



---

# Om regelverksprosjektet

**Roy Robertsen**, Ann-Magnhild Solås og Kine Mari Karlsen

Værnes 18. oktober 2016

© Roy Robertsen



- **Regelverket gir føringer for organiseringen og oppbyggingen av forvaltningen, ved at regelverket inneholder bestemmelser som delegerer myndighet og fordeler ansvar.**
- **Samtidig er også regelverket et produkt av forvaltningsorganiseringen. Det kan derfor være mangelfullt å studere regelverket isolert, uten å se på forvaltningsorganiseringen også.**
- **Vi har sett på hvordan regelverket fungerer på et slikt overordnet nivå, og har i liten grad hatt fokus på detaljer i regelverket på paragrafnivå.**

---

# FHF prosjekt



Berit A. Hansen  
Kjell Maroni

Prosjektet skal se på hvordan faglig kunnskap og politiske føringer har lagt grunnlag for **beslutning** om, **utforming** av, og **praktisering** av dagens regelverk og som **hovedmål ende opp med forslag til forenklinger av dagens regelverk**, og anvendelsen av dette.


# Mål om å synliggjøre

---

- Hvordan byråkratiet bruker regelverket til å styre næringen
- Hvilken konsekvenser forvaltningspraksis får for næringens utviklingsmuligheter
- Anbefale – forbedring og forenklingpunkter



# Aktualitet

 Det helhetlige inntrykket Nærings- og fiskeri-departementet sitter med, er at dagens organisering er et hinder for en effektiv og god forvaltning.

Meld. St. 22 (2015-2016)



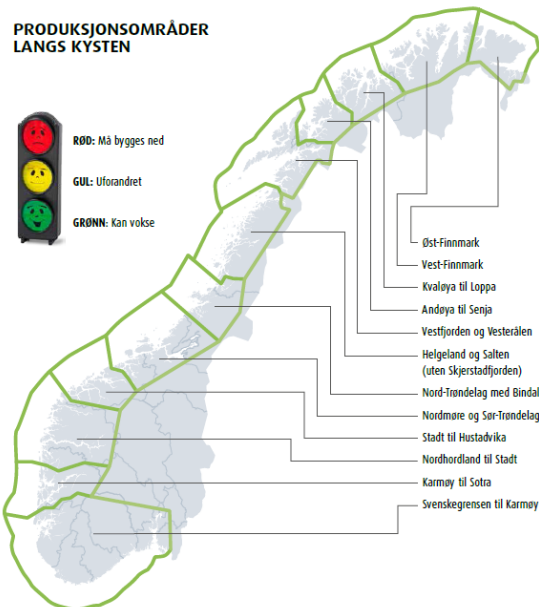
## PRODUKSJONSOMRÅDER LANGS KYSTEN



**RØD:** Må bygges ned

**GUL:** Uforandret

**GRØNN:** Kan vokse




## HAVBRUK FORHOLDER SEG TIL:

- Minst 6 departementer
- 5 ulike direktorater med sektoransvar
- 11 fylkeskommuner
- 10 fylkesmenn
- 5 regioner i Fiskeridirektoratet
- 5 regioner i Kystverket
- 3 regioner i Mattilsynet
- 4 regioner i NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat)
- 164 kommuner med lokaliteter i sjø



# Aktualitet

 Det helhetlige inntrykket Nærings- og fiskeri-departementet sitter med, er at dagens organisering er et hinder for en effektiv og god forvaltning.

Meld. St. 22 (2015-2016)

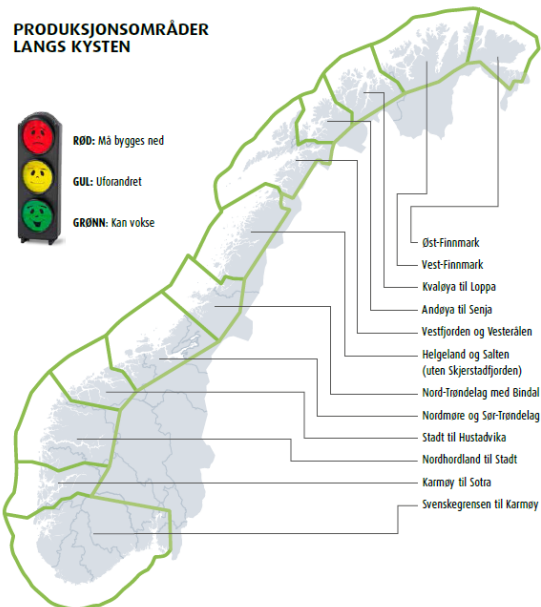
## PRODUKSJONSOMRÅDER LANGS KYSTEN



**RØD:** Må bygges ned

**GUL:** Uforandret

**GRØNN:** Kan vokse



## HAVBRUK FORHOLDER SEG TIL:

- Minst 6 departementer
- 5 ulike direktorater med sektoransvar
- 11 fylkeskommuner
- 10 fylkesmenn
- 5 regioner i Fiskeridirektoratet
- 5 regioner i Kystverket
- 3 regioner i Mattilsynet
- 4 regioner i NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat)
- 164 kommuner med lokaliteter i sjø

## PROSJEKTGRUPPE:



**Kine Mari Karlsen**  
SENIORFORSKER  
Nofima



**Ann-Magnhild Solås**  
FORSKER  
Nofima



**Tonje Osmundsen**  
SENIORFORSKER  
NTNU  
Samfunnsforskning



**Roy Robertsen**  
SENIORFORSKER  
Nofima



**Bjørn Hersoug**  
PROFESSOR  
UIT/Norges  
Fiskerihøgskole



**Ragnar Tvetærås**  
PROFESSOR  
Universitetet i  
Stavanger



**Bjørn Sørgård**  
ADVOKAT  
Kyllingstad &  
Kleveland



**Frank Asche**  
PROFESSOR  
Universitetet i  
Stavanger

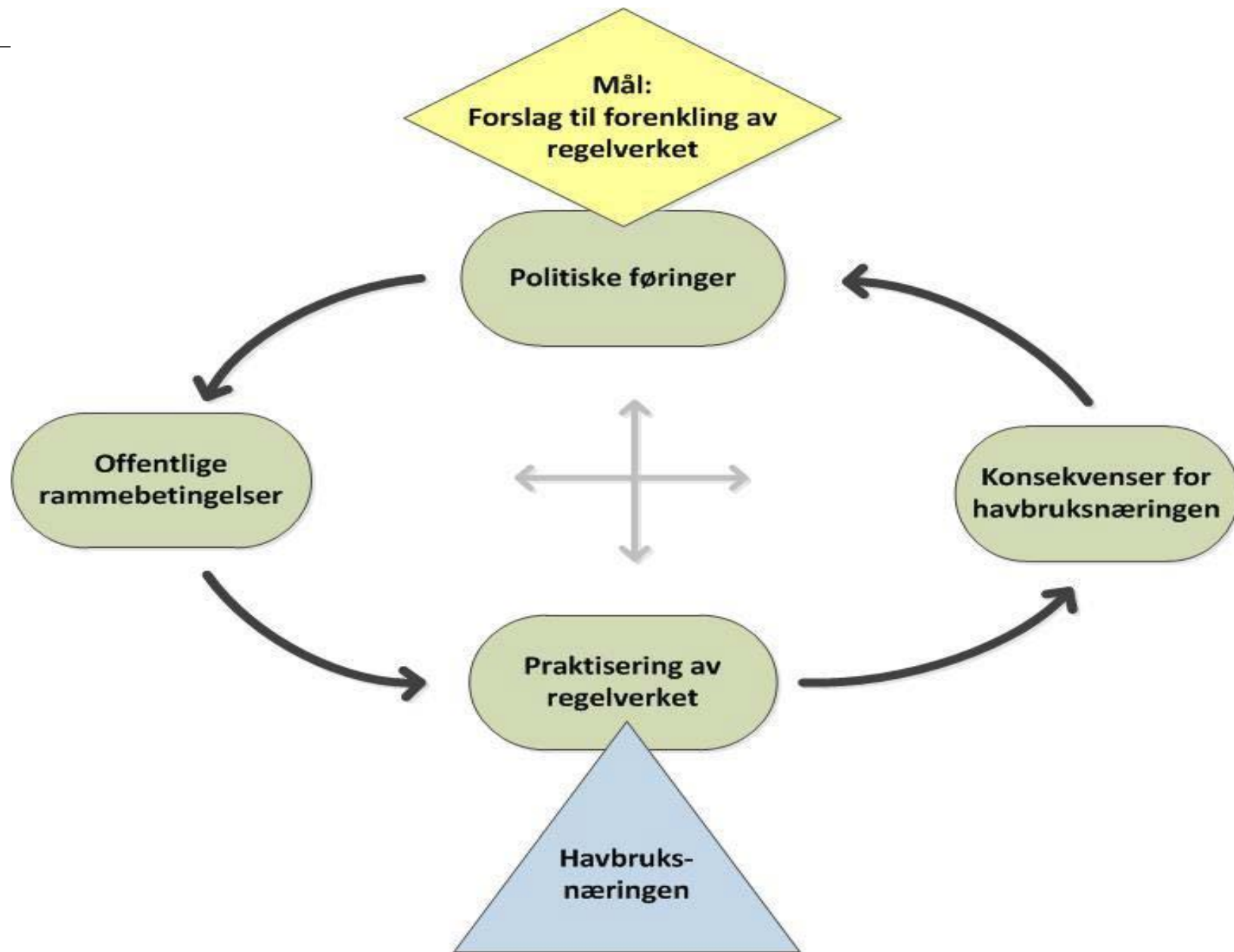


**Otto Andreassen**  
Nofima til 30.9.2016

### Kontakter i FHF:

**Berit Anna Hanssen**  
FAGSJEF

**Kjell Maroni**  
FAGSJEF





## Mål: Forslag til forenkling av lovverket

### WP1: Bærekraft og reguleringsmekanismene

- Bærekraftsprinsipper
- Rammevilkår og konkurransekraft
- Kompensasjon og legitimitet

### WP2: Forvaltningspraksis

- Tolkning og håndtering
- Forutsigbarhet
- Konsekvenser og reaksjoner
- Myndighetsområde

### WP3: Regelverkskonflikter og forenklingsgrunnlag

- Myndighetssektorer
- Regelverkskonflikter
- Skjønnsutøvelse
- Konsekvenser

# Fylkesmannen sier nei

Marine Harvest har fått et endelig nei på å etablere oppdrettsanlegg ved Spildra.

– Sametinget mener at generasjoners tradisjonelle bruk bevarer naturmangfoldet og er av stor verdi for utøvelse av samisk næring og kultur, jf. naturmangfoldloven (NMF) §8. Sametinget kan ikke se at samiske forhold og hensyn vedrørende tradisjonelt fiske ved Spildra Øst er utredet. Tradisjonelt fiske er heller ikke tillagt vesentlig vekt i høringsprosessen og innstillingen til dispensasjon, skriver Sametinget i sin klage.

Onsdag i forrige uke sa [kommunestyret med 9 mot 6 stemmer nei til klager på dispensasjonen](#). Bak klagen var blant annet Kvæningen fiskarlag, Sametinget og Spildra grendelag.

“ Råfiskelagets fangsttall fra 2014 viser at 90 båter leverer fisk fra dette området.

[SAMETINGET I SIN KLAGE](#)

- › Les også: [Spildra-folket varsler sivil ulydighet mot Marine Harvest](#)
- › Les også: [Marine Harvest: – Nå kan vi satse i Kvæningen](#)

## Stor lokal motstand



### Saken sendes videre til Fylkesmannen

Sametinget vil bemerke at Fiskeridirektoratet heller ikke anbefaler at anlegget lokaliseres som planlagt på grunn av lokalt fiskeri, gyteområder for torsk og nærhet til rekefelt.

# Fylkesmannens behandling

Veiledning 99:04 (TA-1653/1999)

## Fylkesmannens behandling av oppdrettsaker

Forord

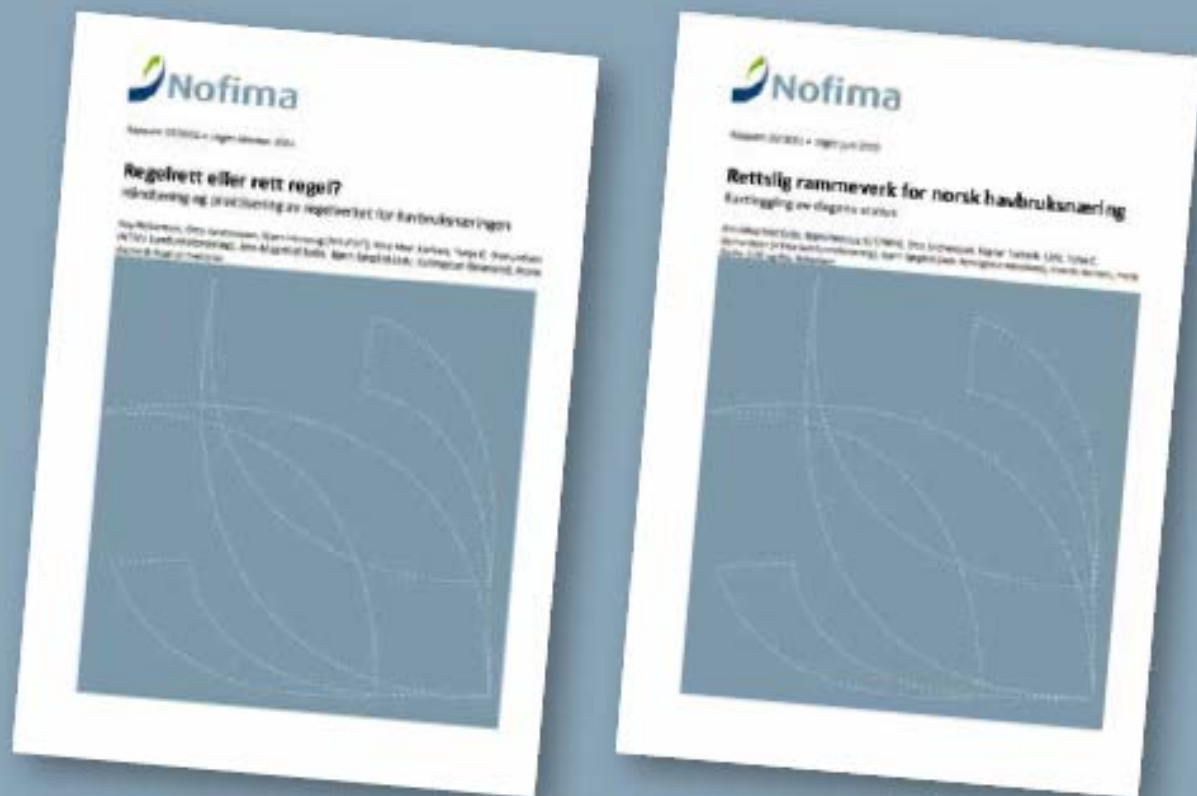
### Lokalitetssøknad i nærhet av haneskjellfelt:

" Endringer i naturtilstanden vil derfor kunne få alvorlige konsekvenser for videre overlevelse for denne haneskjellbestanden. **En samlet vurdering gjør derfor at vi avslår søknaden om etablering** av et sjøbasert anlegg for produksjon av laks"

### Lokalitet hvor Fylkesmannen er bekymret for villaks:

"På denne bakgrunn er omsøkt utvidelse uheldig. **Imidlertid skal Fylkesmannen også ivareta viktige samfunnshensyn. I denne sammenheng er utvikling av oppdrettsnæringen viktig. Utfra ei helhetlig avveining vil Fylkesmannen derfor akseptere omsøkt utvidelse.**"

## Leveranser



Denne brosjyren er basert på rapportene:  
*Regelrett eller rett regel?* og *Rettslig rammeverk for norsk havbruksnæring*.  
Link for nedlasting: [www.nofima.no/publikasjoner](http://www.nofima.no/publikasjoner)  
Kontakt: Prosjektleder Roy Robertsen, Nofima, [roy.robertsen@nofima.no](mailto:roy.robertsen@nofima.no), mobil: 906 80 275

## HAVBRUK

### Regelrett eller - rett regel?



FOTO: OTTO ANDREASSEN





Nofima AS  
Uttak 12.10.2015  
37 artikler

## Nyhetsklipp

Forsker: Miljøstyringen av oppdretterne er for dominerende	NRK Troms	09.08.2015 08:24	3
Forsker: Miljøstyringen av oppdretterne er for dominerende	Dn.no	09.08.2015 09:21	5
For mye miljøhensyn	Aitaposten	09.08.2015 11:08	6
- Miljøstyringen av norsk havbruk har fått en for dominerende plass	ILaks	09.08.2015 17:47	8
- Miljøstyringen av oppdretterne er for dominerende	Forskning.no	09.08.2015 18:40	10
Forsker: Miljøstyringen av oppdretterne er for dominerende	Fremover	10.08.2015	12
- For strenge miljøkrav	Ekstra	10.08.2015	14
- Miljøstyringen av oppdrett er for dominerende	Avisa Nordland	10.08.2015	16
- Miljøstyringen er for dominerende	Fædrelandsvennen	10.08.2015	17
- Miljøstyringen av oppdretterne for dominerende	Adresseavisen 1	10.08.2015	18
Bedre regelverk kan gi laksevekst	Kyst.no	10.08.2015 04:00	20
Bedre regelverk kan gi laksevekst	MyNewsdesk	10.08.2015 05:00	22
Forsker: - Oppdrettere har strengere krav enn andre	Sysla	10.08.2015 05:07	24
Forsker: - Miljøstyringen av oppdretterne er for dominerende	Nord24	10.08.2015 05:24	26
Bedre regelverk kan gi laksevekst	Nofima	10.08.2015 05:34	28
Bedre regelverk kan gi laksevekst	ILaks	10.08.2015 06:18	30
Bedre regelverk kan gi laksevekst	Fiskeribladet Fiskaren	10.08.2015 09:06	32
Ny forskningsrapport: Oppdrettsnæringen forskjellsbehandles	High North News	10.08.2015 09:10	34
T Styres av 350 paragrafer	Bladet Vesterålen	10.08.2015 09:59	36
- Miljøstyringen av oppdretterne er for dominerende	Fiskeribladet Fiskaren	10.08.2015 11:27	37
Bedre regelverk kan gi laksevekst	Fiskeribladet Fiskaren - Login	10.08.2015 15:15	39
Need to even up the playing field for fish	fishnewseu.com	10.08.2015 17:48	41
- Miljøstyringen av oppdretterne er for dominerende	Fiskeribladet Fiskaren - Login	10.08.2015 18:03	43
Forskere mener oppdrettsreglene er for vanskelige	Fiskeribladet Fiskaren - Login	10.08.2015 18:03	45
Politiske målsetninger er ikke nok til å gi vekst	Intrafish - Login	10.08.2015 20:13	46
Styres av 350 paragrafer	Bladet Vesterålen	11.08.2015	48
HT retter	Harstad Tidende HTG	11.08.2015	49
Growth In the salmon industry may come from improved regulations	MyNewsdesk	11.08.2015 10:38	51
Crecimiento de industria salmonera en Noruega podria provenir de la mejora en las regulaciones	Aquahoy	11.08.2015 11:10	53
Aquaculture faces discriminatory regulations	Fishfarming Xpert	11.08.2015 11:21	54
Forsker: - Miljøstyringen av oppdretterne er for dominerende	Fremover	11.08.2015 10:03	56
40 vil ha kvote Vanskelige regler 200.000 oppdrettsfisk ramte	Fiskeribladet Fiskaren	12.08.2015	58
- Miljøstyring av oppdretterne er for dominerende	Nordlys	12.08.2015	59
- Miljøstyrt oppdrettsnæring	Avisa Nordland	12.08.2015	61
Improvements Must Be Made If Aquaculture Industry to Grow	The Fish Site	12.08.2015 08:03	62



## Utvalgte foredrag og del av foredrag

- FHF konferanse Gardermoen – Ann M. Solaas
- Marekonferansen Amsterdam – Ann M. Solaas
- Aquanor – Nofima Seminar – Roy Robertsen
- Fiskeridirektoratet Bergen – Roy Robertsen
- Fiskeridirektoratet Bergen – Otto Andreassen
- Sjømat Norge – Otto Andreassen



The screenshot shows the IPAC website header with navigation links like 'Noticias', 'Directorio de empresas', and 'Publicidad'. The article title is 'Nofima advierte a la administración noruega de la necesidad de mejorar la normativa que regula la actividad'. Below the title is a sub-headline 'Para que la acuicultura crezca y lo haga de forma sostenible' and a date 'Ipac. - 13 de agosto de 2015'. There are social media icons for Facebook, Twitter, and Print. A photo shows two men in outdoor gear holding a large fish. The text below the photo discusses the role of administrations in promoting, limiting, or impeding aquaculture development.

Noticias » En Portada » Nofima advierte a la administración noruega de la necesidad de mejorar la ...

Para que la acuicultura crezca y lo haga de forma sostenible

### Nofima advierte a la administración noruega de la necesidad de mejorar la normativa que regula la actividad

Ipac. - 13 de agosto de 2015



Nofima

El papel que juegan las administraciones a la hora de promover, limitar o impedir el desarrollo de la acuicultura es un aspecto ampliamente tratado y con el que parece haber consenso allá donde se mire. Como también hay consenso en que la industria acuícola quiere desarrollarse y crecer y que son muchos los gobiernos y gobernantes que a pesar de que abogar por este

### Omtaler

14.09.2015

Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen (fhf.no)

14.09.2015

FHF presenterer effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen (kyst.no)

16.08.2015

Regulert konkurranseevne (FiskeribladetFiskaren)

12.08.2015

Nofima advierte a la administración noruega de la necesidad de mejorar la normativa que regula la actividad (Ipac.acuicultura.com)

11.08.2015

Improvements Must Be Made if Aquaculture Industry to Grow (Thefishsite.com)

10.08.2015

Growth in the salmon industry may come from improved regulations (Aquahoy)

10.08.2015

Politiske målsettinger er ikke nok til å gi vekst (intrafish.no (passord))



# Effekter av rettslig rammeverk

## Er det rettslige- og forvaltningsmessige rammeverket for havbruksnæringen rigget for vekst?

FHF-prosjektet "Effekter av rettslig rammeverk i havbruksnæringen – regelverksforenklinger" har som formål å undersøke hvordan faglig kunnskap og politiske målsettinger har lagt grunnlag for beslutning om, utforming av og praktisering av dagens regelverk.

Hovedmålet for prosjektet er å komme med forslag til forbedring.

Det norske forvaltningsregimet for havbruksnæringen har utvilsomt sine fortrinns, og har gitt rom for en betydelig vekst og utvikling av havbruksnæringen. Samtidig med næringens vekst har også hensyn og interesser som skal ivareta gjennom forvaltning og reguleringer økt. Villkårene for vekst og utvikling er skjerpet, vi har sett tendenser til utflating, og i noen regioner en reduksjon av produksjonen.

forvaltningen, samt tilgang til og bruk av styringsverktøy. Gode rammebetingelser er avgjørende for næringens videre utvikling. Lover, forskrifter og andre reguleringer utgjør altså en sentral del av rammebetingelsene.

All menneskelig aktivitet har en effekt på naturen. Naturen i seg selv kan ikke forvaltes, men de som lever av og i naturen, kan til en viss grad styres. Ressursforvalt-

RESEARCH

Open Access



# The greening of Norwegian salmon production

Bjørn Hersoug

Correspondence:  
bjorn.hersoug@gmail.com  
The Norwegian College of Fishery Science, University of Tromsø, the Arctic University of Norway, 9037 Tromsø, Norway

### Abstract

The Norwegian salmon industry has, in terms of production and economic results, been a great success. However, due to environmental problems such as sea lice and escapes, the industry encounters increasing resistance from many quarters, headed by the wild salmon sport fishers. In order to improve the image of the industry, the fisheries authorities have suggested four new reforms that all contribute to the greening of the industry. At present, the outcome of these reforms is uncertain. The article discusses the pros and cons of these reforms. It sees them as an introduction to the next large battle for space, which is due to take place if the salmon industry is going to expand as projected.

**Keywords:** Salmon production; «Greening»; Management measures; Institutional reform; Environmental indicators

## Regulert konkurransevne

Laksenæringen har hatt høy lønnsomhet de siste årene. Men det er grunn til å minne om at dette er en næring som konkurrerer internasjonalt med proteiner fra både sjø og land.

### PAPIR AVISEN

17. august 2015

Laksenæringen er en av våre mest regulerte eksportnæring. I tillegg til lover og forskrifter som regulerer alle private bedrifter, så er den også gjenstand for særlover knyttet til dyrevelferd, miljø, matproduksjon, samt en egen akvakulturlov.

Selv om næringen i de siste årene har hatt høy lønnsomhet, så er det grunn til å minne om at dette er en næring som konkurrerer internasjonalt med proteiner fra både sjø og land. Rammebetingelsene fra myndighetene har stor innflytelse på næringens konkurransekraft.



Litt spissformulert handler dette om Norges evne til å utforme rammebetingelser som gir lavest mulig produksjonskostnad per kilo, samtidig som næringen har en akseptabel bærekraft på miljø, etc.

Nofima leder et FHF-finansiert prosjekt med flere andre forskningsmiljøer hvor den offentlige forvaltningen av laksenæringen - primært lover, forskrifter og praktiseringen av disse - kartlegges og analyseres.

En delrapport (Nofima rapport 29/2015) ble publisert i juni. Den finner at forvaltningssystemet er sektorisert, fragmentert og komplekst. Den enkelte akvakulturbedrift skal forholde seg til mange forvaltningsmyndigheter, men disse er lite koordinert i forhold til bedriftene i denne næringen. De ulike sektorinteressene har en aktiv holdning til å beskytte de interessene de er satt til å ivareta, og særlovene gir dem voretrett i forhold til akvakulturnæringen.

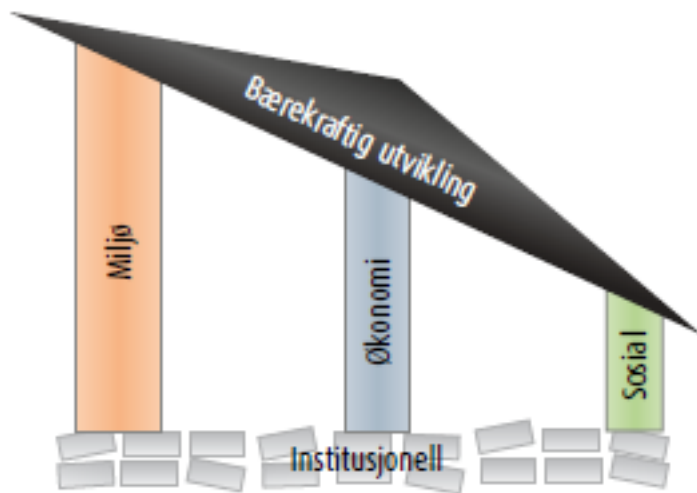
FBI / PAPIR AVISEN »



17. AUGUST 2015

2 | Regulert konkurransevne

3 | Hoppet av skole - pakker fisk



- Det bør legges til grunn et helhetlig bærekraftfokus for styring av havbruksnæringen. Dette må videreutvikles i form av retningslinjer og veiledere som bygger på nasjonale føringer for hva «bærekraft» skal innebære og hvordan de ulike bærekraftdimensjonene (miljømessig, økonomisk, sosial) skal balanseres. Det bør vurderes behov og muligheter for næringsnøytrale bærekraftsprinsipper.



Det bør gjøres reformer i havbruksforvaltningen som innebærer en sterkere samordningsmyndighet, som gjør en samlet vurdering av om etablering av oppdrett skal tillates eller ikke. Samordningsmyndigheten bør få et overordnet ansvar i forhold til sektormyndighetene. Sektormyndighetene bør ikke ha vetorett. En større grad av samordning vil bidra til en mer helhetlig forvaltning, og bidra til forenkling søknadsprosessen.



- Havbruksnæringen bør på sikt få en forvaltningsstruktur, som retter seg mot en samlet forvaltning av kystområdene. En minimumsløsning i dagens situasjon vil være å få en meklingsinstans (uavhengig av Fylkesmannen – som har et mangfold av interesser å ivareta) som kan mekle der ulike sektororganer eller ulike nivå har interessekonflikter. Alternativt at det innføres en ordning inspirert av plan- og bygningslovens «innsigelsesordning» (Pbl. §§ 5-4 til 5-6) der parter og andre berørte interesser kan gis mulighet til å løfte prinsipielle saker opp til avgjørelse på departementsnivå.



- Det bør vurderes en mer sammenfallende geografisk inndeling av ansvarsområdet til sektormyndighetene. Dette vil gi en forenkling for næringsutøvere og andre brukere som vil få færre kontaktpunkter og en mer enhetlig forvaltningsstruktur å forholde seg til.



- Det er behov for en grenseoppgang mellom de ulike fagmyndigheter når det gjelder ansvarsområder.

- Styrking av kompetanse, internt samarbeid og faglig oppdatering må prioriteres hos både kommuner og sektormyndigheter. Hos kommunene er det særskilt behov for å styrke kompetansen på kystzoneplanlegging.



- Det må sikres en bedre tilpasning mellom kapasitet og arbeidsoppgaver i forvaltningen. Dette er særlig påtrengende i Mattilsynet. I flere etater vil kapasitetstilpasningen kunne skje ved forenkling av arbeidsoppgaver.



- Terskelen for søknadsplikt bør i noen tilfeller heves. Det kan for eksempel gjøres ved områdeklarering av lokaliteter, slik at det ikke blir nødvendig å saksbehandle anleggsendringer innenfor allerede klarert areal. Denne forenklingen vil spare ressurser både i forvaltning og næring.



- Regelverket bør være mer funksjonsbasert, for å sikre en bedre fleksibilitet for – og ansvarliggjøring av – næringsutøverne.

- Det bør utarbeides oppdaterte og mer presise veiledere for saksbehandling og forvaltning av havbruksnæringen, for å sikre adekvate beslutninger, forutsigbarhet og likebehandling. Det må også etableres bedre rutiner for oppdatering og revisjon av veiledere.



- Kommunene som planenheter er ofte for små til å oppnå en god arealdisponering av større sjøområder. Derfor bør det vurderes en mer aktiv bruk av statlige planretninglinjer samt nasjonale og regional arealplaner, som i større grad hensyntar havbruksnæringens utfordringer.



- Det bør legges føringer på og motiveres til at kommunene utarbeider bedre og mer fleksible kystsonerplaner. Derigjennom vil også behovet for dispensasjoner reduseres. Herunder bør det vurderes å utarbeide nasjonale og regionale planer for disponering av areal til akvakultur.



- Bestemmelsene om KU på både tiltaks- og plannivå fordrer en veileder som gir presise anvisninger på hvilken informasjon som skal kreves relatert til havbruk.



Havbruksnæringens antatte virkninger for sysselsetting og næringsvirksomhet, samt antatte økonomiske og sosiale virkninger må inngå i konsekvensutredningene.

- Det bør sikres en langt bedre koordinering mellom nasjonal havbruksforvaltning og kommunal kystzoneplanlegging. Herunder føringer i statlige planretningslinjer.

- Det må sikres mer kunnskap om havbruksnæringens effekter på miljø og samfunn. Det bør også utvikles mer kunnskap og modeller for en bedre sameksistens mellom ulike interesser i kystsonen, blant annet mellom havbruk og tradisjonelt fiskeri.



- Det må utvikles bedre forvaltningsverktøy for verdsetting og avveining mellom ulike interesser og hensyn i kystsonen.