

Innspill fra iKystkonsortiet (www.ikyst.no)

## Står vi foran en revolusjon innen kystsoneforvaltning?

### Trenger vi et nytt regime for effektiv bruk og forvaltning av kystareal?

Dette er spørsmål en kan stille seg etter iKystkonferansen i Trondheim 1. -2. november 2012 og avslutningen av iKyst-prosjektet. Notatet er basert på inntrykk fra konferansen og formulerer noen av de utfordringene en står overfor innen effektiv bruk og forvaltning av kystareal.

For havbruksnæringa kan utfordringene knyttet til arealtilgang summeres opp slik:

Hvordan kan havbruksnæringa få tilgang til nok egne areal for å nå målsetningen om en 5-dobling av den marine verdiskapingen innen 2050, uten å komme i konflikt med annen bruk og vern? Hvilke krav vil dette stille til kunnskapsinnhenting, forvaltning og næring?

### Hvorfor trengs et nytt forvaltningsregime?

Det er flere forhold som er nedfelt i strategier for økt sjømatproduksjon, sjøtransport og vern av marine områder og som begrunner behovet for et nytt forvaltningsregime på kysten:

- **Krav om bærekraftig utvikling og økosystembasert forvaltning**
- **Opprettelsen av flere maritime verneområder**
- **Overgang til grønne konsesjoner innen havbruk**
- **Behov for tilgang til mer areal og superlokaliteter for å øke sjømatproduksjonen**
- **Optimal fordeling av verdiskaping for å nå overordnede mål og skape livskraftige lokalsamfunn**
- **Ønske om å utnytte Norges fortrinn innen sjømatproduksjon med store beskytta kystområder**

### Hvordan skal en realisere et nytt forvaltningsregime?

Først må en beskrive utfordringer for dagens forvaltningsregime og begrensinger og muligheter for å realisere nye løsninger. Med utgangspunkt i dette bør det settes i gang et prosjekt som definerer innholdet i et nytt forvaltningsregime ut fra de utfordringer som er nevnt ovenfor. En slik beskrivelse må etableres ved et nært samarbeid mellom aktører innen næring, FoU og forvaltning. iKyst har bidratt til en start på dette arbeidet noe som også er anbefalt i Hav21 strategien:

### **Anbefaling fra strategigruppen for Hav21 Prioritering: Samfunnsforhold/Bruk og forvaltning**

*"Problemstillinger knyttet til arealbruk og kystområdene bør kartlegges med henblikk på fremtidig hensiktsmessig regulering og forvaltning. Det bør etableres et tverrfaglig forskningsprosjekt om forvaltningsprinsipper og fremtidig organisering av hav- og kystforvaltningen"*

I de følgende har en sett på noen av utfordringene med dagens forvaltningsregime og pekt på forslag til løsninger basert på erfaringer fra iKystprosjektet og innspill fra iKystkonferansen.

## 1. Mangel på kunnskap om økologiske system og sammenhenger og forskjellen mellom administrative grenser og grenser for økosystem hindrer økosystembasert forvaltning

### a) Økt kunnskap om økosystem slik at en kan trekke grenser for økosystem og beskrive egenskaper og konsekvenser av næringsaktivitet

- **Basiskunnskap.** Konseptet "Økosystem basert forvaltning" er en stor utfordring sett med en naturvitenskapelig vinkling. Begrepene «bærekraft» og «økosystembasert forvaltning» betinger implisitt at en er i besittelse av omfattende og etterrettelig økologisk kunnskap, ikke bare generelt, men også på et lokalt plan. Slik kunnskap har vi dessverre ikke per i dag. I tillegg til kunnskap om havstrømmer, bunnforhold og modeller for risikoanalyser og konsekvensanalyser er biologisk/økologisk kunnskap helt avgjørende for en økosystembasert arealforvaltning som har som mål å sikre bærekraftig utnyttelse av naturressurser. Arealplaner kan ha begrensa verdi dersom en ikke har nok kunnskap om økosystemet til å vurdere hvordan disse planene vil fungere for å beskytte det de er tenkt å beskytte.
- **Datainnsamling.** En må investere i kompetanse og forvaltning av kunnskap om det som er under vann. Vi trenger en nasjonal strategi for kartlegging av bunnforhold, strøm, vannkvalitet, biologi og økosystem. Ny kunnskap må hentes inn på et detaljert nivå. Norge digitalt en standard som må tas mer i bruk til sjøs.
- **Modellering.** Havmodeller og økosystemmodeller forbedres stadig. Strøm er en dynamisk parameter og styrende for fysiske, biologiske, økologiske prosesser og for spredning av nærings salt og smitte. Fornuftig soneinndeling i havbruk vil i stor utstrekning styres av strømforhold og andre dynamiske forhold i havet, og slike data er nødvendige på mange nivå innen planlegging og drift.
- **Beslutningsstøtte.** En kan effektivisere planprosessen ved å ta i bruk digital saksbehandling, utvikle brukervennlige applikasjoner og lage en veileder for kystsoneplanlegging. En trenger å utvikle nye redskaper for risiko og sårbarhetsanalyse (ROS) for å kunne vurdere effekter av tiltak. Ekspertene på konsekvensanalyse må samles for å klargjøre og definere krav til konsekvensanalyser. En må ha systemer for å kunne vurdere effekten på større regioner eller økosystemer, og ikke bare enkelte lokaliteter.

### b) Samarbeid mellom kommuner og regioner innen samme økosystem for å få til fleksible helhetlige planer

- **Basisinformasjon.** Økosystembasert forvaltning er en utfordring sett fra en samfunnsvitenskapelig vinkling. Skal en lykkes med dette vil det kreve detaljert kunnskap om brukere og næringsaktørens oppfatninger om økologi og bærekraft og hvordan dette påvirker samfunnsmessige prioriteringer.
- **Samarbeidsformer.** Det er i praksis ikke mulig med økosystembasert planlegging innen kommunegrensene, så samarbeid er en forutsetning for å nå dette målet. Kommunene er tradisjonelt for lite med i arbeid og i fora for planlegging, og mangler tradisjon for interkommunalt samarbeid. Kommunalt samarbeid er forholdsvis nytt og uprøvd så langt, men det finnes etterhvert mange gode eksempler som kan belyse hva som skal til. En må settes seg ned rundt et bord og løse problemet, for å unngå at det blir en kamp med bakgrunn i historiske forhold.
- **Kostnader.** Det er kostnader forbundet med interkommunalt samarbeid på kort sikt, så kommunene må se gevinsten av samarbeid. Penger vil ha virkning på vilje og fremdrift i samarbeid. På lengre sikt vil samarbeid åpenbart være lønnsomt.
- **Kompetanse.** Kommunen trenger marin kompetanse og tilpassede fakta for konsekvensanalyser. Den enkelte kommune kan ikke sitte med spesialkompetanse, men kan i fellesskap bygge opp slik kompetanse innen en region.
- **Tilpasninger.** Likebehandling av konsesjoner i alle kommuner og regioner er ikke mulig p.g.a. av at det er ulike økologiske forhold langs kysten. Nå er begrensninger begrunna ut fra kommunegrenser eller regiongrenser og ikke ut fra økologiske forhold, noe som bør endres.

- **Sektorsamarbeid.** Fylkeskommunen kan bidra med midler og veiledningskompetanse. Fylkeskommunen kan ikke følge opp vedtak, da det er Fiskeridirektoratet som tar over kontrollen når anlegg er satt i drift. Samarbeidet med sektormyndighetene virker bra, men kan effektiviseres innen regioner.

### c) Statlig arealstrategi og felles mål

- **Målsetninger.** Staten må ha en målsetning for utnyttelse av kystareal på tvers av sektorinteresser som sikrer havbruksareal på like linje med jordbruksareal, bevarer og verner "matsjøen" og sikrer Norges fortrinn med store produksjonsarealer innaskjærs.
- **Rammebetingelser.** Staten må gi klarere rammebetingelser og materialisere sin strategi ved å legge ut makt til underliggende forvaltningsorgan. Etter dagens lovverk er det kommunene som har det juridiske ansvar for arealbruk, men de må handle etter regionale og statlige retningslinjer. Kommunene har ikke råderett over gyteområder, verneområder eller trafikkområder som er statlige.
- **Regelverk.** Optimal utnyttelse av areal er begrenset av regelverk. Det kan frigjøres mye areal om en endrer farledsmerking og revurderer fiskeplasser og gyteområder. Mange begrensninger er basert på gamle sannheter. En kan søke Kystverket om dispensasjon i forhold til havne og farvannsloven, men det må være bedre at en sentralt frigjør areal som ikke trengs for sjøsikkerheten.
- **Grønne konsesjoner.** Et eksempel på statlige strategi og virkemidler er innføringen av "Grønne konsesjoner" for havbruk. Skal en nå de mål en har satt seg med dette tiltaket, vil en trenge basiskunnskap om naturlige og samfunnsmessige forhold knyttet til økosystembasert forvaltning for å kunne sette kriterier for grønne konsesjoner og for å kontrollere om effekten på økosystem tilfredsstillende intensjonene om bærekraftig havbruk.

## 2. Verdiskapingen er ikke optimalt fordelt mellom næringsinteresser og samfunnsinteresser

### a) Kommuner og regioner må få del i verdiskapingen for å kunne skape levende kystsamfunn

- **Avgifter.** Forvaltningen av arealressursene bidrar i dag til en skeivfordelt verdiskaping. Arealavgift er et middel til å få tatt areal effektivt i bruk og bør kunne fordeles regionalt og benyttes til regional planlegging. En må finne en form for kompensasjon for branngater og transportkorridorer. Et alternativ er produksjonsavgift på linje med Skottland. (EU- Benefit sharing)
- **Verdiskaping.** En må kartlegge betingelsene for næringsutvikling og synliggjøre verdiskaping. Kommunene må ha noe igjen for arealressursene i kommunen (jfr. vannkraftkommunene) og må kunne skatlegge knappe ressurser som er gudegitte og del av fellesgodet.
- **Fleksibilitet.** Det er lite ressurser for å oppdatere arealplaner, men her bør næringen som vil ha direkte nytte av fleksible og oppdaterte planer, kunne bidra. Tilflytting av skattebetaler er positivt, men der det ikke skjer, kan arealavgift være fornuftig og lønnsomt for alle parter.
- **Gevinst.** Det vil være viktig å få fram hva som er gevinsten av samarbeid både mellom kommuner, mellom næringer og mellom næringer og forvaltning

### b) Forvaltningsregimet bør ikke favorisere store aktører og være til hinder for nye aktører

- **Soneinndeling.** Arealutvalgets forslag kan være ødeleggende for små aktører og gjøre det vanskelig for nye aktører å etablere seg. Frivillig sonedeling kan motvirke favorisering av store selskap, men det betyr at små aktører må samarbeide. Flytting av anlegg fra sør til nord er mulig å løse, men en må ta hensyn til og tilpasse teknologi og driftsløsninger til de ulike naturlige forhold.
- **Samarbeid.** Det vil være store krav til selskapene om å utarbeide felles planer for å få konsesjon, noe som kan være vanskelig for små selskap. Næringa har ingen felles arealstrategi og etterspør rammebetingelser som oppmuntrer til samarbeid.