

Notat

Frå: Fylkesdirektør for næring og kultur

Notat vedrørende regionreforma og havbruksforvaltninga

Innleiing

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 05.04.2016 fram Meld. St. 22 (2015-2016) om nye folkevalde regionar. I meldinga vert det gjort greie oppgåvene til fylkeskommunane i dag, og at ein ser for seg at desse slår seg saman til større einingar. Havbruksforvaltning var ei av oppgåvene som fylkeskommunane fekk overført i samband forvaltningsreforma i 2010. Nærings- og fiskeridepartementet vurderer dette i kapittel 7.3.4 i meldinga, der det står :

«7.3.4 Forvaltningsoppgaver innen fiskeri og havbruk

Dagens ansvarsdeling og organisering

I forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 ble flere forvaltningsoppgaver overført fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunen. Fylkeskommunen fikk ansvar for tildeling av tillatelser etter akvakulturloven til oppdrett av matfisk av anadrome og marine arter, og til havbeite, samt myndighet til å avgjøre søknader tilknyttet eksisterende tillatelser og lokaliteter. De aktuelle fylkeskommunene overtok også saksbehandlingen av søknader om akvakultur i ferskvann. Fylkeskommunen fikk samtidig ansvar for å fremme innsigelser på vegne av havbruksinteresser i kommunale kystzoneplanprosesser, og for de vurderinger som gjøres i henhold til forskriften om konsekvensutredninger. Videre overtok fylkeskommunene oppgaver innen fiskeri- og sjøpattedyrforvaltning, som tildeling av skolekvoter, fordeling av kvoter til jakt på kystsel og oppgaver knyttet til regional forvaltning av tang og tare. I vurderingen av akvakultursaker må det tas en rekke hensyn som reguleres gjennom ulike sektorregelverk. Saksbehandlingen er lagt slik at én myndighet har kontakt med søkeren, og at denne myndigheten koordinerer med sektormyndighetene og lokaliseringkommunen. Fylkeskommunen koordinerer og fatter i dag vedtak i saker om akvakultursøknader. Dette inkluderer innhenting av vedtak og uttalelser fra berørte sektormyndigheter og lokaliseringkommunen, før vedtak etter akvakulturloven fattes. Selve tildelingen av akvakultur tillatelser baseres i stor grad på regelanvendelse.

Nærings- og fiskeridepartementet sin vurdering

Selv om dagens ordning er relativt effektiv, blant annet sammenliknet med andre relevante land, ser Nærings- og fiskeridepartementet et behov for forenkling og effektivisering av saksbehandlingen knyttet til akvakultur tillatelser. Generelt sett er saksbehandlingen i dag lang og omfattende, og det er i mange tilfeller vanskelig å overholde de forskriftsfestede tidsfristene for

søknadsbehandling. Departementet ser at kapasitet og kompetanse i saksbehandlingen varierer mellom fylkeskommunene, at sektormyndighetene varierer med tanke på tidsbruk ved behandling av søknadene, og at kommunale arealplaner har et forbedringspotensial. Videre har fylkeskommunene valgt ulike måter å behandle søknadene på. Noen steder er behandlingen administrativ, mens andre steder avgjøres sakene på politisk nivå. Dette kan bidra til en uensartet saksbehandling. Næringsog fiskeridepartementet mener det er flere forhold som tyder på at formålet med overføring av oppgaver til fylkeskommunene i 2010 til nå ikke er nådd på en god nok måte. Nærings- og fiskeridepartementet har derfor satt i gang et forenklingsprosjekt for å effektivisere saksbehandlingen av akvakultursøknader. Departementet mener et effektivt enkelttiltak vil være å samle kompetansen til å behandle søknader etter alle sektorregelverk på én hånd. Dette er tidligere forsøkt da Fiskeridirektoratets region Trøndelag i perioden 2002–2006 ble delegert myndighet til å behandle og fatte vedtak i *kurantesaker* om akvakultur, også kjent som *Trøndelagsmodellen*.

I tillegg til å fatte vedtak med hjemmel i akvakulturloven, ble regionkontoret gitt fullmakt til å fatte vedtak etter havne- og farvannsloven, forurensningsloven, matloven, dyrevernloven og vassdragsloven. En evaluering av forsøket konkluderer med at saksbehandlingstiden ble kortet ned, samordningen ble bedre, og det ga en bedre utnyttelse av offentlige ressurser. En slik forenklet saksgang i «kurante saker» vil kunne bidra til mer effektiv saksbehandling og mindre byråkrati, og kan implementeres nasjonalt gjennom delegering til regionalt folkevalgt nivå. Stortinget sluttet seg til prinsippene for en forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i lakseog ørretoppdrett som ble lagt frem i Meld. St. 16 (2014–2015). Dette innebærer blant annet at fremtidig akvakulturforvaltning i sterkere grad skal styres av miljøhensyn. Konkret betyr det at forvaltningen må bli mer områdefokusert ut fra hensynet til miljømessig bærekraft, fremfor å se lokalitetene enkeltvis. For å lykkes med et slikt rammeverk for forvaltning av bærekraftig vekst i akvakulturnæringen, er det nødvendig at tildeling av tillatelser og drift forvaltes helhetlig. Å utforme gode lokalitetsstrukturer som kan håndtere videre vekst i næringen, henger dermed også sammen med hvilken administrativ struktur den ansvarlige forvaltningsmyndigheten har. Regjeringen er opptatt av å forenkle hverdagen til næringsutøvere. Regjeringen ønsker løsninger som gir effektiv forvaltning med høy kvalitet og best mulig ressursutnyttelse. Det helhetlige inntrykket Nærings- og fiskeridepartementet sitter med, er at dagens organisering er et hinder for en effektiv og god forvaltning. Nærings- og fiskeridepartementet ser at større folkevalgte regioner vil gi grunnlag for å skape sterkere og bredere fagmiljøer med større kapasitet enn dagens fylkeskommune har. Større regioner vil også legge til rette for at større områder kan ses i sammenheng. I tillegg vil større folkevalgte regioner i større grad enn i dag sammenfalle med Fiskeridirektoratets fem regioner. Det vil legge til rette for et forenklet og forbedret samarbeid

mellom direktoratet og de folkevalgte regionene. Departementet vil utrede om det kan være hensiktsmessig å delegerer myndighet til større folkevalgte regioner fra de forskjellige sektormyndighetene i kurante saker i forbindelse med behandling av akvakultursøknader. En forutsetning for å videreføre oppgavefordelingen som ble innført med forvaltningsreformen er at regionene blir betydelig større enn i dag. Dersom regionene ikke blir betydelig større, vil oppgavene som fylkeskommunene ble tilført i 2010, bli flyttet tilbake til Fiskeridirektoratet. Nærings- og fiskeridepartementet ser også at regionalt folkevalgt nivå kan spille en sterkere rolle i å se arealløsninger på tvers av kommunegrenser i kystsonen, enten gjennom regionale planprosesser eller som initiativtaker og tilrettelegger for interkommunale planprosesser i kystsonen. Dette vil være vesentlig for en videre bærekraftig utvikling av akvakulturnæringen, spesielt med tanke på at næringen i fremtiden skal organiseres og utvikles i produksjonsområder. Mange ulike næringsinteresser i kystsonen gir utfordringer. Fiskeri- og havbruksforvaltningen har en interesse av at sjøarealene blir benyttet på en mest mulig effektiv måte. Motsetninger mellom ulike næringsinteresser kan danne grunnlag for interessekonflikter med hensyn til arealer samlet sett, og det kan være vanskelig å finne gode løsninger som ser prioriteringer på tvers av kommunegrenser. Nærings- og fiskeridepartementet bidrar i arbeidet med utarbeidelse av en ny veileder for kystsoneplanlegging i kommunene. Denne veilederen, sammen med nytt rundskriv om planlegging og ressursutnyttelse i kystnære sjøområder, vil bidra til en merhelhetlig kystsoneforvaltning også nasjonalt og regionalt.»

Fylkeskommunen si vurdering

Vi som arbeider med desse oppgåvene i dag, finn at det som er gjort greie for i meldinga over treng å nyanserast og forklarast noko. Då fylkeskommunane fekk overført oppgåvene i 2010, så blei det ikkje gjort endringar i regelverket som sørger for at forvaltninga blei mindre fragmentert. Det blei kun delegert enkeltoppgåver frå Fiskeridirektoratet sine regionkontor. **Dersom ein hadde ei forventning om at forvaltningsreforma skulle føre til mindre fragmentert forvaltning, så måtte meir av regelverket blitt endra (meir mynde delegert til fylkeskommunane). Det er regelverksutformar (NFD) som må ta ansvaret for at akvakulturforvaltninga er fragmentert,** dette kan difor ikkje fylkeskommunane lastast for.

- Departementet skriv at fylkeskommunane har valt ulike måtar å handsame søknadene på: *«Noen steder er behandlingen administrativ, mens andre steder avgjøres saken på politisk nivå. Dette kan bidra til en uensartet saksbehandling»*. Fylkeskommunane handsamar akvakultursøknader i tråd med tildelingsforskriftene og tidsfristforskrifta, uavhengig av om sjølve vedtaket vert fatta av politisk eller administrativt nivå. Eit av formåla med forvaltningsreforma var forsterka folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå. Søknader som inneber avveging av motstridande interesser, for eksempel når det gjeld arealbruk, vil difor i mange fylkeskommunar bli avgjort av dei folkevalde –heilt i tråd med formålet i reforma. Vi stiller oss undrande til at det vert påstått at fylkeskommunane medverkar til ein *«uensartet saksbehandling»* og skildre denne praksisen, som er i tråd med formålet til forvaltningsreforma, med eit negativt forteikn i ei stortingsmelding om regionreforma?

- Eit anna føremål med forvaltningsreforma var ei *meir* samordna og effektiv offentleg forvaltning ved at ulike sektorer vert sett i samanheng innanfor den enkelte region. Vår oppfatning er at akvakulturforvaltninga er meir samordna og effektiv enn den var før reforma, om ein samanliknar med Fiskeridirektoratets regionkontor på landsbasis, og ikkje med prosjektet *«Trøndelagsmodellen»*. For å kunne seie noko sikkert om dette må det gjerast ein profesjonell og uhilda evaluering av forvaltningsarbeidet både før og etter reforma. Det er difor merkeleg at departementet utan vidare, og heilt på eiga hand, konkluderer med at *«det er flere forhold som tyder på at formålet med overføringen av oppgaver til fylkeskommunene i 2010 til nå ikke er nådd på en god måte»*.

- «Departementet ser at kapasitet og kompetanse i saksbehandlingen varierer mellom fylkeskommunene, at sektormyndighetene varierer med tanke på tidsbruk ved behandling av søknadene, og at kommunale arealplaner har et forbedringspotensial.» Det er usikkert kva departementet meiner med fylkeskommunenenes «kapasitet» i denne samanheng. Dersom det er sakshandsamingstid, så vil den kunne variere avhengig av søknadsmengde og kompleksiteten til den enkelte sak. Dette gjeld generelt for alle institusjonar som driv med sakshandsaming, og er ikkje spesielt for fylkeskommunane si akvakulturforvaltning. Gjennomsnittlig sakshandsamingstid for akvakultursøknader i perioden 2012-2015 var på 21 veker. Gjennomsnittleg sakshandsamingstid i Fiskeridirektoratet region Trøndelag var i 2003 på 80 veker. Dette er dokumentert i Fiskeridirektoratets *«Rapport Ny forvaltningsmodell havbruk»* (2006).

- Ein kan oppnå ei mindre fragmentert og meir heilskapleg forvaltning ved å delegere meir mynde til det regionale folkevalde nivået, ikkje ved å flytte oppgåver tilbake til Fiskeridirektoratet.

- Fylkeskommunen / det regionale nivået har eit fortrinn som planstyresmakt, virkemiddelapparat og forvaltningsstyringsmakt. For å kunne utvikle havbruksnæringa er areal ein avgrensande ressurs. Her er regionalt folkevalt nivå viktig.

- Sidan forvaltningsreforma og overføringa av oppgåver i 2010 er sakene blitt meir kompliserte, med stadig aukande interesse motsetningar som skal balanserast og vurderast i ein ofte forelda plansituasjon, og ofte med mangelfullt kunnskapsgrunnlag. Samstundes har regelverket som skal vurderast auka i omfang (jf. naturmangfaldlova, vassforskrifta). I same periode har lakseoppdrettsnæringa hatt en formidabel vekst og lokalitetane blir stadig større både

i maksimalt tillaten biomasse (MTB) og areal. Vidare har miljøproblema relatert særleg til lakselus og sjukdom dei siste åra kravd mykje meir enn før av både oppdrettarar og forvaltning. Til saman har dette i stor grad auka kompleksiteten i sakshandsaminga. Trass at det ikkje er blitt allokert meir ressursar til dei sektorstyresmaktene som skal handtere dette, har ein likevel klart å halde saksbehandlingstida nede og betra samordninga mellom sektorane betydeleg. Det er også lagt inn betydeleg innsats på etablering av betre kunnskapsgrunnlag og kompetanseoppbygging i både kommunane og forvaltninga elles, innan kystsoneplanlegging i regi av fylkeskommunane.

Dei som arbeider med havbruksforvaltning i Sogn og Fjordane fylkeskommune kjenner oss difor ikkje heilt att i dei vurderingane som er gjort av Nærings- og fiskeridepartementet.