig også norsk produksjon av sjømat.

Det vil bli økende fokus på og mer kunnskap om miljøvirkninger av akvakultur. Det vil kunne virke begrensende på utviklingen av næringen.

Vi forventer også en forflytting av deler av dagens akvakulturvirksomhet fra sør til nord både som følge av klimatiske endringer og miljøkrav. I en rapport Havforskningsinstituttet har utarbeidet på oppdrag for SFT (februar 2005) om konsekvensutredning av regionale miljøvirkninger av et framtidig økende fiskeoppdrett i Norge, konkluderes med at Nord-Norge har det største vekstpotensialet.

I Nordland er det stor interesse for utvidelser og nyetableringer av torskoppdrettsanlegg. Det er kamp om de samme lokalitetene både internt i torskoppdrettsnæringen og mellom torskoppdrett og lakseoppdrett.

Når det gjelder akvakultur basert på andre arter, er det næringens evne, i samarbeid med forskning m.m., til å kommersialisere nye arter, som er bestemmende for utviklingen innen denne arealbruken.

Dyrking av skjell har behov for litt spesielle arealer, beskyttede områder (bukter og vikene) for å begrense svinn (skjell som løsner). Dette er arealer som ofte er konfliktfylte spesielt i forhold til friluftsliv. Næringen har vært i sterk tilbakegang.

Havbeite legger beslag på store areal. Det er en næring i sin spede begynnelse. Det er vanskelig å forutsi utviklingen innen havbeite. En viss vekst må forventes.

Yrkesfiske

Nedgangen i antall fiskere og fartøy vil fortsette. Fangstkapasiteten per enhet vil imidlertid fortsatt øke. Det har vært en sterk reell tilbakegang særlig i fjordfiske, men også i det kystnære fisket. Krabbefisket har imidlertid bidratt til en konsolidering av kystfisket på Helgeland. Den generelle utviklingen er imidlertid færre og større fiskefartøy som drifter stadig lenger nord på Nordlandskysten (Vesterålen). Det har bl.a. med klimaendringer å gjøre. Vinterfisket etter torsk har "forskjøvet seg" nordover med Vesterålen som et tyngdepunkt de siste årene. I Nordland har fiskeflåten sitt tyngdepunkt i Lofoten og Vesterålen. Fiskeristatistikken viser at denne utviklingen er blitt forsterket.

De siste årene er det gjennomført reguleringer i fiske som begrenser muligheten for større fartøy å fiske kystnært. Tilsvarende gjelder bruk av enkelte typer fiskeredskaper (eks. snurrevad og not). Vi antar at denne utviklingen vil fortsette.

Fritidsfiske og turistfiske

Turistfiske har fått et stort omfang i Norge. Selv med strengere reguleringer av dette fisket, må forventes en fortsatt vekst. Fritidsfiske og praktisering av friluftsliv på sjøen antas å fortsatt øke i takt med velstandsutviklingen i samfunnet.

Seilingsleder

Det settes strengere krav til seilingsleder, herunder krav til avstand til faste installasjoner i sjøen, dvs. bredere seilingskorridorer som nødvendigvis opptar større sjøareal.

Legging av rør og kabler

Vi har registrert økende henvendelser om legging av kabler og rør i sjøen, jf. utlegging av fiberoptiske kabler både i sammenheng med oljevirkksomheten på sokkelen og annen sivil bruk.

Vern

36 kandidater til marint vern langs norskekysten er under utredning. Nye kandidater skal utredes i en fase 2.

Marint biologisk mangfold

Marint biologisk mangfold kartlegges og det er under utarbeiding overvåkingssystem. Ny kunnskap på dette området, vil kunne legge restriksjoner på annen bruk av slike verdifulle marine naturtyper.

Vi antar at relevante sektoreter redegjør for annen arealbruk som energitutnyttning, petroleumsvirkksomhet m.m. Dette er arealbruk som naturlig nok kan innvirke negativt på utøvelse av fiske og akvakultur.

Spørsmål 2

Er denne bruken knyttet til eiendomsrett, konsesjon mv.?

Dette spørsmålet antar vi at Fiskeridirektoratet sentralt og andre berørte sektoreter besvarer.

Spørsmål 3

Legger bruken beslag på andres tilgang til eller bruk av arealer i kystsonen, eventuelt på hvilken måte og i hvor stor grad?

I tabellen nedenfor har vi forsøkt å redegjøre for effekter av arealbruk. Tabellen viser om effektene av én arealbruk er negativ eller positiv for annen arealbruk. Virkningsgraden vil være ulik, og det er ikke forsøkt redegjort for dette. Utkast til tabell må gjennomgås nøye. Det kan godt være andre oppfatninger av effektene. Nedenfor vil vi redegjøre nærmere for noen arealbruksformer som legger beslag på andres tilgang eller bruk.

Som nevnt ovenfor har utviklingen innen akvakultur gått i retning av færre og vesentlig større enheter. Anleggene er samtidig omlokalisert til områder med stor bærekraft, herunder til fjordområder. Fjordområder er svært godt egnet til fiskeoppdrett og kan også være bedre egnet enn de nære kystområdene utenfor. Det følger av markert høyere vintertemperaturer, lavere saltholdighet som igjen fører til mindre lakseluseproblemer og dype områder med stor bærekraft i forhold til utslipp av næringssalter og organisk sedimentering. Det gir høyere vekst, bedre fiskehelse og til slutt bedre økonomi for oppdretteren.

Store anlegg med store verdier og i dype områder fordrer svært gode fortøyningsarrangement. Som et minimum må sidefortøyningene være tre ganger dybden i området. I områder opp mot 700 meters dyp er det nødvendig med sidefortøyninger på over 2 km. Det innebærer at et enkelt anlegg kan båndlegge svært store sjøarealer, som ikke kan nyttes til yrkesfiske med faststående redskaper. Det er registrert tilsvarende problemer i forhold til reketrålfelt.

Tidligere da anleggene var mindre, var mulighetene større for å gjøre endringer på plassering og utforming av anlegg og fortøyninger som begrenset de negative effektene for fiske. Store anlegg gir mindre muligheter til tilpasninger til annen arealbruk. Det innebærer at det til slutt må foretas et valg om arealene skal nyttes til yrkesfiske eller fiskeoppdrett. Det er vanskelig å gi retningslinjer til forvaltningen som dekker alle mulige eventualiteter. Fiskeridirektoratet må derfor til slutt nytte best mulig skjønn i hver enkelt sak. Det er konflikter omkring slike etableringer, men vi vil anta at støyen hadde vært vesentlig større dersom fjordfiske hadde vært av "gammel årgang".

Motsatt gjelder selvsagt at akvakulturnæringen ikke alltid kan få tilgang på sitt "førstevalg" av lokaliteter (får begrenset sin tilgang på areal) som følge av annen arealbruk som fiske, vern, seilingsleder, friluftsliv m.m.

Tabell 1. Effekter av arealbruk

	Akvakultur	Havbeite	Yrkesfiske	Fritidsfiske	Turistfiske	Vern	Marint Bi Mangfold	Seilingsleder	Friluftsliv	Utfylling	Mudring	Sprengning	Forsvaret	Omrøring vannmasser	Mineralsk Utnytting	Petroleum	Energi	Rør Kabler	Utslipp Fra land
Akvakultur	+	+	+			+	+	+	+										
Havbeite	+	-	+	+	+	+	+		+										
Yrkesfiske	+	+	-				+												
Fritidsfiske	+	+	+	-			+												
Turistfiske	+	+	+				+												
Vern	+	+	+			-	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Marint Bio Mangfold	+	+	+	+	+	+	-		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Seilingsleder	+							-					+						
Friluftsliv	+	+	+			+	+		-										
Utfylling		+	+	+	+	+	+		-										
Mudring			+	+	+	+	+				-								
Sprengning	+	+	+	+	+	+	+	+				-							
Forsvaret			+			+	+	+	+				-				+		
Omrøring vannmasser	+		+	+	+	+	+							-					
Mineralsk utnyttning	+	+	+	+	+	+	+		+						-				
Petroleum			+			+	+									-			
Energi			+			+	+	+					+				-		
Rør og kabler	+	+	+			+	+											-	
Utslipp fra land	+	+	+	+	+	+	+		+										-

4. Har bruken virkning på miljøtilstanden lokalt/regionalt/nasjonalt, og har den virkning på andre kvaliteter ved kystsonen?

Selv om det er mye kunnskap om miljøeffektene av ulike arealbruk, er det også store mangler. Forvaltningene trenger mer kunnskap om akvakulturs effekt på ville fiskebestander (genetisk innvirkning m.m.). Havforskningsinstituttet har utarbeidet foreløpige forvaltningsmessige råd til Fiskeridirektoratet. Av hensyn til den norske arktiske torsken, tilrås forvaltningen å utvise varsomhet med innvilgelse av torskeoppdrett i Lofoten og Vesterålen hvor de viktigste gytefeltene er lokalisert. Rådet gjelder også andre viktige gyteområder for torsk langs kysten.

Sammen med andre negative påvirkningsfaktorer på anadrom fisk, kan oppdrett av laksefisk også innvirke negativt på utøvelse av fiske og friluftsliv.

Det er også behov for mer kunnskap om hvordan enkelte former for høsting (eks. bunntunge redskaper) innvirker på det totale økosystemet.

Eksempler på områder der vi har god kunnskap, er effektene på det marine miljø av utslipp av næringssalter og organisk materiale fra akvakultur. På dette området har forvaltningene etablert gode forvaltnings-, kontroll- og overvåkingssystem. Vi kan konkludere med at slikt utslipp i dag har liten negativ innvirkning på miljøtilstanden i kystsonen.

5. Påvirkes virksomheten eller representerte interesser selv av hvordan andre gjør bruk av kystsonen?

Det vises til besvarelsen på spørsmålene 3 og 4.

6. Opplevs det interessekonflikter om bruk av kystsonen, og er knapphet på kystareal et problem for videre utvikling av virksomheten eller representerte interesser?

Av interessekonflikter og utfordringer knyttet til bruk av kystsonen, kan nevnes :

- fiske og akvakultur: gjelder ikke bare arealkonflikter, men også konflikter knyttet til miljøeffekter av havbruk: bestandseffekter (genetisk påvirkning ved rømming og gyting i merd) og forspill (dårlig kvalitet på vill fisk)
- havbeite og utøvelse av yrkesfiske
- akvakultur og skipstrafikk (seilingsleder)
- vindmøller i sjøen og utøvelse av fiske
- akvakultur og vern
- legging av rør og kabler og utøvelse av fiske
- fiske og petroleumsvirksomhet
- akvakultur og friluftsimteresser: konflikter knyttet til bruk av utfartsområder i kystsonen og kystnær fritids-/hyttebebyggelse
- interessekonflikter internt i akvakulturnæringen

Gjennom vår forvaltning og kontroll av fiskeri- og akvakulturnæringen, registreres økende interessekonflikter om bruk av kystsonen. I flere kommuner i Nordland begynner det å bli knapt med ledig sjøareal som er egnet for nyetablering av akvakultur. Det følger av økt konkurranse med annen bruk av områdene (annen næringsvirksomhet, ferdsel, verne- og fritidsinteresser m.m.), og offentlig forvaltnings rammevilkår knyttet til etablering og drift. Det vil kunne begrense den framtidige veksten innen akvakultur. Det kan i noen grad kompenseres gjennom samdrift og økt produksjon per lokalitet innenfor resipientens tåleevne.

Denne utviklingen har også satt fart i arbeidet med utvikling av teknologi for offshoreakvakultur.

7. Har kommunen en kystsoneplan eller er det satt i gang arbeid med en kystsoneplan?
Det vises til vår årlige rapportering om status i Nordland, sist per 31.12.2006.

8. Hvordan er kunnskapsgrunnlaget og kompetansen knyttet til planlegging i kystsonen?

Planlegging av kystsonen er med på å gi rammevilkår for fiskeri- og havbruksnæringens vekst og utvikling. Det er derfor viktig at planleggingen er tilpasset de spesielle utfordringer og særtrekk som er i kystsonen. Vi har merket oss at en del planleggere og politikere ofte har hatt et "landutgangspunkt" om at alt areal i kystsonen skal planlegges i detalj.

Fiskeridirektoratet region Nordland mener at den delen av arealplanene som vedrører sjøområdene skal være fleksible, og i stand til å møte endringer og nye utfordringer. Bruk av fiskeområder endres. I tillegg er vi ikke i stand til å tegne framtida i havbruksnæringen på et kart. Ny kunnskap, ny teknologi m.m., medfører at næringens etterspørsel etter lokaliteter hurtig endres. Det vil derfor være uheldig å låse seg i en for sterk detaljeringsgrad i planleggingen av kystsonen.

Samtidig skal planen styre arealbruken i ønsket retning, og også gi langsiktig forutsigbarhet for næringsutøvere og andre. Utfordringen blir, etter vår oppfatning, å finne balansen mellom planens fleksibilitet og forutsigbarhet.

En del kommuner har utarbeidet for detaljerte kystsoneplaner som etter relativ kort tid har gått ut på dato. Det har igjen medført en rekke dispensasjonssaker og tidsspille for næringen og søkere.

Vi mener at kunnskapsgrunnlaget og kompetansen knyttet til planlegging i kystsonen rent generelt er god. Det gjelder både hos planleggingsmyndighet (kommunene), de mest berørte forvaltningene og berørte organisasjoner. Det er gjort et omfattende arbeid for å skolere planleggere og andre berørte. Kompetansen knyttet til planlegging i sjø, er i stadig forbedring. Relevante utdanningsinstitusjoner har integrert fagområdet i sine undervisningsplaner, og det utdannes nå personer med spesialkompetanse på kystsoneplanlegging. I tillegg gjennomføres mye interessant forskning på fagområdet. Samlet sett er dette en vesentlig kompetanseoppbygging, som vil gi bedre kvalitet på de neste generasjoners kystsoneplaner.

Spørsmål 9, har vi besvart under spørsmål 6.

10. Kan det begrunnes en særskilt betaling til kommunene for bruk av areal i kystsonen, og i så fall vil en slik betaling kunne bidra til bedre tilrettelegging av areal og reduksjon av konflikter om bruk av arealet?

Vi er av den oppfatning at kommunene vil prioritere tilrettelegging av arealer i kystsonen dersom det innføres en særskilt avgift for bruk av areal til næringsvirksomhet i kystsonen.

Nedenfor vil vi forsøke å problematisere litt omkring hva en arealavgift for akvakultur kan innebære. Akvakulturnæringen har gjennomgått store strukturendringer. Viktige utviklingstrekk har vært færre og større enheter og en sentralisering av direkte avledete

virksomheter som slakting, foredling og andre tjenester. Kommunene som har planlagt og stilt sjøarealer til næringens disposisjon, har ofte kun stått tilbake med selve produksjonsanlegget i sjø. Og sysselsettingen innen produksjon er gått tilbake i takt med nye teknologiske løsninger m.m.. Resultatet er med andre ord at noen få kommuner har dratt nytte av strukturendringene, mens mange kommuner har fått stadig mindre igjen av akvakulturvirksomheten. Et samarbeidsprosjekt i Nordland mellom akvakulturnæringen og kommunene på Helgeland (*Komopp*) belyser på en god måte kommunenes endrede og ulike holdninger til næringen.

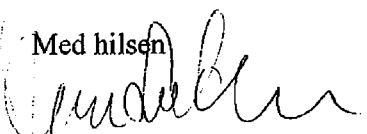
Vi vil anta at kommuner som registrerer at akvakulturnæringen har fått stadig mindre betydning, i sterkere grad vil vurdere om de er bedre tjent med å tilrettelegge sjøarealene til andre formål som kan gi større avkastning. Eksempler på dette kan være ønske om mest mulig urørte områder for å tilrettelegg for økt reiseliv og friluftsliv. Det kan på sikt medføre mindre tilgjengelige egnede sjøarealer for matproduksjon.

Innføring av en arealavgift for akvakultur isolert, vil kunne gjøre det mer interessant for kommunene å tilrettelegge arealer for akvakultur.

Vi vil anta at det er enklere å innføre arealavgift for næringsvirksomheter som benytter et klart avgrenset areal, jf. akvakulturvirksomhet. En arealavgift i forhold til bruk av områdene til utøvelse av yrkesfiske, vil bli mer utfordrende å etablere. Arealene vil være vanskelig både å avgrense, tidfeste og å knytte til den enkelte virksomhet. Vi vil anta at tilsvarende forhold vil gjelde arealbruk til næringer som turisme og reiseliv. Betaling for bruk av areal til fiske, må vel sees i sammenheng med spørsmålet om eventuell innføring av ressursrente i fiske.

Også interaksjonen mellom oppdrett og fiskeri i biologisk sammenheng må dokumenteres med større innsats enn tilfellet er i dag og erkjennelser hvordan den forholdsvis nye aktiviteten som oppdrett egentlig er, må sikres ut fra et bærekraftig perspektiv. Denne type dokumentasjon er avgjørende å få på plass for at en så friksjonsgod forvaltning som mulig dersom den kommunale interessen for oppdrettsaktivitet stimuleres.

Med hilsen



Arne Luther
regiondirektør



Ernst Karl Bolle
seksjonssjef