

Kommunenes holdning til økt oppdrettsvirksomhet

John R. Isaksen, Otto Andreassen og Roy Robertsen





Nofima er et næringsrettet forskningsinstitutt som driver forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien.

Nofima har om lag 470 ansatte. Hovedkontoret er i Tromsø, og forskningsvirksomheten foregår på seks ulike steder: Ås, Stavanger, Bergen, Sunndalsøra, Averøy og Tromsø.

Hovedkontor Tromsø
Muninbakken 9–13
Postboks 6122
NO-9291 Tromsø
Tlf.: 77 62 90 00
Faks: 77 62 91 00
E-post: post@nofima.no

Internett: www.nofima.no

Rapport

 ISBN: 978-82-7251-985-7 (trykt)
 ISBN: 978-82-7251-986-4 (pdf)

 Rapportnr.:
 18/2012

 Tilgjengelighet:
Åpen

<i>Tittel:</i> Kommunenes holdning til økt oppdrettsvirksomhet	<i>Dato:</i> 24. april 2012
	<i>Antall sider og bilag:</i> 62+10
<i>Forfatter(e):</i> John R. Isaksen, Otto Andreassen og Roy Robertsen	<i>Prosjektnr.:</i> 21268 og 20829
<i>Oppdragsgiver:</i> Fiskeri- og kystdepartementet, Norges forskningsråd og Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond	<i>Oppdragsgivers ref.:</i> 201000920 og NFR prosjektnr. 192429/10
<i>Tre stikkord:</i> Kommuner, kystzoneplanlegging og oppdrettsareal	
<i>Sammendrag:</i> I eget avsnitt.	
<i>English summary:</i> <p>This report summarizes our findings regarding Norwegian municipalities' attitude towards increased preparation for (salmon) aquaculture. Coastal municipalities are, according to law, responsible for spatial coastal zone planning. In media, the relationship between local authorities and the salmon aquaculture industry is portrayed as one with a great deal of friction and that municipalities are opposed to more aquaculture, based on recent examples (i.e. Molde and Narvik municipalities).</p> <p>Contrary to the commonly held views, we find – from our interviews with planners and mayors – that the vast majority of municipalities still are positive to this industry and in favour of more aquaculture in the coastal zone. However, the general sentiment in many local communities is that the development of the aquaculture industry has not lead to as many jobs and spill-over effects as anticipated. Furthermore, industrialisation, restructuring and ownership consolidation have led to the concentration and partial centralisation in the distribution of spill-over effects. Therefore, municipalities want compensation for their efforts in preparing for aquaculture and the lack of value creation for local authorities.</p> <p>We conclude our analysis by pointing to the need to remunerate municipalities for their efforts, in order to motivate them to, in order to motivate them to act appropriately when supporting the Norwegian ambition of becoming the <i>world leading seafood nation</i>. If production growth is to continue, the industry must relocate and gain access to new and improved aquaculture sites. For that to happen, the industry is dependant upon the benevolence of coastal municipalities.</p>	

Forord

Denne rapporten oppsummerer våre funn med tanke på norske kystkommuners holdning til det å legge ytterligere til rette for oppdrettsnæringen i sin kystsone. Rapporten dekker to målsettinger: Den ene er et svar på Fiskeri- og kystdepartementet ønske om å analysere mekanismene bak kommunenes endrede holdning til oppdrett i sin kystsone. Det andre formålet er å analysere i hvilken grad økonomiske parametere inngår i kommunes planlegging for kystsonen – en del av et treårig prosjekt for Norges forskningsråd (iKyst).

Arbeidet bygger på de tilbakemeldinger vi har fått fra kommuneplanleggere og ordførere i norske kystkommuner. I tillegg bygger våre vurderinger og funn på henvendelser til øvrige myndigheter og næringsutøvere. Alle vi har vært i kontakt med fortjener en stor takk for å ha tatt seg tid til å besvare våre spørsmål – på e-post eller per telefon. Vi har i tillegg hatt god hjelp av våre kolleger Bent Dreyer og Øystein Hermansen i dette arbeidet. En takk for oppdraget går også til Fiskeri- og kystdepartementet, og til Martin Bryde, Ane Storvestre Bjørkum og senere Ole-Jakob Lillestøl for løpende kontakt underveis i prosjektperioden. Interessante diskusjoner og samarbeid med kolleger i iKyst-prosjektet (i hovedsak Eirik Mikkelsen) har vi også trukket store veksler på. Takk også til *Norsk fiskeoppdrett* som lot oss få tilgang til deres intervjuundersøkelse blant kystordførerne i 2007 og ga oss tillatelse til å trykke den. Og – ikke minst – en stor takk til Heidi K. Trige og Lena Hagensen for nyttig og nødvendig opprydding i våre lingvistiske, semantiske og layout-messige villfarelser.

Tromsø, 24. april 2012

Sammendrag

I denne rapporten drøftes og redegjøres det for de mekanismer som har gjort at kystkommuner de seinere år er blitt mer tilbakeholdne i arbeidet med å tilrettelegge for oppdrett i sin kystsoner. Arbeidet er bestilt av Fiskeri- og kystdepartementet og problemstillingen er underveis blitt justert i samråd med departementet til i sterkere grad å vektlegge analysene rundt verdiskaping og hvordan kommunene kan motiveres til å vise større velvilje med tanke på tilrettelegging for oppdrettsnæringen.

Arbeidet er basert på flere kilder: I tillegg til telefonintervjuer med et utvalg av planleggere i norske kystkommuner, har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant ordførerne i noen kommuner som alle er vert for matfiskoppdrett av laks eller ørret. Begge undersøkelsene er foretatt for å kartlegge holdningen med tanke på tildeling av arealer til oppdrett i kystsonen. Ordførerundersøkelsen baserer seg på en tilsvarende enquête foretatt av tidsskriftet *Norsk fiskeoppdrett* i 2007, og sammenholdt med denne kan eventuelle holdningsendringer fra den gang avdekkes.

I vår analyse finner vi ikke at kommunene er motstandere mot videre vekst i oppdrett. Tvert imot framstilles forholdet til oppdrettsnæringen som godt, og profesjonelt ivaretatt fra begge parter, og at oppdrettsinteressene tillegges vekt i kommuneplanprosessene. I større grad enn tidligere er imidlertid velviljen ovenfor næringen betinget. Denne tilbakeholdenheten skyldes i første rekke at kommunene ikke opplever å få tilstrekkelig lokale ringvirkninger ved å avsette areal til oppdrett. De ønsker mer tilbake for å tilrettelegge, og mer enn halvparten av 28 ordførere som vi fikk svar fra, ville tilrettelagt mer for oppdrett om en arealavgift hadde tilfalt kommunene. På et oppfølgingsspørsmål om hva som må til for videre vekst for næringen peker 16 av ordførerne på arealavgift og/eller lokale ringvirkninger/sysselsetting, mens andre fremhever dialog, sjø- og strømkartlegging, bedre/nye kystsonerplaner eller mindre statlig overkjøring.

Årsaken til uteblitte ringvirkninger er mange, men effektivisering, strukturering og konsolidering i både eierskap og slakting/videreforedling, er kanskje de viktigste. Det har ført til at næringen har mistet legitimitet mange steder. Profesjonalisering og industrialisering har medvirket til at næringens etterspørsel retter seg mot spesialiserte tilbydere utenfor lokal-samfunnet, og – endrede arbeidskraftbehov der røkterne like godt kan gå i 14-dagers turnuser med innlosjering i brakkerigger på land eller på store fôrflåter – gjør at de sysselsatte ikke nødvendigvis er hentet fra nabobygda. I tillegg er kystsonerplanprosessene blitt stadig mer kompliserte, der interessehevding kommer fra mange fler nå enn tidligere hvor kun næringsinteresser (havbruk og fiske) rådde grunnen.

Antall lokaliteter er redusert kraftig de seinere år, men samtidig blitt stadig større. Samlet produksjon er på få år nesten fordoblet, men det fysiske arealbeslaget i kystsonen er beskjedent. På kort sikt vil sannsynligvis en bedre kapasitetsutnyttelse med dagens struktur kunne underbygge videre vekst, men utviklingen går imidlertid i retning av større lokaliteter på dypere vann og områdedrift. En innføring av forslagene i Arealutvalgets innstilling vil føre til en *tredjegerasjons lokaliseringsstruktur*, som vil fordre en reforhandling av arealressursene i kystsonen og vesentlige endringer i eksisterende kystsonerplaner. Tilnærming til økosystemforvaltning, smittesoner og områdedrift for å opprettholde næringens miljømessige

bærekraft understreker behovet for en slik utvikling. I et slikt scenario tror vi de regionale og lokale omveltningene vil kreve at kommuner – som ikke ser tilstrekkelige ringvirkninger av en slik endring – vil måtte kompenseres for å bidra til tilrettelegging for en økt nasjonal verdiskaping fra oppdrettsnæringen.

I dag har kommunene anledning til å ilegge oppdrettsanlegg i sjø eiendomsskatt – en mulighet som 114 av 157 "oppdrettskommuner" hadde innført i 2010. Våre undersøkelser og beregninger tyder på at eiendomsskatteinntektene er svært beskjedne: Av vårt utvalg på 28 kommuner hadde 15 innført skatten, og 177 lokaliteter genererte 2,86 millioner kroner i inntekter i 2011. Alta kommune, med sine 21 godkjente lokaliteter, fikk i 2011 en inntekt på cirka 200.000–150.000 kroner mindre enn inntekten fra oppdretternes installasjoner på land. Lurøy hadde 20 lokaliteter i 2009 og utliknet eiendomsskatt på disse i 2009 (med 7 promilles sats) var på 213.500 kroner. Alt i alt synes eiendomsskatten, med de takseringsregler som praktiseres i dag, uegnet til å kunne kompensere kommunene for manglende ringvirkninger. Særlig treffsikker er den heller ikke ettersom den vil gjelde for alle "verker og bruk" i kommunene.

I våre øyne kan en arealavgift til kommunene bidra til at de handler i overensstemmelse med nasjonale mål der lokal verdiskaping er liten eller uteblir. En slik avgift kan anses som et vederlag for den eksklusive retten til å benytte seg av innsatsfaktoren areal eller for negative eksterne virkninger som ikke omfattes av markedet (forurensning). Å knytte avgiften til areal er også naturlig siden dette er den delen av verdikjeden myndighetene har størst kontroll over, gjennom sine reguleringer. Om den monner vil en slik avgift kunne bidra til mer arealeffektiv drift og redusere båndlegging av areal som ikke utnyttes.

Kort oppsummert så har næringsutviklingen i matfiskoppdrett tatt noen retninger som har ført til at mange kommuner sitter igjen med en følelse av at de ikke får ta del i den store økningen som har skjedd i verdiskaping fra denne sektoren. Færre ansatte, færre slakterier og færre lokale bindinger (gjennom forvitret lokalt eierskap) har skapt grobunn til dette. Det til tross, så finner vi ikke at kommunene har en generell motstand mot å tilrettelegge mer for næringen. Men i kjølvannet av reduserte lokale ringvirkninger reiser det seg et spørsmål om hva kommunene har igjen for å tilrettelegge ytterligere. Mange tar derfor til orde for at arealbruken i kystsonen må belegges med en avgift som øremerkes kommunen. Den anledning de er gitt gjennom endringen i eiendomsskatteregimet synes utilstrekkelig for å dempe deres skepsis til oppdrett.

Innhold

1	Bakgrunn	1
2	Metode og datainnsamling	4
2.1	Intervju med kommuneplanleggere.....	4
2.2	Ordførerundersøkelsen.....	7
2.3	Andre undersøkelser.....	7
3	Utvikling i oppdrettsnæringens arealbruk	9
3.1	Fysisk arealbeslag.....	9
3.2	Industriell lokaliseringsstruktur.....	12
3.3	Utvikling av tredje generasjons lokaliseringsstruktur.....	14
3.4	Lokalitetsbruk og fordeling av ringvirkninger.....	14
4	Kommunenes holdninger til oppdrett og tilrettelegging for videre vekst	17
4.1	Verdiskaping i norsk havbruksnæring.....	17
4.1.1	Økonomer i kystsonen.....	18
4.1.2	Verdiskaping som målekriterium.....	19
4.1.3	Hva er verdiskaping?.....	19
4.1.4	Lakseoppdrett.....	21
4.1.5	Alta kommune og betydningen av marine næringer.....	21
4.1.6	Kystsoneplanlegging i Alta.....	27
4.1.7	Fordeling av verdiskaping fra oppdrettsnæringen.....	29
4.1.8	Verdiskaping og økonomiske parametere i kystsoneplanarbeidet.....	31
4.2	Ringvirkninger.....	34
4.3	Vederlag for ressursbruk: Eiendomsskatt eller arealavgift.....	36
4.3.1	Arealavgift.....	36
4.3.2	Eiendomsskatt i sjøområdet.....	40
4.4	Miljøforhold og bærekraft.....	44
5	Sammenfatning	47
5.1	Er kommunene motvillige til å avsette areal til oppdrett?.....	47
5.2	Arealspørsmål.....	49
5.3	Verdiskaping, sysselsetting og ringvirkninger.....	50
5.4	Samfunnsutvikling og miljøforhold.....	53
5.5	Årsaker til kommunenes tilbakeholdenhet – oppsummert.....	54
	Referanser	60
	Vedlegg	i
	Respondenter til telefonintervjuene.....	ii
	Intervjuguide – telefonintervju.....	iii
	Sammenfatning e-postundersøkelse blant ordførere.....	v

1 Bakgrunn

Nofima er av Fiskeri- og kystdepartementet (2010: 6) bedt om å gjøre følgende analyse:

"Havbruksnæringen er avhengig av tilgang til gode lokaliteter for å drive lønnsomt. Flere kommuner har motforestillinger mot havbruksvirksomhet i egen kystsoner, og Nofima bes om å foreta en analyse av mekanismene som har gitt dette resultatet."

Påstanden om at stadig flere kommuner får motforestillinger mot havbruksvirksomhet i sin kystsoner kan belegges med et par dagsaktuelle eksempler: I en artikkel i Fiskeribladet Fiskaren¹ svarer Trond Davidsen, direktør for markedsadgang i FHL: "Ja, det er riktig" på spørsmål om det er betydelig motstand i flere kommuner mot at laksenæringen skal vokse. Så legger han til: "Men det handler mye om at ikke kommunene skjønner hva havbruksnæringen står for." I samme artikkel fremholder lederen i Nettverk for fjord- og kystkommuner (NFKK), Ole L. Haugen (ordfører i Hitra kommune), at det er stor uro og misnøye på kysten for at oppdrettsselskapene ikke er villig til å betale noe for bruken av sjøareal.

Misnøyen ser ut til å spre seg, og oppdrettsnæringen møter motbør når behovet for nye lokaliteter melder seg. "Slaget om kystsonen" er karakteristikkene Harald Normann² gir den situasjon og utvikling som oppdrettsnæringen står overfor. Han trekker frem at en tredjedel av befolkningen i Narvik kommune har undertegnet protestopprop mot etablering av to lokaliteter i Rombaksfjorden. Han hevder også at lokale holdninger til oppdrett har sammenheng med utviklingen fra lokalt eierskap og lokal tilhørighet, til multinasjonale giganter med liten lokal forankring: "[Det] har ikke akkurat gitt noe godt skussmål i de lokalsamfunn som føler at deres kystsoner har blitt et slags akvarium for multinasjonale konsern", (s. 49).

Økende lokal motstand er kanskje en av årsakene til at representanter for næringen er på glid i forhold til arealavgift. Til Bladet Vesterålen uttaler Jostein Refsnes, styreleder i Nordlaks, følgende³: "Arealavgift har så langt ikke vært noe oppdrettsnæringen har villet ha. Men jeg mener vi bør revurdere avgiftsstrukturen. Det er feil at staten skal få alle pengene når det deles ut konsesjon. Kommunene har med rette signalisert at de får for lite igjen av avgiftene på næringen, slår han fast. Prosesser med nye lokaliteter har ofte gått tregt gjennom fylke og kommune. Hvis de fikk direkte betalt i form av lokale avgifter, ville det synliggjøre vilje og muligheter til vekst, mener han".

At næringen har utfordringer med tanke på sitt omdømme, og at de tar det på alvor, kan kanskje best belyses med kampanjen som for tiden går på reklamefinansiert norsk TV. Der kommer representanter for næringen til orde under vignetten "Laks er viktig for Norge", der nasjonen i innslag byttes ut med kommuner/steder som Finnøy, Skartveit, Hjelmeland, Florø, Rauma, Frei, Halså, Hitra, Frøya, Nærøy, Salsbruket, Lovund, Steigen, Stokmarknes, Skjervøy og Nordkapp.

Næringens behov for areal er grundig behandlet i innstillingen til det departementsoppnevnte ekspertutvalget (også kalt Arealutvalget/Gullestadutvalget) som for et år siden la fram

¹ Artikkelen "Lover ikke bearbeiding for økt areal" i avisen 25. januar 2012, s. 16–17.

² Artikkelen "Slaget om kystsonen", Matindustrien, nr. 10/2009, s. 48–50.

³ Artikkelen "Arealavgift til kommunene" i Bladet Vesterålen, 27. november 2010, s. 14

innstillingen: "Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen: Areal til begjær". Der slås det fast at det i kommunenes arealplanlegging kan anes en tendens til arealavsetting i disfavør av akvakultur, "... som følge av mer uttalt skepsis til akvakultur enn tidligere og i noen tilfeller kommunal skuffelse over manglende inntekter eller ringvirkninger for de kommunene hvor anleggene er lokalisert" (Anon., 2011: 117). Videre beskriver utvalget de kystnære områdene som havbruksnæringens viktigste ressurs, en ressurs som kystkommunene, i Plan- og bygningsloven, er tildelt forvaltningsansvaret for (op.cit.: 135).

Som et tilsvar på disse utfordringene for oppdrettsnæringen trekker utvalget frem tre av i alt 25 tiltak: For det første at statlige myndigheter utarbeider forventninger til akvakultur i kommunale og regionale planer. Som et punkt nummer to ber utvalget om at departementet tar grep for at det utarbeides pilotprosjekter for regional/interkommunal planlegging i utvalget kystområder. Et tredje forslag er at involverte myndigheter samarbeider om å fremskaffe en veileder om planlegging for akvakultur som kan øke planleggingskompetansen ute i kommunene. Endelig foreslås det at ordningen med eiendomsskatt for flytende oppdrettsanlegg i sjø evalueres – etter at utvalgets hovedforslag er gjennomført; en inndeling av kysten i produksjonsområder og tilhørende utsettssoner, med branngater imellom.

Areal er ett av fem hovedpunkter som er innlemmet i departementets strategi for miljømessig bærekraftig havbruk (Fiskeri- og kystdepartementet, 2009). Kommunene er i denne sammenheng en viktig premissgiver for næringsutvikling. Departementet uttrykker det slik: "*Kommuneplaner er et meget viktig verktøy for å planlegge bruken av kystsonen. En god plan for kystsonen demper konflikter mellom ulike brukere slik som havbruks- og fiskeriinteresser, og avveier disse interessene mot viktige samfunnshensyn som blant annet friluft-, sjøfarts- og vernehensyn. Slike planer vil derfor være en viktig del av en overordnet plan for lokalisering av havbrukslokaliteter. Loven gir også mulighet for å løse planoppgaver på tvers av kommunegrensene gjennom nye bestemmelser om regional planlegging og interkommunalt plansamarbeid*".

Oppdrettsnæringen fremhever ofte sine beskjedne arealbehov og kan vise til en betydelig reduksjon i antall oppdrettslokaliteter, samtidig som produksjonen øker. Til tross for dette rapporterer oppdrettere om at de oftere møter stengte dører når de skal sikre seg tilgang til nødvendige næringsarealer. Det er i liten grad gjort grundige analyser av hvilke holdninger kommunene har til oppdrettsnæringen. Hensikten med denne rapporten er derfor å redegjøre for resultatene av en analyse som har vært opptatt av å kartlegge og forstå kystkommunenes holdninger til oppdrettsnæringen.

I de fleste politiske mål for næringen vektlegges bærekraft og miljøforhold. Her har vi konsentrert oss om de samfunnsmessige forhold vedrørende oppdrettsnæringens lokalitets-tilgang. Et annet forhold er at vi primært har sett på laks- og ørretoppdrett, og i svært liten grad sett på oppdrett av marin fisk og skalldyr. Problemstillingen har til en viss grad endret form og innhold underveis i prosessen. Etter ønske fra oppdragsgiver er analysen av verdiskaping, ringvirkninger og kompensasjon til kommunene i større grad vektlagt enn opprinnelig tenkt.

Rapporten er bygd opp på følgende måte: I neste kapittel redegjør vi for de enkelte undersøkelser vi har foretatt, som en metodisk tilnærming til oppdraget. Også andre, forutgående

arbeid med relevans for oppdraget nevnes der. I kapittel 3 foretas en gjennomgang av oppdrettsnæringens arealbehov og utvikling med relevans for den kommunale allokering av arealressursene. I Kapittel 4 presenterer vi de sentrale funn fra vår kartlegging angående kommunenes holdning til økt oppdrettsvirksomhet. Kapitlet innledes med en analyse av kommunenes holdning til oppdrettsnæringen, gjennom å gå verdiskapingen fra næringen nærmere i sømmene. I kapittel 5 oppsummerer vi våre funn og peker på mulige tiltak for å få næringen og tilretteleggere (les; kommunene) til å spille mer på lag.

2 Metode og datainnsamling

For å skaffe den ønskede informasjon til veie, har vi sett det nødvendig med en todelt undersøkelse mot kystkommunene. Vi har både intervjuet saksbehandlere med særlig ansvar for kystsoneplanlegging og ordførere som på mange måter representerer den lokale holdningen til for eksempel oppdrettsnæringen.

Under redegjøres for de ulike tilnærmingene vi har benyttet oss av i disse dedikerte undersøkelsene, samt andre undersøkelser som har rettet oppmerksomheten mot kommunenes holdning til oppdrett.

2.1 Intervju med kommuneplanleggere

Til vårt kartleggingsarbeid har vi ansett kommunenes planleggere som kanskje den viktigste informasjonskilden. Selv om det er kommunestyrene og de politisk valgte som har den endelige makten i kommunen, så er det kommuneadministrasjonen som må sette kommunale vedtak ut i livet, og har ansvaret for planleggingen, gitt de rammer som kommer fra politisk ledelse. Disse vil potensielt også borge for en kontinuitet og evnen til å se de lange linjene i politikktutformingene under skiftende politiske regimer eller endringer i rammebetingelser og lokal næringsutvikling. I vårt behov for informasjon har det derfor vært ønskelig med en kartlegging av kommuneplanleggenes inntrykk over følgende problemstillinger:

- I hvilken grad har kommunenes holdning til oppdrett, og tilrettelegging for oppdrett, endret seg i de seinere år?

Vårt mål har ikke vært å avdekke "den hele og fulle sannhet" om hvordan planleggere i alle norske kystkommuner stiller seg med tanke på tilretteleggingen for oppdrettsnæringen. Målet har heller vært å få et innblikk hos noen kommuner om holdninger og økonomiske data som inngår i planleggingen. Den siste delen av problemstillingen er drevet frem av et parallelt og beslektet prosjekt: "*Integrated Coastal Area Planning – Working out a framework for sustainable development*" (iKyst); et prosjekt som har vært finansiert av Norges forskningsråd og Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond, og som har pågått i perioden 2009–2012.

iKyst-prosjektet har siden oppstarten konsentrert seg om noen utvalgte geografiske områder; Altafjorden og Lofoten under prosjektets "Tromsø-modul", og "Kysten er klar"⁴-kommunene i Sør-Trøndelag innen "Trondheims-modulen". Hovedfokuset har vært knyttet opp mot spesifikke kystnæringer – i hovedsak oppdrett og fiske, men også fisketurisme og delvis energiutvinning. Vi har derfor også hatt disse geografiske områdene for øyet når vi har forsøkt å avdekke endringer i holdningen til oppdrett gjennom strukturerte intervju med sentrale planleggere i et knippe av kystkommuner. Samtidig er valg av respondenter preget av at utvalgte kommuner har betydelig oppdrettsaktivitet.

Det er stor forskjell mellom kommuner når det gjelder kompetanse innen kystsoneplanlegging. Mens store kommuner utfører saksforberedelsene til kystsoneplanleggingen

⁴ "Kysten er klar"-kommunene innbefatter alle kystkommunene i Sør-Trøndelag; Osen, Roan, Åfjord, Rissa, Bjugn, Ørland, Frøya, Hitra, Agdenes, Snillfjord og Hemne sammen med Sør-Trøndelag fylkeskommune.

I vår tilnærming har vi valgt å gå ut til et utvalg kommuner som oppfyller gitte vilkår med tanke på en næringsstruktur forenlig med, og interessant for, problemstillingen. Med andre ord kommuner der oppdrett er av en viss størrelse og tilstedeværelse. I tillegg har vi inkludert noen kommuner der vi fra før vet at oppdrettsnæringen er "uglesett". Utvelgelsen av kommuner har vært gjort på følgende måte: I første omgang har vi sett til iKyst, og området som der har vært i fokus. Alta står i en særstilling, som følge av tidligere arbeid (Isaksen 2010; Isaksen & Mikkelsen, 2012) og inkluderes her. Fra Lofoten har vi vært i kontakt med Flakstad og Vestvågøy, men lyktes ikke med å få svar fra sistnevnte. I tillegg kommer "Kysten er klar"-kommunene. Disse er alle, i tillegg til Sør-Trøndelag fylkeskommune, engasjert i en pågående interkommunal kystzoneplan som er felles for alle 11 kommunene (se <http://www.kystenerklar.no/images/stories/2010/des-10/fylkesplan.pdf>). Vår henvendelse til Rissa kommune, der ansvarlig for denne interkommunale kystzoneplanen er ansatt, var derfor gjort for å få inntrykk for arbeidet med denne.

Til utvelgelsen har vi valgt en "tre-trinns-rakett"-tilnærming. Først kontaktet vi Fiskeridirektoratet sentralt for å finne kontaktpersoner i direktoratets regionale kontorer, som satt inne med størst mulig kunnskap om de i ulike kommunene og de respektive kystzoneplanprosessene i sine områder. I tillegg fikk vi overordna informasjon om hvor direktoratet sentralt mente de største utfordringene framover lå i kystzoneplanarbeidet. De regionalt ansvarlige for kystzoneplanarbeidet i direktoratet ble så forespurt om hvilke kommuner som fra deres synspunkt – med tanke på forestående, pågående eller nylig avsluttet kystzoneplanbehandling – best kunne være i stand til å besvare spørsmål om planprosessen og kommunens forhold til oppdrett, men også om bruk av økonomiske data og verdiskaping i planleggingen. Gjennom samtaler med disse, kombinert med forutgående kunnskap, fikk vi opplysninger om aktuelle kommuner og planleggere som direktoratet anså best egnet til å gi svar på våre spørsmål. Utvelgelseskriteriene var igjen næringsstruktur og pågående eller nylig avsluttet kommune-/kystzoneplanarbeid. I tillegg inkluderte vi også andre kommuner med andre spesifikke problemstillinger i kystsonen.

I mange tilfeller deltar direktoratets ansatte i egne plangrupper for kystsonen ute i kommunene, i tillegg til at de er en naturlig samarbeidspartner/rådgiver for kommunene i deres arbeid med spørsmål knyttet til fiske og akvakultur. Denne siste rollen er nok nedtonet noe etter forvaltningsreformen (1. januar 2010), da fylkeskommunene overtok ansvaret for Fiskeridirektoratet for blant annet tildeling av akvakulturtillatelser⁶. Tabell 1 (i Vedlegg) viser respondentene vi har vært i kontakt med, sammen med deres organisasjonsmessige tilhørighet og tidspunkt for intervju.

Intervjuguiden som ble benyttet til intervjuene med de kommunalt ansatte er også vedlagt i Vedlegg. Når det gjelder informantene fra Fiskeridirektoratet, så ble de ikke "eksponert" mot intervjuguiden, men ble gitt anledning til å formidle sine subjektive inntrykk om status både i kommuneplanarbeidet og om kommunenes generelle holdning til oppdrett, på bakgrunn av deres kjennskap og tilknytning til kommunenes kystzoneplanarbeid.

⁶ Fylkeskommunenes nye ansvar for akvakultur omtales slik i KRDs brev til kommunene (av 5. desember 2009): "Tildeling av tillatelser etter akvakulturloven til oppdrett av matfisk av anadrome og marine arter, og havbeite, samt myndighet til å avgjøre søknader tilknyttet eksisterende tillatelser og lokaliteter. (...) Fylkeskommunene skal videre ha ansvaret for å fremme innsigelser på vegne av havbruksinteresser i kommunale kystzoneplanprosesser og ha ansvaret for de vurderinger som gjøres i henhold til forskrift om konsekvensutredninger." (www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/andre/brev-2009/forvaltningsreformen---oversikt-over-nye.html?id=588570)

2.2 Ordførerundersøkelsen

Sentralt i analysen ligger ønsket om å avdekke kommunenes holdning til tilrettelegging for oppdrett i kystsonen, og eventuelle endringer i denne holdningen. Utgangspunktet er påstanden om at kommunenes holdning overfor oppdrettsnæringen er endret til det verre, jfr. *"Flere kommuner har motforestillinger mot havbruksvirksomhet i egen kystzone..."*.

I tillegg til å intervju kommunepanleggere om deres oppfatning av utviklingen, har vi gått til kommunenes øverste tillitsvalgte; ordførerne. Der kommunepanleggerne kan antas å sitte på den faglige ballasten og representere kontinuiteten i kommunene, med tanke på inntrykk og holdninger, kan ordførerne representere de politiske beveggrunnene som gjenspeiler folkemeningen gjennom valg. Til tross for at en kommunepanlegger og en ordfører strengt tatt burde gjengi de samme argumentene på vegne av sin kommune, kan vi likevel forvente noe forskjellig svar, ettersom sistnevnte har et noe mindre bundet mandat. Der den ene er forpliktet til å sette lokalpolitikernes ønsker ut i livet gjennom administrative tiltak, er den andre kanskje mer opptatt av å bære til torgs folkeflertallets mening som det gjenspeiles i de politiske kanaler. Vårt håp var derfor at ordførerne kunne gi andre svar enn kommunepanleggerne, og i større grad ville "kalle en spade for en spade".

Næringstidsskriftet *Norsk Fiskeoppdrett* publiserte i 2007 en undersøkelse som kartla kommunenes holdning til arealavgift. Vi har adoptert angrepsvinkelen og noen av spørsmålene fra denne undersøkelsen, men har også supplert med noen mer generelle spørsmål med tanke på tilrettelegging for oppdrett. Førstesiden av NF-artikkelen, som også gir et sammendrag av respondenter og svar, er gjengitt i Vedlegget etter tillatelse fra utgiver. Der fins også et konsentrat av den informasjon som ble oss til del gjennom ordførernes tilbakemeldinger. Tabell 8 i Vedlegget viser forhold rundt oppdrettsnæringen i disse kommunene, i henholdsvis 2007 og 2011.

2.3 Andre undersøkelser

Nofima, og forskere her, har i en årrekke vært opptatt av spørsmål rundt oppdrettsnæringen og dens forhold til samfunnet rundt. Problemstillinger knyttet til kystsonenplanlegging, der oppdrett utvilsomt står i en særstilling i de fleste kystkommunene, har vært hyppig behandlet de siste årene. Mye på grunn av enkeltforskernes deltakelse i forskningsprogrammet iKyst, men også i andre prosjekter utført ved Nofima.

I Nofimas regi, på oppdrag av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond, ble det i 2011 utført en analyse av statusen for konsekvensutredningskravet opp mot oppdrett (Andreassen *m.fl.*, 2011). Konsekvensutredninger (KU) er et vanlig instrument i planlegging av større tiltak på land. Når det gjelder tiltak i sjøområdene er det mindre utbredt, selv om det siden 1997 har vært mulig for forvaltningen å kreve KU for "større akvakulturanlegg". Så langt har det bare vært gjennomført fire KU-er i tilknytning til oppdrett, noe som antas å ha sammenheng med uklarhet om hva en KU skal inneholde. Reorganisering av ansvaret for oppdrettsnæringen i 2010, hvor fylkeskommunen ble ansvarlig konsesjonsmyndighet, medfører at fylkeskommunen også blir ansvarlig myndighet når det gjelder godkjenning av planprogram og ferdig KU på tiltaksnivå.

Når det gjelder KU på plannivå, vil kommunene være ansvarlig for at kommunens arealplan og kommunedelplaner blir KU-behandlet, mens fylkeskommunen vil være ansvarlig for eventuelle planer på fylkesnivå. Fiskeri- og kystdepartementet (2009) har i sin strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring fremhevet at de i samarbeid med Miljøverndepartementet, vil gå igjennom retningslinjene for iverksettelse av konsekvensutredning og eventuelt justere disse, med sikte på økt bruk av konsekvensutredninger. I tillegg er det holdt flere foredrag som omhandler oppdrettsnæringen og arealbruk for flere aktører, hvor næring, kommuner og forvaltning har vært representert⁷.

Sentralt for denne undersøkelsen har vi relatert problemstillingen rundt kommunenes holdning til oppdrett til diskusjonen rundt verdiskaping. Både fordi vi mener fokus på (utviklingen i) verdiskaping kan anskueliggjøre problemstillingen som reises, og fordi oppdragsgiver anså dette som relevant og ønskelig. I dette arbeidet har vi derfor trukket veksler på et forutgående arbeid under iKyst-paraplyen, hvis målsetting fra vår side har vært en avklaring av hvorvidt økonomiske data kan (og bør) benyttes som allokeringmekanisme i praktisk kystsonoplanarbeid. Innledningen til vårt analysekapittel (kapittel 4) er derfor i stor grad hentet fra dette arbeidet, i hovedsak fra et kapittel i en kommende bok fra prosjektet (Isaksen & Mikkelsen, 2012), der sentrale funn er oppsummert.

⁷ Andreassen, O. (2011). *Forvaltning av havbruksnæringen og arealressursene i kystsonen*. Foredrag. Universitet i Tromsø, Norges fiskerihøgskole. Tromsø, 28. mars.
Andreassen, O. (2011). *Ny lokalitetsstruktur i havbruksnæringen – utfordringer og muligheter ved reforhandling av arealressursene*. Presentasjon på Planmøte i Landsdelsutvalget. Tromsø. 6. april.
Andreassen, O. & R. Robertsen (2011). *Havbruk og arealforvaltning - nye utfordringer og muligheter ved reforhandling av arealressursen*. Foredrag kystsonoplanleggingsmøte, FHL nordnorsk havbrukslag, Tromsø, 27. april.
Isaksen, J.R., O. Andreassen & R. Robertsen (2011). *Havbruk og arealforvaltning. Nye utfordringer og muligheter*. Presentasjon på Finnmark fylkeskommunes møte mellom oppdrettsnæring, kystkommuner og forvaltningsmyndigheter. Alta, 23. juni.
Robertsen, R. & O. Andreassen (2011). *Havbruk og arealforvaltning - nye utfordringer og muligheter ved reforhandling av arealressursen*. Foredrag kystsonoplanleggingsmøte, FHL nordnorsk havbrukslag, Harstad, 11. mai.
Robertsen, R. & O. Andreassen (2011). *KU prosjektet i havbruksnæringen. Bruk av konsekvensutredninger i norsk havbruksnæring, praksis og utfordringer for næring og forvaltning*. Presentasjon på fagsamling for fylkeskommunene i Rogaland og Sør-Trøndelag, Trondheim, 27. mai.

3 Utvikling i oppdrettsnæringens arealbruk

For å forstå utviklingen i holdningen til oppdrettsnæringen blant kystkommunene, er det viktig å analysere hvordan oppdrettsnæringen har utviklet seg. Utviklingen er naturlig nok drevet frem av endringer i teknologi og markedsforhold, men også hvilke rammer forvaltningen gir næringen – både når det gjelder arealbruk, antall konsesjoner og hvilke institusjoner som har hatt forvaltningsansvar for ulike rammevilkår. Hensikten med dette kapittelet er å rette oppmerksomheten mot hvordan oppdrettsnæringen har utviklet seg med hensyn på bruk av, og behov for, areal.

3.1 Fysisk arealbeslag

Den enkle og geniale Grøntvedtmerden representerte en teknologisk revolusjon, som muliggjorde sjøbasert fiskeoppdrett på en særdeles effektiv og lønnsom måte. Følgelig ble våre nære sjøområder, over natten, transformert til en attraktiv ressurs for akvakultur. Nok en gang hadde mennesket, ved hjelp av teknologi, omdannet natur til ressurs. Menneskets evigvarende strev med å produsere mat gjorde et nytt kvantesprang. Men også kampen om arealressursen i kystsonen gjorde et kvantesprang.

I oppdrettssammenheng representerer arealressursen et meget sammensatt begrep og tema som kan deles inn i forhold til f.eks.:

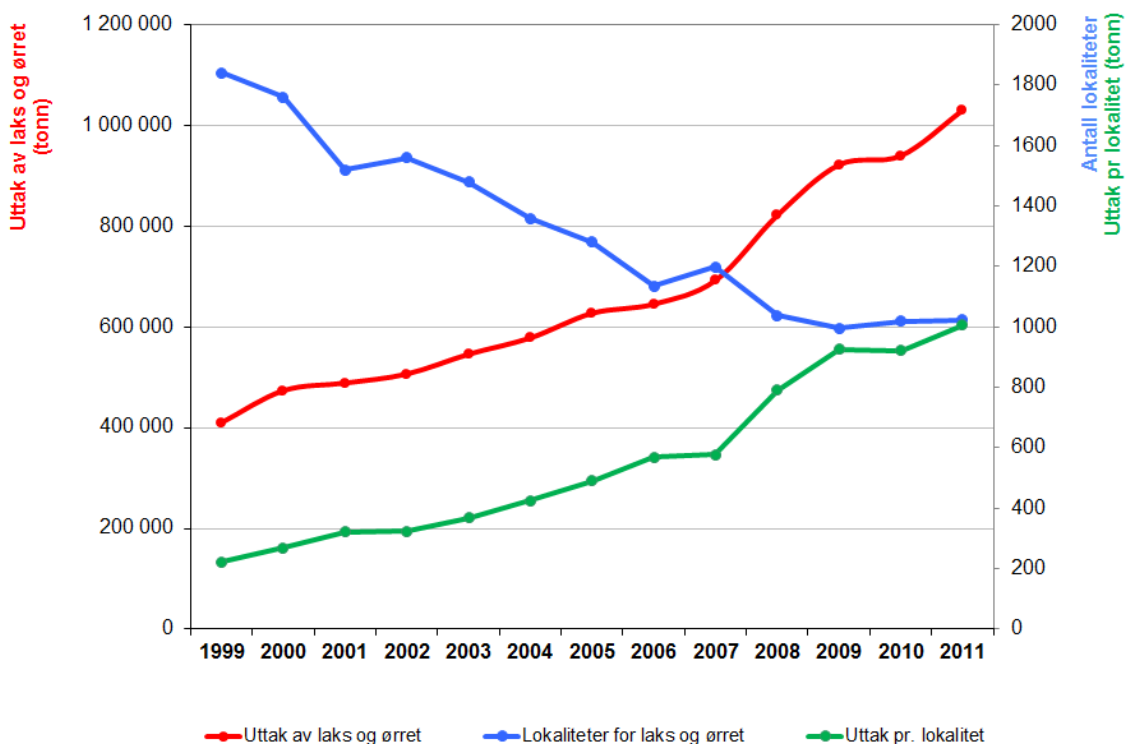
- Oppdrettsanleggets fysiske areal og sikkerhetssoner
- Fortregningsareal for nærings-, ferdsel og fritidsinteresser
- Påvirkingsareal for resipient, miljø og verneinteresser
- Spredningsareal for sykdom og parasitter

Per i dag er det ikke etablert faste kriterier for å vurdere arealbeslaget. De ovenfor nevnte arealtypene er til dels komplekse størrelser uten absolutte avgrensinger. De er også basert på skjønn og individuelle oppfatninger, som for eksempel om konkurrerende bruk er knyttet til en fiskebåt eller en konkret friluftsinnterese. Andre størrelser, som spredningsareal for sykdom, er tilsynelatende den viktigste arealbegrensende faktoren for sjøbasert oppdrettsvirksomhet. Størrelsen og betydningen av denne vil variere med gjeldende regelverk og i økende grad også med komplekse modelleringsverktøy av fysiske og økologiske parametere, som strøm, smitteavstand, miljøpåvirkning etc..

Det føres også lite systematisk statistikk knyttet til bruk og forvaltningen av arealressursen i sjø. Selv korrekte tall over fylkesvis og kommunalt tilgjengelige sjøareal innenfor grunnlinjen er i praksis lite tilgjengelig. Dette står i sterk kontrast til langt mer omfattende arealstatistikk, registreringssystemer og kartgrunnlag for landarealene våre. Det illustrerer muligens en tidligere forestilling om at kysten vår er en "Sareptas krukke" fylt med utømmelige arealressurser, men også at arealplanlegging har sitt utspring på landjorda. Dette kan tenkes å ha bidratt til at vi, som Sandersen (2007) beskriver, ikke har forvaltet potensielle oppdrettslokalteter som et begrenset gode, og at lokaliteten har vært fordelt ut fra prinsippet om "førstemann til mølla".

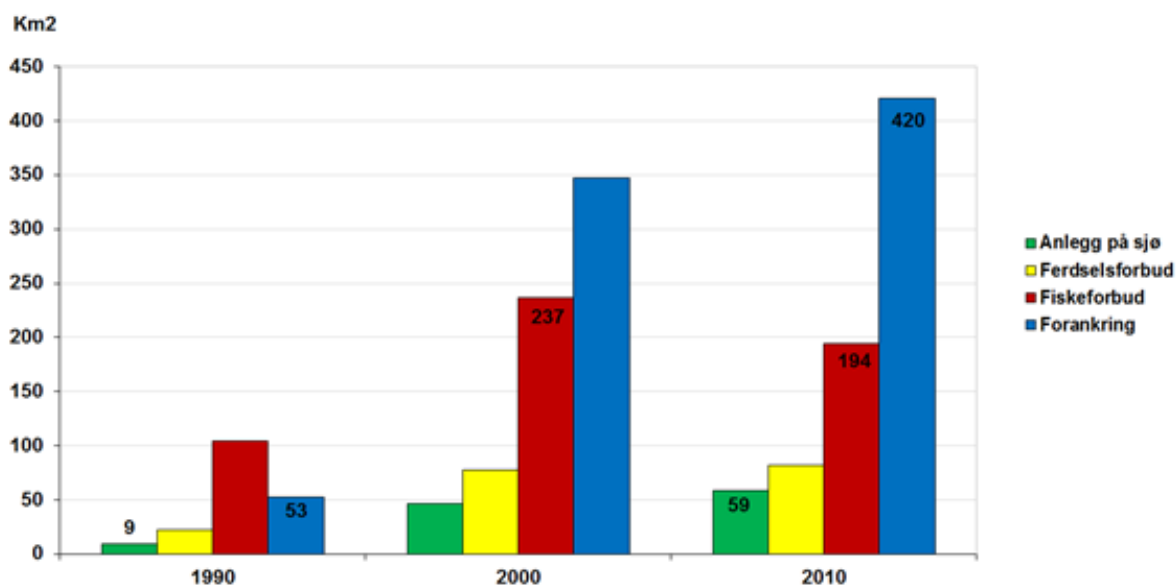
Ut fra begrenset datatilgang om arealbruken, vil vi i første omgang primært fokusere på oppdrettsanleggenes fysiske areal. Dette er fordi det er konkrete målbare parametere som også gir grunnlag for vurderinger knyttet til de andre ovennevnte arealtilnærmingene.

Antall oppdrettslokaliteter har endret seg relativt mye de siste tjue årene, fra cirka 1.400 i 1990 til en topp i 2000 med 1806 lokaliteter. Fra 2000 er antall redusert til dagens nivå på 1.007 lokaliteter. De siste års nesten halvering av antall lokaliteter har for øvrig skjedd samtidig med tildeling av 169 nye konsesjoner, en økning i tillatt konsesjons-MTB i Troms og Finnmark, og en fordobling av matfiskproduksjonen. Følgelig er uttak pr lokalitet nesten firedoblet fra 223 tonn pr lokalitet i 1999 til 1.023 tonn per lokalitet i 2011 (se Figur 1).



Figur 1 Uttak av laks og ørret i relasjon til antall lokaliteter i perioden 1999–2011 (Kilde: Fiskeridirektoratet)

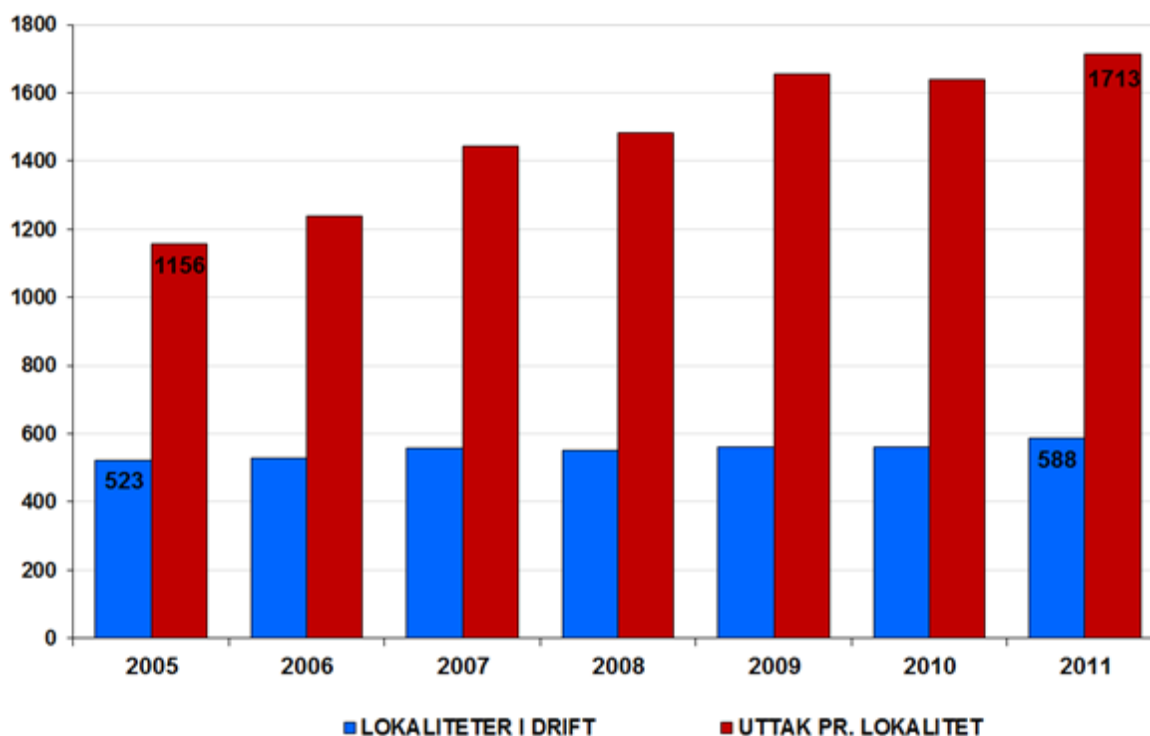
Dette har da også gitt seg utslag i endret arealbeslag, og i Andreassen *m.fl.* (2010) fremkommer noen estimat for utviklingen av oppdrettsnæringens arealbeslag, som gir en pekepinn på utviklingen fra 1990 til 2010. Som det fremkommer av Figur 2 var samlet anleggsbeslag i havoverflaten på cirka 9 km² i 1990. Det tilsvarende arealet av Gardermoen lufthavn. Anleggsbeslaget i overflaten er imidlertid økt betydelig til 59 km² i 2010. Forankringsarealet har hatt den største økningen fra 53 km² i 1990 til 420 km² i 2010.



Figur 2 Estimat over samlet nasjonalt arealbeslag av anlegg for matfiskproduksjon av laks og ørret i sjø i 1990, 2000 og 2010 (Kilde: Andreassen m.fl., 2010)

Selv om antall lokaliteter nesten er halvert de siste ti årene, bidrar økningen i anleggstørrelsen til at samlet arealbeslag likevel har økt siden 1990. Dette med unntak av samlet areal for fiskeforbudssonen, som er redusert noe de siste ti årene. Vi ser også av Figur 2 at tidligere utgjorde fiskeforbudssonen den ytre anleggsbegrensningen, og dermed var fiskeforbudssonens intensjon om å ivareta forholdet til sikkerhet og mulige brukskonflikter med fiskerinæringen fullt ut innfridd. I dag er derimot den ytre anleggsbegrensningen primært gitt i forankringene, noe som i noen tilfeller kan være problematisk i forhold til fiskeri med faststående bruk og bunntåling.

Sammenlignet med perioden fra 1990 til 2000 har også arealbeslagets samlede vekst vært langt svakere det siste tiåret. Hvis vi så ser på utviklingstrekkene for de siste årene, hvor det er tilgjengelig noe bedre statistikk for antall lokaliteter i drift, ser vi av Figur 3 at antall lokaliteter i bruk nå er relativt stabilt, mens produksjonen per lokalitet har hatt en betydelig vekst, tilsvarende 48 prosent.

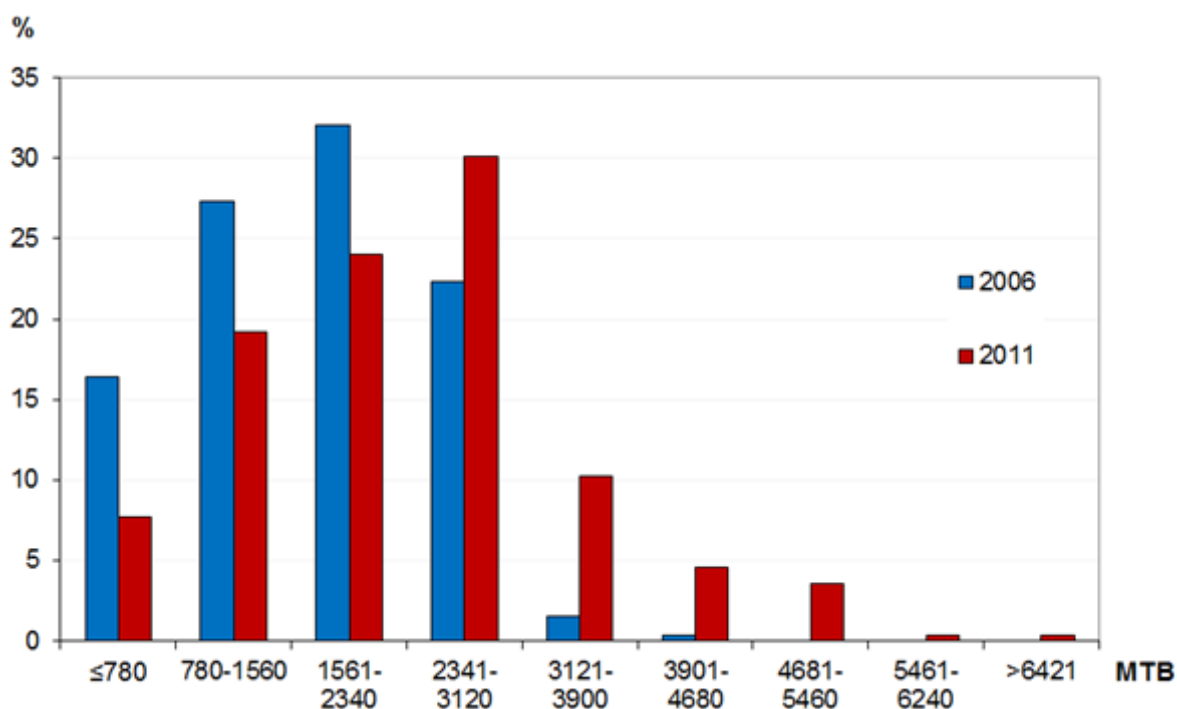


Figur 3 Antall lokaliteter i drift og uttak av fisk per lokalitet i drift – antall lokaliteter i drift angir gjennomsnittlig antall på lokaliteter i bruk til enhver tid (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Næringens samlede fysiske arealbeslag inklusiv forankringer på 420 km² utgjør mindre enn 5 promille av samlet tilgjengelig sjøareal innenfor grunnlinjen. Dette er et areal som tilsvarer arealet av Andøya eller Løvenskiolds eiendom i Nordmarka. Ferdselsforbudssonen rundt anleggene er ekskluderende for all annen bruk, og med utgangspunkt i den er det snakk om et arealbeslag tilsvarende 0,9 promille av tilgjengelig sjøareal innenfor grunnlinjen. En annen målestokk for ferdselsforbudssonens samlede arealbeslag er at det tilsvarer 8 promille av nasjonens jordbruksareal (fulldyrka og overflatedyrka jord samt innmarksbeite) på 10.300 km² (SSB). Det er dermed åpenbart at oppdrettsanleggenes fysiske arealbeslag er minimalt, men i sterk endring.

3.2 Industriell lokaliseringsstruktur

Økt produksjon på færre lokaliteter tilsier endringer i maksimalt tillat biomasse (MTB) for klarerte lokaliteter ("lokalitets-MTB"). Ved å ta utgangspunkt i Fiskeridirektoratets lokalitetsregister fremgår det at gjennomsnittlig lokalitetsstørrelse for laks og ørret var på 1.900 tonn MTB i 2006 og 2.700 tonn MTB ved utgangen av 2011. Det tilsvarer en økning på 40 prosent i løpet av fem år. I samme periode økte andelen "større lokaliteter" (lokaliteter ≥ 3 600 MTB) fra 1,9 prosent til 20 prosent. Vi ser altså en klar utvikling mot bruk av vesentlig større lokaliteter enn tidligere (jfr. Figur 4).



Figur 4 Størrelsesfordeling av oppdrettslokalteter for matfiskproduksjon av laks og ørret i sjø i 2006 og 2011 (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Utviklingen mot større lokaliteter innebærer også at lokalitetenes samlede MTB er økende. Eksempelvis økte samlet nasjonal "lokalitets-MTB" med 575.000 tonn fra 2006 nivå til nåværende nivå på 2,64 millioner tonn. I samme periode økte samlet MTB for gitte oppdrettskonsesjoner ("konsesjons-MTB") med 52.620 tonn til nåværende nivå på 0,79 millioner tonn – altså en vesentlig større anleggsøkning enn konsesjonsøkning. Det er også verd å merke seg at økningen i "konsesjons-MTB" ikke medførte etablering av nevneverdig flere lokaliteter. Det viser en vesentlig større "lokalitets-MTB" enn "konsesjons-MTB" (noe som også har sammenheng med krav om brakklegging, rullering av produksjon og strategiske lokalitetsdisponeringer blant oppdretterne).

Konsesjonsgivende myndigheter opplyser at lokaliteten som omsøkes i dag er langt større enn tidligere, og at det er en åpenbar trend mot høyproduktive "super-lokaliteter" med MTB på 5.400 tonn eller mer. I tillegg til økt lokalitetskapasitet, utvikles nye løsninger for anleggsutforming og plassering av merder og flåter. Dette gjøres for å få til hensiktsmessige løsninger i forhold til storflåtedrift, større servicebåter, økte krav til manøvreringsareal, mer industriell drift, bedre vannutskifting, redusert resipientpåvirkning og møte strengere krav til blant annet anlegg, forankring og rømningssikring. Dette innebærer eksempelvis adskilte merd- og forankringssystemer med felles flåte på samme lokalitet. Samlet arealbeslag på lokaliteten økes dermed, og enkelte lokalitetsøknader innebærer fysisk arealbeslag i havoverflaten på over 150 dekar og forankringsstrekke på inntil 2 km med tilhørende beslag av bunnareal på opptil 700 dekar. Dette representerer en mer industriell lokaliseringsstruktur som, sammenlignet med tidligere småskalaanlegg, vil kunne være mer ekskluderende i forhold til nærliggende brukere og interesser. Samtidig muliggjør det lokalisering lengre fra land og landbaserte interesser. I tillegg innebærer denne driftsformen muligheter for å redusere arealbruk og inngrep i form av landbaser, kaier og bygninger i strandsonen.

3.3 Utvikling av tredje generasjons lokaliseringsstruktur

I forbindelse med bekjempelse av sykdom og luseforebyggende tiltak er det i ferd med å etableres en lokaliseringsstruktur med større grad av koordinert og klyngevis drift i store soner, adskilt av store oppdrettsfrie "branngater". Dette er også basis i Arealutvalgets innstilling (Anon., 2011), som også foreslår en rekke andre tiltak med betydning for både næringsstruktur, arealbehov og kommunal arealdisponering og holdning til oppdrettsnæringen. Det gjenstår å se hvilket omfang forslagene vil få. Det er likevel all grunn til å anta at prinsippet om sonebasert drift vil innføres, og at næringen er i ferd med å innføre en *tredjegerasjons* lokaliseringsstruktur. Følgelig står havbruksnæringen foran en av sine største omlegginger, som også vil forutsette reforhandling av arealressursene og endringer i etablerte kystsoneplaner. Det medfører behov for nye og større lokaliteter, men også reforhandling av tidligere tildelte områder, og dermed også nye tilpasninger i både kystsoneplaner og forvaltning.

Tradisjonelle kystsoneplaner, med små områder avsatt til akvakultur i tilknytning til land, med liten tilpasning til smittehygiene, andre kommuners kystsoneplaner, økosystembetragtninger etc., vil ha liten relevans for en slik tredjegerasjons lokaliseringsstruktur. Konsekvensen vil bli at mange kystsoneplaner vil måtte omarbeides og settes inn i en større sammenheng. Vi ser gjennom arbeidet med prosjektet iKyst, at det blir stadig mer kompleks kunnskap og flere hensyn som skal håndteres i kystsonene og at det blir neppe mindre komplisert å planlegge å forvalte arealressursene i kystsonen i fremtida. Den reviderte Plan- og bygningsloven gir imidlertid økte muligheter for regional forvaltning og allokering av arealressursene i kystsonen. Et vesentlig element for å kunne lykkes med denne forvaltningen er at det foreligger tilstrekkelig vilje til å avsette arealressurser som trengs for en ny lokaliseringsstruktur i oppdrettsnæringen.

3.4 Lokalitetsbruk og fordeling av ringvirkninger

Tidligere var tildelingen av oppdrettskonsesjoner et sterkt distriktspolitisk virkemiddel, hvor næringssvake kommuner ofte ble prioritert. Lokalitetens egnethet kom i neste omgang når lokalitetene skulle klareres. For å sikre at konsesjonen ble drevet i tildelingskommunen ble det etablert en egen flytteforskrift, med hovedregel om forbud mot flytting av konsesjoner over kommune- og fylkesgrenser. Eier og driver var tidligere oftest den samme og hjemmehørende i konsesjonskommunen, større deler av verdikjeden og ringvirkningen av næringen var dermed lokalt forankret. Kommunen og oppdretteren var i en slags symbiose og arbeidet ofte tett sammen, både for å sikre nye produksjonsrettigheter og utvikling av nødvendig infrastruktur. Det knyttet seg både til veier, kaier, industriområder og til dels bygg og anleggsfasiliteter, og i flere tilfeller delfinansierte også kommuner service som private veterinærtjenester. Det var også en viss konkurranse mellom kommuner for å sikre seg oppdrettsetableringer, og oppdrett ble ofte prioriterte i forbindelse med arealdisponeringen og mange kystsoneplaner var i realiteten havbruksplaner/arealplaner for utvikling av oppdrettsnæringen. Den kommunale tilretteleggingen, ofte i næringssvake kommuner, ble nok gjort med visshet om et forvaltningsregime og en næringsstruktur som innebar en direkte kobling til lokal sysselsettings- og verdiskapingsgevinst.

Flytteforskriften ble til i en tid hvor hver konsesjon i hovedregel var tilknyttet kun en lokalitet, og med overgangen til en såkalt *andregenerasjons* lokalitetsstruktur, med smittehygienisk generasjonsskille og brakklegging var det nødvendig med flere lokaliteter. Nyttildelinger av produksjonsrettigheter forsterket også behovet for flere lokaliteter. Samtidig skjedde det en konsentrasjon av produksjonsrettigheter og mange selskap fikk kontroll over konsesjoner fordelt i flere kommuner og fylker. Dette, sammen med flere andre erfaringer, ønsker og krav med hensyn til drift, sykdom og miljø, innebar at forbudet mot flytting over kommunegrensen ble oppfattet som et hinder for videreutvikling av næringen, og flytteforbudet og flytteforskriften ble opphevet i 2004. Opphevelsen av forskriften innebar også mulighet til samlokalisering og samdrift av konsesjoner og selskap.

Vi kjenner ikke til at det er utført noen grundige analyser om hvilken effekt opphevelsen av flytteforskriften fikk for næringen og lokalsamfunn, men det er nærliggende å peke på noen generelle forhold. Det ble en bevegelse mot lokaliteter med større resipientkapasitet, ofte på dypere vann, på mer eksponerte områder – uavhengig av kommunegrenser. Samlokalisering og samdrift ga også grunnlag for større og mer rasjonell drift. Det kan også antas at opphevelsen av flytteforskriften var en vesentlig forutsetning for økt industrialisering.

I Figur 1 ser vi også at produksjonsveksten økte markert etter 2006, altså en tidsforsinkelse på to år etter opphevelsen av flytteforskriften, som samsvarer med tidsbruk til klareringen av lokaliteter og produksjonstiden for et nytt generasjonsutsett. For utviklingen av næringen er det nærliggende å konkludere at opphevelsen av flytteforbudet var positivt.

Det var relativt lite støy fra kommunene i forbindelse med opphevelsen av flytteforskriften. Årsaken er sammensatt og vi vil ikke her gå noe nærmere inn på det, men vil vise til at det skjedde på et tidspunkt hvor laksenæringen rett i forkant hadde hatt en hard periode med en rekke konkurser. Samtidig var det økte forventninger til oppdrett av marin fisk og skalldyr langs kysten, og det ble ofte argumentert for at nye virksomheter kunne ta i bruk fraflyttede lakselokaliteter. Dermed kunne kommunens forventninger knyttet til akvakulturnæringen blitt noe mer sammensatt en tidligere.

I ettertid er det klart at opphevelsen av flytteforskriften muliggjorde konsentrasjon av produksjon til færre og større lokaliteter. Det er vanskelig å finne tall og data over hvordan dette har gitt seg utslag i lokalitetsbruk- og behov for enkeltkommunene. Ved å ta utgangspunkt i lokalitetsregistre fremgår det at før opphevelsen av flytteforskriftene var det 169 kommuner med lokaliteter klarert for matfiskproduksjon av laks og ørret, mens tilsvarende antall i dag er 157 kommuner. Det er altså snakk om kun 12 færre kommuner med klarerte lokaliteter, men dette gir neppe et fullgodt bilde av kommunal produksjonsfordeling. Som nevnt er det flere klarerte lokaliteter som hverken er i bruk eller kun brukes i en meget beskjeden grad. Produksjonene varierer også meget, og mens enkelte lokaliteter har en årsproduksjonen på langt under 1.000 tonn har enkelte høyproduktive lokaliteter årsproduksjon på over 10.000 tonn.

Det er usikkert hvordan endringen i lokalitetsstrukturen konkret har påvirket næringsstruktur og fordelingen av ringvirkninger. Det er imidlertid åpenbart at næringen har fått en mer "nomadisk" struktur med kontinuerlig flytting av personell, eierskap, utstyr og fisk på tvers av kommunale og regionale grenser. Fordelingen av positive og negative ringvirkninger har

dermed også endret nedslagsfelt, mellom ytterpunktene med rene "merdkommuner" uten nevneverdige positive ringvirkninger, og "ringvirkningskommuner" med betydelige og helt avgjørende betydning for sysselsetting og verdiskaping. Her er spesielt lokalitetsbundet virksomhet som slakteri og foredlingsanlegg vesentlige ringvirkningsdynamoer, men i tråd med industrialiseringen kan det også antas at større settefiskanlegg og spesialiseringen av utsyr- og servicetjenester til næringen har bidradd til økt konsentrasjon av positive ringvirkninger. Noen kommuner som i sin tid gjorde mye for å legge til rette for oppdrettsnæringen, opplevde også at lokale aktører solgte virksomheten ut av kommunen, og at sysselsettingen og verdiskapingen ble flyttet ut av kommunen. Dette har sannsynligvis avspeilet seg i en større variasjon i lokal oppslutting om næringen, og parallelt med økte overskudd i oppdrettsnæringen de senere årene har kravet om at kommunene skal få mer igjen av verdiskapingen blitt reist med stadig større styrke.

4 Kommunenes holdninger til oppdrett og tilrettelegging for videre vekst

Analysen av kommunenes holdning til oppdrett, og derigjennom deres tilrettelegging for videre vekst i næringen, bygger på de intervjuundersøkelsene som ble redegjort for over, i tillegg til øvrige arbeider ved instituttet som har relevans for denne problemstillingen. I dette kapitlet redegjøres det for våre funn langs flere dimensjoner som ofte nevnes av ordførere eller kommuneplanleggere i intervjuene. Vi har i tillegg valgt å utfylle resultatene fra intervjuene med statistikk eller offentlig tilgjengelig informasjon. Gjennom å følge debatten om holdningene til oppdrett i kystkommunene er det tre faktorer som ofte nevnes; verdiskaping, ringvirkninger og økonomisk kompensasjon lokalt.

Kapitlet er derfor bygd opp på følgende måte. Innledningsvis gir vi en overordnet oversikt over verdiskaping i næringen; etter vårt syn en sentral forklaringsvariabel for den holdningsendring som i alle fall er å spore i den offentlige debatten. Disse faktorene ble også sentrale i de intervjuene som ble gjennomført. Deretter drøftes hvilke ringvirkninger oppdrettsnæringen har lokalt. Dette er et sentralt tema for legitimiteten til næringen samtidig som det ofte nevnes i den offentlige debatten som en viktig forklaringsfaktor for holdningen til oppdrett i kystkommunene. Kapitlet avsluttes med en drøfting av det tredje sentrale elementet – økonomisk vederlag - som er ment å påvirke kommunenes holdning til oppdrett.

4.1 Verdiskaping i norsk havbruksnæring⁸

Verdiskaping er et sentralt, men samtidig problematisk, mål for økonomisk aktivitet. Teknologisk utvikling og endring i eierskapsstruktur i fiskeoppdrett har ført til at mange kommuner får lite igjen fra oppdrettsanlegg i sine kystområder. På samme tid er oppdrett ansett som viktig for nasjonal verdiskaping. Dette har til en viss grad ført til en målkonflikt mellom nasjonale og kommunale interesser i tilretteleggingen for havbruk i kystsonen. Samtidig som oppdrettsnæringen i 2009–2010 leverte "all-time-high"-resultater, fikk næringens omdømme en liten knekk, med stadige medieoppslag om lakselus, rømming og begrensede lokale ringvirkninger. Med dette som bakteppe har flere kystkommuner gått sammen i arbeidet for at mer av verdiskapingen fra oppdrett må tilfalle lokale myndigheter. Deres budskap er at tilrettelegging for oppdrett kan bli skadelidende inntil en form for godtgjørelse er på plass⁹.

Debatten rundt oppdrett har derfor vært preget av følgende sentrale spørsmål de siste årene;

- Er oppdrettsnæringen i utakt med samfunnets forventninger, der næringsaktører og nasjonale myndigheters mål om økt aktivitet ikke nødvendigvis får gehør i alle kommuner?
- Er diskusjonen rundt vederlag fra oppdrett et utslag av den kommunale armod som gjør at de søker med lys og lykte for å finne inntekter for å dekke kommunenes kostnader ved å tilby sine innbyggere de pålagte og frivillige velferdstjenester?

I dette avsnittet forsøker vi å belyse kampen om areal i kystsonen fra et økonomisk ståsted: Kystsoneplanlegging innebærer fordeling av areal til ulike bruk, og sentralt i samfunns-

⁸ Omtalen i dette underkapitlet bygger i stor grad på Isaksen & Mikkelsen (2012).

⁹ Se leserinnlegg fra NFKK i Fiskeribladet Fiskaren, 29. juni 2011, s. 35.

økonomien står nettopp *fordeling av knappe ressurser for produksjon av alternative goder*. Vi argumenterer først for nytten av et økonomiperspektiv på arealplanlegging i kystsonen. Deretter belyser vi begrepet *verdiskaping* og relaterer det til ulike aktører i kystsonen. For å belyse mulige utslag av å bruke verdiskaping i praktisk kystzoneplanlegging konsentrerer vi oss i hovedsak om *én næring i én kommune*: lakseoppdrett i Alta. Vi drøfter hvilke data som behøves for å vurdere ulike næringers verdiskaping og verdiskapingsevne på en god måte. Til slutt diskuterer vi, med utgangspunkt i verdiskaping, misforholdet mellom sentrale myndigheters ønske om vekst for oppdrettsnæringen og kommunenes vilje til å tilrettelegge for denne. Et sentralt spørsmål er på hvilket nivå i plansystemet verdiskaping bør prioriteres, og hvilke incentiver foreligger i dag for å oppnå dette? Helt til slutt trekkes noen konklusjoner om muligheten for, og nytten av, å bruke økonomiske data i praktisk kystzoneplanlegging.

4.1.1 Økonomer i kystsonen

Kjernen i samfunnsøkonomi er spørsmålet om fordelingen av knappe ressurser. Samfunnsøkonomisk effektivitet fordrer at ressursene nyttes der de er mest produktive. I kystsonen er det konkurranse om arealressursene, og areal er en innsatsfaktor, på lik linje med andre, som inngår i produksjon av fisk (vill og oppdrettet), transport-, miljø-, rekreasjons- og friluftstjenester. Konkurransen er kanskje moderat i dag, men den er ventet å øke (Fiskeri- og kystdepartementet, 2007). Noe av dagens arealknapphet er nok skapt av oppdrettsaktørers strategiske tilpasninger gjennom å tilegne seg areal/lokaliteter for å holde potensielle konkurrenter borte fra "sine" områder (se f.eks. Sandersen, 2007).

Arealtildeling i kystsonen avviker fra den vanligste økonomiske fordelingsmekanismen, der markedet avgjør hvem som får råderett over en ressurs. Det spesielle med kystsonen er mangelen på eiendomsrett, der bruksretten til arealer, eksklusiv eller ikke, oftest tildeles gjennom kystzoneplanlegging og enkeltvedtak hos kommune, fylkeskommune eller stat. Kommunens planrett er hjemlet i Plan- og bygningsloven (2008) til å gjelde arealet fra marbakken og ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. På land er det meste av grunneiendom avklart gjennom eierskap¹⁰, men innholdet i eiendomsretten på land reguleres også av offentlige planer. For kystzonearealer, som har trekk av å være kollektive goder, er det naturlig at myndighetene fordeler godet i tråd med demokratiske prinsipper.

I et velfungerende marked er det prisen som angir godets relative knapphet. I kystsonen kan enkelte områder være ugjestmilde og lite produktive, og dermed ikke etterspurt, mens det kan være stor rift om de beste områdene – enten formålet er badestrand, oppdrettslokalitet, fiskeplass eller naturvernområde. Verdien synes å tilta når arealet befinner seg i nærheten av store befolkningskonsentrasjoner eller har god infrastruktur. Kampen om plass starter ikke før flere ønsker det samme arealet. Spørsmålet er om tildeling av areal i kystzoneplanlegging kan finne hjelp fra økonomisk teori og økonomiske data¹¹.

Siden bruken av kystsonen tradisjonelt har vært spredt utover både i tid og rom, har det vært relativt få konflikter. Enkle, ofte hevdvunne, navigasjonsregler har avgjort bruk, og den største faren har vært sammenstøt med "moder jord". Transport og fiske i våre kystfarvann

¹⁰ Markedet ivaretar heller ikke all fordeling av landressurser. Arealbruken er ofte underlagt ulike begrensninger. Staten kan også ekspropriere eiendom når viktige samfunnsmessige interesser står på spill.

¹¹ Strengt tatt er det ikke arealer som tildeles, til tross for at de ulike bruksområdene som avsettes i kommuneplaners arealdel, er todimensjonale. Ulikt for landområder så er det (i alle fall for de to dominerende næringsaktørene i kystsonen: fiskere og oppdrettere) den romlige dimensjonen *under* vannspeilet som er av interesse.

setter ikke varige spor etter seg på overflaten. Slik bruk av kystsonen har sjelden hatt en fortrenningseffekt overfor andre, med unntak av oppankring, låssetting, brygger og liknende. Dette har endret seg, særlig med oppdrettsnæringens fremvekst, med fysiske innretninger av mer varig karakter. Men selv disse er av reversibel karakter. I oppdrettsnæringen er som nevnt antall lokaliteter redusert med 45 prosent fra 2000 til 2010 (Andreassen *m.fl.*, 2010). Bunnfaunaen under oppdrettsanlegg kan være "skadet", men på overflaten er det ingenting som skulle forringe andres bruk av området.

I kystzoneplanlegging kan det tenkes at tildeling av et avsidesliggende sjøareal til oppdrettsformål ikke fortrenger andres opplevelse eller utnyttelse av arealet. Det motsatte er også lett å tenke seg: Ved å forbeholde et sjøareal til oppdrett kan det gå på bekostning av fiske, sjøtransport eller muligheten til å utnytte området til rekreasjonsformål. Til grunn for *nyttekostnadsanalyser*, som staten bruker for å avgjøre om tiltak er *samfunnsøkonomisk lønnsomme* (Finansdepartementet, 2005) benyttes et kriterium (*Kaldor/Hicks*) som tilsier at et tiltak kan iverksettes dersom de samlede økonomiske gevinstene er større enn ulempene. Gevinstene for "vinnerne" er da store nok til å kompensere "taperne" for de ulempene de påføres. Om kompensasjon faktisk skjer, tas det ikke stilling til. For de som berøres, vil det naturligvis være viktig.

4.1.2 Verdiskaping som målekriterium

I søket etter økonomiske vurderingskriterier som kan belyse og avhjelpe tildeling av arealer i kystsonen, peker *verdiskaping* seg ut som det beste, av flere grunner. For det første fordi verdiskaping (heller enn sysselsetting, lønnsomhet, overskudd eller andre) er det som tillegges vekt i lov. I Plan- og bygningsloven er verdiskaping et av svært få økonomiske begrep, der det heter at planlegging etter loven skal "... legge til rette for næringsutvikling og verdiskaping", som ett av åtte hovedhensyn¹². I tillegg er verdiskaping vektlagt i de fleste offentlige politiske dokumenter, på alle administrative nivåer, også innen vår kontekst. Ett av seks hovedmål for regjeringens fiskeri- og havbrukspolitikk er at: "Norge skal ha bærekraftige marine næringer med høyest mulig samlet verdiskaping, god lønnsomhet og internasjonal konkurransekraft i hele verdikjeden" (Fiskeri- og kystdepartementet, 2007: 9). Fiskeridirektoratets overordnede mål er å: "... fremme lønnsom og verdiskapende næringsaktivitet gjennom bærekraftig og brukerrettet forvaltning av marine ressurser og marint miljø" (Fiskeridirektoratet, 2011a). Et hovedmål i Altas kommuneplan (Alta kommune, 2004: 28) er at "Alta vil ha økt verdiskaping og mer lønnsomme arbeidsplasser innen bransjer eller handel der vi har en lokal fordel". Dermed blir det viktig hvorvidt kommunale planleggere og beslutningstakere er i stand til å vurdere effekten på verdiskaping når bestemte arealer tildeles forskjellige brukergrupper og brukere. Men hva er det egentlig som menes med begrepet verdiskaping, og hvordan kan det vektlegges i planlegging for kystsonen?

4.1.3 Hva er verdiskaping?

Verdiskaping dukket for alvor opp som en del av språket fra slutten av 1970-årene, og har de siste 20 årene dominert den offentlige debatten, etter at begrepet *økonomisk vekst* ble grundig kompromittert av miljøbevegelsen. Verdiskaping er blitt et mantra, og kanskje den viktigste metaforen, i offisiell politisk retorikk (Kvåle, 2005). I Statistisk sentralbyrås (SSB) terminologi benyttes verdiskaping synonymt med bruttoprodukt (for en næring) eller brutto

¹² I Plan- og bygningslovens (2008) § 3-1, om oppgaver og hensyn i planlegging etter loven, bokstav d).

nasjonalprodukt (BNP – for en nasjon). Bruttoproduktet er lik brutto produksjonsverdi minus vareinnsats, og et lands verdiskaping (BNP) er da summen av alle bedrifters bruttoprodukt. Verdiskaping er altså *verdien av produksjonen av økonomiske goder fratrukket vareinnsatsen* (Bojer, 2007). Verdiskapingen følger de ulike ledd i verdikjeden, der produksjonen på et nivå i verdikjeden ofte blir en del av vareinnsatsen til det påfølgende. Verdiskapingen i hvert ledd blir forskjellen mellom salgsverdi og vareinnsatsverdi.

I mange tilfeller kan enkeltaktører ha kontroll over flere verdikjedeledd. Slik vertikal integrering er fra et samfunnsøkonomisk ståsted bare interessant dersom det medfører en verdiskapingsgevinst gjennom mer effektiv bruk av ressursene. I tillegg til vare- og tjenesteinnsatsen fra foregående ledd i verdikjeden tilkommer det vareinnsats fra andre parallelle verdikjeder, som for eksempel fôr til matfiskoppdrett. Merk at arbeidskraft ikke regnes som vareinnsats, selv om det er en innsatsfaktor i produksjonen. Arbeidskraftkostnaden trekkes derfor ikke fra produksjonsverdi når man beregner verdiskaping.

Bruken av ressurser bidrar til samfunnsøkonomisk verdiskaping, og målet er at denne skal være størst mulig. En annen viktig dimensjon ved verdiskapingen er *fordelingen* av den. Fordeling er interessant og viktig, både fra et politisk og et geografisk ståsted. Verdiskapingen fordeles mellom de som har stilt innsatsfaktorer til rådighet for produksjon, i form av kapital eller arbeid, som godtgjøring av bedriftens eiere, långivere og ansatte. I tillegg tar staten sin del av verdiskapingen gjennom skatt, i alle fall i Norge, noe som kan ses på som et vederlag for næringens bruk av samfunnets infrastruktur.

Verdiskapingsbegrepet bærer med seg de samme ulempene som BNP: Mye av produksjonen i samfunnet fanges ikke opp, så som egenproduksjon, frivillig og ulønnet arbeid, og den svarte økonomien. Det justeres normalt ikke for forbruk av naturressurser eller forurensning. Kultur- og naturverdier som ikke verdsettes i et marked, blir heller ikke tatt med. Den fagøkonomiske betydningen av begrepet verdiskaping kan avvike betydelig fra hva "folk flest" legger i det, og meningsinnholdet er ofte avhengig av avsender. For eksempel definerer Møre og Romsdal fylkeskommune (2008:24) verdiskaping slik: "*Med verdiskaping meiner vi verksemd som gir sysselsetting og skapar økonomiske verdiar, samt rammetilhøve og tilrettelegging for dette.*" Til tross for at verdiskaping er autoritativt definert av økonomer, så har både sysselsetting, omsetning og eksportverdi ofte vært benyttet analogt med verdiskaping. En vid tolkning av begrepet anerkjennes da også av myndighetene¹³.

Uten å foregripe den videre diskusjonen fremstår det som ukontroversielt å hevde at en ensidig vektlegging av verdiskaping i tildeling av areal i kystsonen ville favorisere oppdrett. I dag finnes det (med et visst unntak for petroleumsproduksjon) ingen kjente næringsveier i kystsonen som på like begrenset areal kan frembringe et så stort bidrag til verdiskapingen.

¹³ I sine kommentarer til plan- og bygningsloven gir Miljøverndepartementet (2009b:21-22) følgende beskrivelse av hensynet til verdiskaping: "*Verdiskaping er et vidt begrep. Det siktes til samfunnsøkonomisk verdiskaping i vid forstand. Kjernen i dette målet er at samfunnets ressurser skal forvaltes på den måten som gir størst samfunnsmessig nytte, alle hensyn tatt i betraktning. Planleggingen skal gi kunnskap om de ulike problemer, hensyn og interesser i samfunnet, og få besluttede organer til å vurdere systematisk hvordan de best kan løses. Bruken av arealer skal være mest mulig optimal i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette krever kunnskap om ulike arealers verdi og muligheter, og muligheter til bevisst å velge mellom alternativ arealbruk ut fra denne kunnskapen. Loven er et viktig virkemiddel for å legge til rette for næringsvirksomhet og sysselsetting, både gjennom aktiv næringsplanlegging i kommuner og regioner, og ved å sette av arealer til næringsvirksomhet som kan være utbyggingsklare når interesser og behov melder seg. Det må legges til rette for etableringer slik at bedrifter kan tiltrekkes når produksjons- og markedsmuligheter melder seg.*"

Men selv om oppdrett fremstår som den mest økonomisk innbringende bruk av kystsonen, så innebærer en tildeling av et område til noen at andre interessenter potensielt fortrenses. Som ellers i økonomien er det samfunnets *alternativkostnad* som står på spill. Det innebærer at områdets verdi for andre brukere må vurderes og tas hensyn til. Å verdsette goder og tjenester som ikke omsettes i et marked, som natur- og kulturmiljø og biologisk mangfold, er en vanskelig oppgave – og for omfattende til å diskuteres her. Under redegjøres det for oppdrettsnæringen og Alta kommune, og utfordringer for kystsoneplanlegging der.

4.1.4 Lakseoppdrett

Oppdrettsnæringen har i løpet av 40 år blitt en av våre viktigste eksportnæringer. Fra en start med småskalabedrifter og dammer på land, har utviklingen gått i retning av større og større enheter og bedrifter. I 1994 hadde hvert oppdrettsselskap i gjennomsnitt 1,2 oppdrettskonesjoner, i 2000 hadde det vokst til 3 konsesjoner per selskap, mens det i 2010 i gjennomsnitt hadde 6,6 konsesjoner (Fiskeridirektoratet, 2011b). I samme periode har antall konsesjoner (matfisk, laks i sjø) økt med 22 prosent til 974. I 2011 finner vi seks store norske oppdrettsselskap notert på Oslo børs (Cermaq, Grieg Seafood, Lerøy Seafood, Marine Harvest, Norway Royal Salmon og Salmar) i tillegg til tre utenlandske. Det største, Marine Harvest, stanger i taket på myndighetenes 25-prosents eierskapsbegrensning, og de fem største selskapene kontrollerte 48 prosent av konsesjonene ved utgangen av 2010. I 2010 ble det slaktet 982.000 tonn laks og ørret til en førstehåndsverdi av nesten 30 milliarder kroner. Av dette gikk 99 prosent (!) til eksport (970.500 tonn) til en verdi av 33 milliarder kroner. Fra 2008 til 2010 økte eksportvolumet med 19 prosent, mens eksportverdien steg med 77 prosent. Etter 2005 har oppdrett generert større eksportinntekter enn de tradisjonelle fiskeriene.

Parallelt med at selskapene har blitt større, har næringen blitt stadig mer kapitalintensiv – en utvikling som ble foreskrevet så tidlig som i 1985 (NOU, 1985:22). Fra 1994 til 2010 økte produksjonen av laks og ørret med 348 prosent, fra 219 000 til 982.000 tonn, samtidig som antall sysselsatte falt med to prosent, til 3.338 personer. Produksjonen per sysselsatt økte fra 65 til 295 tonn i perioden. Men selv om utviklingen viser en suksesshistorie, har næringen hatt sine kriser; med sykdom og markedskollaps. I dag bærer næringen preg av å gå i retning av superlokalteter i trygg avstand fra andre lokaliteter – en utvikling som er drevet av veterinære hensyn så vel som politiske ønsker, teknologiutvikling og driftsøkonomiske beslutninger. Til tross for at antall lokaliteter er redusert langs hele norskekysten, er det enighet om at kampen om kystsonen tilspisses (Anon., 2011). Konfliktnivået i kystsonen har tidligere vært relativt lavt (Røsvik & Sandberg, 2002), men tilgangen på velegnede nye lokaliteter anses som flaskehalsen for videre utvikling i oppdrettsnæringen (Torgersen *m. fl.* 2010). Over halvparten av norske kystkommuner (157 av i alt 276) har godkjente oppdrettslokaliteter for laks og ørret. Kommunene er ansvarlige for kystsoneplanlegging, og oppdrettslokaliteter aksepteres bare innenfor definerte akvakulturområder (jf. Akvakulturloven 2005). Kommunenes prosesser med kystsoneplanlegging har ofte vært initiert og gjennomført for å tiltrekke seg og tilrettelegge for oppdrettsvirksomhet. Det er derfor naturlig at kommunene er oppmerksomme på hva de får igjen for å tillate oppdrett i "deres" farvann.

4.1.5 Alta kommune og betydningen av marine næringer

Hver kommune har sine utfordringer knyttet til kystsoneplanlegging. I dette avsnittet skal vi redegjøre for dette arbeidet i Alta. Vi har valgt Alta dels fordi dette er en viktig fjord for

oppdrett samtidig som dette er et fjordsystem hvor oppdrett kommer i konflikt med ulike næringer som turisme og den tradisjonelle fiskerinæringen. Samtidig er dette et fjordsystem hvor det er gjort en grundig jobb med kystzoneplanlegging og hvor denne er analysert i forskningsprosjektet iKyst.

Alta har vært en foregangskommune hva gjelder arealdisponering i kystsonen (Stokke *m. fl.*, 2006), og vedtok allerede i 1991 sin første kystzoneplan. Alta er med sine 19.000 innbyggere Finnmarks mest folkerike, med 25 prosent av alle finnmarkinger. Med sine 3.653 km² er kommunen landets 6. største. I tillegg kommer Altafjorden på 725 km² og en kystlinje på 568 km. Altaelva er en av Norges beste lakseelver, og den indre delen av Altafjorden er utpekt som *nasjonal laksefjord*.

Alta har lange tradisjoner innen fiske, fiskeforedling og oppdrett, selv om næringslivet i dag domineres av varehandel, offentlig forvaltning og tjenesteyting. Altafjorden gir fortsatt gode fiskefangster, men også i Alta har det vært nedgang i antall fiskefartøy og fiskere, og fiskerne blir stadig eldre. Fra 1990 til 2010 falt antall fiskere fra 298 til 105 (65 prosent), antall fiskefartøy falt fra 184 til 107 (42 prosent), mens snittalderen for heltidsfiskere økte fra 39 til 47 år. Fiskeflåten i Alta domineres av små sjarker. Av 100 Alta-registrerte fartøy i Fiskeridirektoratets merkeregister (mai 2011) var 25 fartøy under åtte meter og 89 under elleve meter. 37 fartøy hadde deltakerrettighet i den adgangsbegrensede reguleringsgruppen i torskefisket i nord (Gruppe I). Ett av disse hadde rettigheter i pelagisk sektor. Alta har også en stor torske-/rekefart, som ikke leverer sin fangst i kommunen.

Alta har hatt opptil åtte fiskeforedlingsbedrifter som har drevet samtidig, men i seinere år har det bare vært ett mottak i kommunen, i Kvalfjord. Det mottok om lag 300 tonn fisk til en verdi av cirka 3 millioner kroner i 2009, men har sendt fisken til Hammerfest for foredling de siste årene. I 2011 ble også dette mottaket nedlagt, slik at fiskerne i fjorden har fått enda lengre gangavstand til nærmeste fiskekjøper. Altafiskerne har imidlertid lang tradisjon for selv å ivareta fangsten gjennom å tørke og selge den.

Samtidig med torskekrisen rundt 1990 vokste oppdrettsaktiviteten i kommunen sterkt, og fiskere tok seg gjerne arbeid i oppdrettsnæringen etter en kort og hektisk torskesesong som følge av reduserte torskekvoter. Deres kompetanse om lokale fiskeplasser, grunn- og strømforhold, fortøyninger og liknende var nyttig og verdifull for oppdrettsbedriftene.

Oppdrett i Alta ble etablert av lokale entreprenører fra seint på 1970-tallet. Fra 1990 til 2005 var det fem oppdrettere i Altafjorden (Langfjord Laks as, Finnmark Stamfiskstasjon AS, Altafjord Oppdrett AS, Volden Fiskeoppdrett AS og AS Tri), alle med lokalt eierskap og med fire slakterier. I 2011 er de alle gått inn i nasjonale børsnoterte oppdrettskonsern (Cermaq, Grieg Seafood og Norway Royal Salmon), i praksis uten lokalt eierskap og med bare ett slakteri i drift i Alta.

Å beregne oppdrettsproduksjonen (slaktet mengde) fra Altafjorden er vanskelig, siden konsesjonene eies av store aktører med lokaliteter i andre deler av fylket¹⁴. Kapasiteten på de ulike lokalitetene – som er tilknyttet den enkelte konsesjon og dermed bestemmende for

¹⁴ Per juni 2011. De tre selskapene har åtte konsesjoner i Lebesby, Loppa og Måsøy som også kan benytte lokaliteter i Alta. Ni av Altas 22 konsesjoner kan også utnyttes på lokaliteter i Kvalsund eller Måsøy kommune.

kapasitetsutnyttelsen – varierer også (i Alta fra 900 til 3.480 tonn). Å summere kapasiteten over konsesjoner eller lokaliteter gir ingen god pekepinn på uttaket, og slaktet mengde det enkelte år vil avhenge av utsettetidspunkt, tilvekst, sykdom og rømming¹⁵. Med sine 22 av fylkets 90 matfiskkonsesjoner, og 21 av totalt 62 lokaliteter i 2009, er Alta den største oppdrettskommunen i Finnmark. Våre estimat for slaktet mengde laks fra Altafjorden, basert på offisielle tall som vi legger til grunn seinere, er på 8.500–8.900 tonn i 2009 (Isaksen, 2010). Da er de fire konsesjonene som ble tildelt i 2009 holdt utenfor. Fiskeridirektoratets beregninger viser imidlertid stor variasjon i årlig slaktet mengde fra lokaliteter i Altafjorden¹⁶.

Hvis verdiskaping er et egnet økonomisk mål for å prioritere mellom næringer i kystsonen-planlegging, så trengs det data for å anslå dets størrelse. I det følgende vil vi gi en oversikt over fiske og oppdrett i Alta med tanke på omsetning, verdiskaping og sysselsetting i 2009. Formålet er å kunne vurdere deres ”økonomiske betydning” med tanke på arealtildeling.

Fra Fiskeridirektoratets fiskermanntall finner vi at Alta i 2009 hadde 85 personer med fiske som hovedyrke (Blad B) og 35 med fiske som biinntekt (Blad A). Fem av fiskerne er imidlertid bosatt i Kautokeino kommune, en av disse er registrert på Blad B. Å beregne førstehånds-omsetningen fra fiske i Alta kan gjøres på flere måter med utgangspunkt i sluttseddelstatistikken: Den kan beregnes basert på fangstverdien fra alle Alta-fartøy, eller man kan se på fangstene kun fra Altafjordbassenget. Ulempen med den første tilnærmingen er at man tar med fartøy registrert i Alta, men som verken har mannskap fra Alta, tar fangster i Altas farvann eller lander fangst i Altas nærhet. Den andre metoden underestimerer fangst fra Alta-fartøy som fisker utenfor Altafjorden – en høyst naturlig del av et fiskefartøys driftsmønster. Forskjellen mellom de to beregningsmetodene er stor. Fartøy registrert i Alta landet i 2009 hele 12.650 tonn fisk og skalldyr til en verdi av 104 millioner kroner, mens Altafjordfangstene¹⁷ i 2009 kom opp i 2.045 tonn, til en verdi av 10,9 millioner kroner. Mens fangstene i Altafjorden bestod av 35 prosent torsk og 60 prosent sild, var fangsten fra *alle* Alta-fartøy dominert av reker, foran torsk, sei og sild. Hvilke omsetningstall man legger til grunn, har naturligvis stor konsekvens for beregning av verdiskapingens størrelse.

Med 2009 som utgangspunkt må det gjøres oppmerksom på at fisket det året var preget av et dramatisk prisfall på torsk som følge av finanskrisen, og for Alta sin del, også den store økning i egenproduksjon av tørrfisk med påfølgende omsetningsvansker. Fra 2008 til 2009 falt gjennomsnittsprisen på torsk med 30 prosent, mens egentilvirket tørrfisk av torsk hadde en prisreduksjon på 45 prosent. Egenproduksjon kompliserer beregningene.

En annen side ved fisket i Alta er et omfattende sjølaksefiske. 69 sjølaksefiskere tok 22,7 tonn laks og ørret i 2009 med krokarn og kilenot i Altafjorden, mye mindre enn i både 2008 og 2010. Basert på tall fra 2007 (Fangel *m.fl.*, 2009) kan det omsatte kvantumet fra sjølaksefisket i Alta ha vært på om lag 2 millioner kroner. Til sammenlikning ble det tatt 15 tonn i Alta-

¹⁵ Arealutvalget (Anon., 2011:106) opererer med produksjonstap på oppimot 1/3 for Finnmark enkelte år. Videre vil biomasseproduksjonen avvike fra den delen som slaktes. I Aas (2011) anføres det at årlig produksjon på en av Altas lokaliteter (med kapasitet på 1.800 tonn) var på 1.370 tonn i 2010, etter utsett medio 2009.

¹⁶ Med utgangspunkt i innrapporterte slaktedata på lokalitetsnivå har Fiskeridirektoratet Finnmark beregnet årlig slaktet mengde fra Altafjorden til å være i størrelsesorden 4.800–16.100 tonn i perioden 2005–2010, med et årlig gjennomsnitt på 11.800 tonn, (Baard Baik, personlig meddelelse, 31. okt. 2011).

¹⁷ Altafjorden er definert som lokasjon 15 i havområde 4 (se www.fiskeridir.no/content/download/5322/42539/version/1/file/Kystkart+9+Finnmark.pdf), og avviker marginalt fra Altas kystsonen. Beregninger basert på fangst fra lokasjoner i sluttseddelstatistikken er ifølge Fiskeridirektoratet upålitelige.

vassdraget (gjenutsett ikke medregnet). Alta Laksefiskeri Interessentskap ønsker å kjøpe ut Altas sjølaksefiskere, slik som det praktiseres i Trondheimsfjorden, og anslår den årlige kostnaden for å hindre kilenotfiske i fjorden å ligge i størrelsesorden 2,8 millioner kroner¹⁸.

I Tabell 2 fremgår sysselsetting og omsetning i Alta-fiskeriene, sammen med en beregnet produksjon og verdiskaping, men først skal vi se nærmere på aktiviteten i oppdrett i Alta.

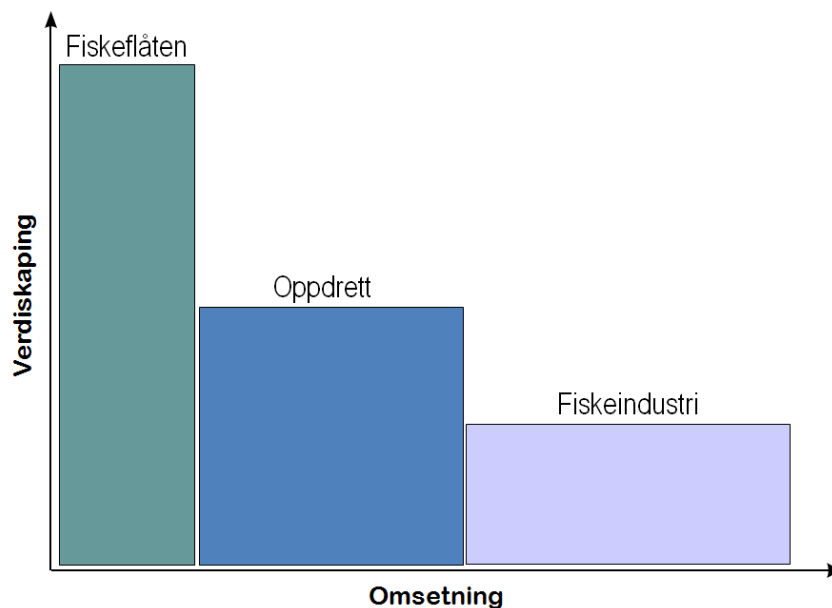
Oppdrettsnæringen i Alta er beskrevet over med tanke på antall tillatelser og beregnet produksjon. Produksjonsestimatet på 8.900 tonn i 2009, koplet med tall for pris per kg slaktet laks fra Finnmark (24,57 kroner), gir oss en beregnet omsetning på 218,7 millioner kroner for oppdrettsnæringen i Alta. Om man bruker eksportpris (30,73 kroner/per kg rund vekt) som beregningsgrunnlag, blir beregnet omsetning 244 millioner kroner, men da har vi inkludert alle norske ledd i verdikjeden etter merdkanten.

Å finne presise tall for sysselsettingen i oppdrett i Alta fra offisiell statistikk er også vanskelig. Blant annet fordi selskapene er *vertikalt integrerte*; de ivaretar flere aktiviteter i verdikjeden. I tillegg finnes det ulike datakilder med varierende tall. Hvis Alta har en sysselsetting på selve oppdrettsanleggene som tilsvarer deres andel av fylkets oppdrettskonsesjoner (22 av 90), eller lokaliteter innen matfiskoppdrett av laks og ørret (21 av 60), så var den et sted mellom 43 og 55 ansatte i 2009. For å inkludere ansatte på lakseslakteriene, går vi til Driftsundersøkelsen i fiskeindustrien (Bendiksen, 2010), der det fremgår at slakteriene i Alta sysselsatte 88 personer i 2009. I tillegg kommer selskapenes administrasjon og sysselsatte ved salgskontorene, slik at oppdrettsnæringen totalt sysselsatte om lag 150 personer i 2009 i Alta. Dette er på nivå med SSBs tall for 2008¹⁹. I Tabell 2 er det tatt høyde for usikkerheten i sysselsettingsutvikling fra 2008 til 2009, og for forskjellen i ulike kilder.

Å beregne marine næringers verdiskaping i Alta (eller andre kommuner) er vanskelig. Ved å benytte gjennomsnittstall fra lønnsomhetsundersøkelsene i næringene og omsetning (i Alta) kan imidlertid verdiskapingen anslås for de ulike næringene.

¹⁸ Se <http://www.altaposten.no/lokalt/nyheter/article332177.ece> (publisert 5. februar 2010).

¹⁹ En bestilling fra SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk per 4. kvartal for Alta viser at antall sysselsatte i oppdrett i 2008 var 148 personer med arbeidssted i kommunen. Året etter, i 2009, opererer SSB i sin statistikk-bank med 362 sysselsatte for næringsgruppen "Fiske, fangst og oppdrett" med arbeidssted i Alta – mot 244 i 2008. Det tilsvarer en 48 prosent (!) økning. Ettersom antall fiskere er stabilt fra 2008 til 2009, så må økningen ha vært innen oppdrett. Til tross for fire nytildelte konsesjoner, et opprustet slakteri og økt slaktemengde i siste kvartal, er det vanskelig å forklare en økning på om lag 100 sysselsatte i oppdrett i Alta fra 2008 til 2009.

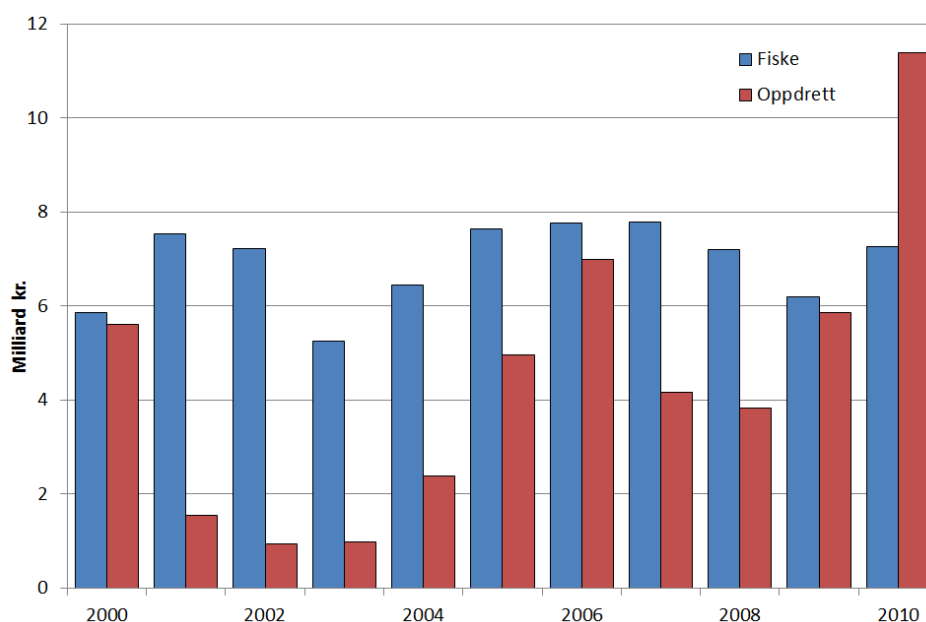


Figur 5 "Verdiskapingsbasseng" for norsk fiskerinæring i 2009 (Kilde: Bendiksen, 2010) og Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelser

I Figur 5 illustreres et "verdiskapingsbasseng" for de ulike delene av fiskerinæringen i 2009, basert på lønnsomhetsundersøkelsene (Bendiksen, 2010; Fiskeridirektoratet, 2010 og 2011c). Omsetning angis langs x-aksen, og andelen av omsetning som går til verdiskaping langs y-aksen. Hvert rektangel angir da størrelsen på verdiskapingen for henholdsvis fiske, oppdrett og fiskeforedling i 2009, på nasjonal basis. Figuren til høyre viser utviklingen i verdiskaping (bruttoprodukt) for fiske og oppdrett i perioden 2000–2010 fra SSB.

Fiskeflåten omsatte for 11,3 milliarder kroner i 2009 og for hver krone omsatt gikk 56 øre til verdiskaping. Tilsvarende for oppdrettsnæringen og fiskeindustrien var en omsetning på henholdsvis 22 og 27 milliarder kroner, med en verdiskapingsandel på henholdsvis 29 og 15 øre per krone. Til tross for at oppdrett omsatte for det doble av fiskeflåten i 2009, så var verdiskapingen fra disse to om lag like stor i 2009 – 6,3 milliarder kroner. Fiske genererer med andre ord større verdier per innkjøpt vareinnsats enn oppdrett.

Figur 6 under viser imidlertid at verdiskapingen kan variere svært fra år til år. Denne variasjonen har flere årsaker: Mye som følge av ulik prisutvikling for vill- og oppdrettsfisk, og som vi ser var 2010 et "gullår" for oppdrettsnæringen, som følge av en prisøkning fra 2009 på 26 prosent. For fiskeflåten kan variasjonen også komme fra varierende kvoter, og for begge næringene vil selvfølgelig prisendringer på innsatsfaktorsiden (som oljepris for flåten og fôrkostnad for oppdretterne) ha innvirkning på verdiskapingen.



Figur 6 Utvikling i verdiskaping fra henholdsvis oppdrett og fiske, 2000–2010 (Kilde: SSB)

Med utgangspunkt i verdiskapingens andel av omsetning på nasjonalt nivå kan vi beregne verdiskapingen i Alta for disse næringene. Det kan imidlertid diskuteres hvorvidt Alta-aktørenes verdiskaping samsvarer eller avviker fra nasjonale snitt. I Tabell 2 nedenfor oppsummeres noen sentrale (estimerte) størrelser for Altas marine næringer med tanke på sysselsetting, produksjon, produksjonsverdi og verdiskaping. Fiskeforedling/mottak er også inkludert til tross for beskjedne omtale ovenfor.

Tabell 2 Sysselsetting, produksjon, omsetning og verdiskaping i fiske, fiskeforedling og oppdrett i Alta i 2009 (Kilder: SSB, Fiskeridirektoratet og egne beregninger)

	Fiske	Fiskeforedling	Oppdrett	≈ Totalt
Heltid/hovedyrke	87	1	150–300	250–400
Deltid/biyrke	38	4		
Volum (tonn)	2.000–12.000	300	8.900	11.000–22.000
Omsetningsverdi (mill. kr)	11–104	3	219–244	233–350
Verdiskapingens andel av omsetning	56 %	15 %	29 %	...
Verdiskaping (mill. kr)	6–58	0,5	63–70	70–129

Tabellen viser at fiskeoppdrett er dominerende i Alta med tanke på omsetning og sysselsatte. Siden mindre av omsetningen i oppdrett går til verdiskaping, så er fortrinnet ikke så stort i forhold til fiskeriene når verdiskaping er i fokus. Siden det høyeste estimatet for fiske inkluderer alle fartøy hjemmehørende i Alta uavhengig av hvor de fisker, inkludert et fartøy med årlig omsetning på om lag 50 millioner kroner som i liten grad fisker i Altas kystzone, så er nok verdiskapingen fra oppdrett i Alta kommunes kystzone betydelig større enn fra fiske i de samme kystområdene.

4.1.6 Kystsoneplanlegging i Alta

Altas første kystsoneplan kom i 1991. Den ble avløst av en ny kystsoneplan i 2001 (som en del av kommunens arealplan). I juni 2011 ble kommuneplanens arealdel for 2011–2030 vedtatt, med en integrert kystsonedel. Arealplanen fra 2001 var basert på målene for kystsonen fra 1991. Målene i 2001-planen var:

- Fiske er en tradisjonelt viktig næring for Alta, og nødvendige områder for fiske må sikres.
- Områder for akvakultur må sikres for å muliggjøre en fremtidsrettet utvikling for lakse-næringen, men også å forberede seg på nye marine arter i oppdrett.
- Kommunens innbyggere må sikres områder for rekreasjonsbruk i kystsonen. Viktige vilt- og naturområder må sikres, sammen med farleder.
- Bærekraftig utvikling: Aktivitetene i kystsonen må utføres slik at de ikke skader miljø eller andre interesser unødig.

Som en del av arbeidet med kystsoneplanleggingen ble det oppnevnt en arbeidsgruppe med deltakere fra fiskeri- og havbruksnæringen, Fiskeridirektoratets regionkontorer samt kommuneadministrasjonens avdelinger for næring, miljø og planlegging. Gruppens mandat var å kartlegge mulige interessekonflikter og å komme opp med mulige løsninger. I arbeidet med kommuneplanen ble 16 åpne møter arrangert i ulike lokalsamfunn. Målet var å skape legitimitet i befolkningen generelt og blant berørte aktører i særdeleshet.

Den samme fremgangsmåten har vært benyttet i rulleringen av planen som ledet frem til ny godkjent plan i 2011. Arbeidsgruppen for kystsonen ble utvidet med deltakere fra Kystverket og Alta Havn, og som før var målet å redusere eller løse de største uenighetene mellom havbruks- og fiskerinæringen før planutkastet gikk til høring. Informanter i kommunen har beskrevet fiskeri og havbruk som den "historiske" konflikten i kystsonen i kommunen. En utfordring for alle kommuner som planlegger for oppdrett er å balansere fleksibilitet med forutsigbarhet når kystnære områder skal deles opp i soner for ulik bruk, siden oppdrett har vært en bransje med raskt skiftende behov. Både i arealplanen fra 1991 og fra 2001 nyttiggjorde kommunen seg av flerbrukssoner, men bare i sistnevnte plan var akvakultur inkludert i disse. Formålet var å gjøre planen mer fleksibel for ny oppdrettsvirksomhet, ettersom utviklingen den gang gikk i retning av oppdrett av andre arter enn laks (skjell, torsk, og andre), men også fordi noen av akvakultursonene fra 1991-planen viste seg å ikke være egnet for oppdrett. Denne endringen ble valgt, selv om kommunen i prinsippet mistet noe bestemmelsesrett over hvor oppdrettsanleggene skulle ligge. Med flerbrukssoner som inkluderer akvakultur avgjøres søknader om lokalitet i henhold til oppdretsloven, der kommunen er *høringsinstans*. Fiskeridirektoratet signaliserte imidlertid i forkant av planprosessen at kommunens synspunkter i slike tilfeller ville bli sterkt vektlagt.

I kommuneplanens samfunnsdel fra 2004 anses oppdrett som viktig for Alta (Alta kommune, 2004). Der understrekes det at: *"Til forskjell fra de fleste andre steder er bedriftene i Alta lokalt eid og forankret. Det er en side som Alta fortsatt må stimulere til. Det må også legges (...) til rette for at det i større grad enn i dag skjer en videreføring av råstoffet"* (ibid.: 14). Som et mål for utviklingen i kommunen, under overskriften "Arbeid og entreprenørskap", ønsker Alta *"... økt verdiskaping og mer lønnsomme arbeidsplasser basert på lokale fortrinn"*

(ibid.: 28). Der nevnes havbruk som en av næringene der Alta har naturgitte fortrinn, og som er viktig for kommunens distrikter.

Det lokale eierskapet som nevnes i 2004-planen, har siden 2006/2007 blitt sterkt svekket etter at tidligere eiere har solgt til børsnoterte nasjonale oppdrettskonsern. Planleggere i kommunen mener at oppdrettsnæringens legitimitet og goodwill i Alta er redusert gjennom svekket lokalt eierskap, tilknytning til og kunnskap om Alta-samfunnet. Kommunens holdning til oppdrettsnæringen er også vesentlig endret. I Altas høringsuttalelse til regjeringens vurdering av en arealavgift i kystsonen heter det:

"Teknologisk utvikling i kombinasjon med strukturelle endringer på eiersiden i havbruksnæringen har resultert i nedgang i antall arbeidsplasser lokalt. Samtidig har kommunen noen av landets beste oppdrettsfjorder med gode lokaliteter som oppdrettselskapene fortsetter å bruke. Konsekvensene av dette er at bruk og slitasje på kommunal infrastruktur fortsetter uten at kommunen oppnår økt sysselsetting, skatteinntang og ofte ikke verdiskaping eller foredling. (...) Avgiften blir en kompensasjon for næringens slitasje på kommunal infrastruktur (og) for den forvaltning kommunen har for næringen" (Alta kommune, 2007).

Holdningsendringen kan også spores i forarbeidene til kystsoneplanen fra 2011, hvor det heter at den politiske målsettingen som ligger til grunn for planarbeidet i kystsonen er at *"Alta har tilstrekkelig oppdrettslokaliteter for fisk"*²⁰. Forslaget til arealplan har mindre areal avsatt til akvakulturformål ettersom 16 lokaliteter er fjernet fra plankartet, mens aktive lokaliteter har fått oppjustert sine arealer noe, *"... tilpasset en moderne driftsform, og med alle fortøyninger innenfor det avsatte arealet"*. Denne målsettingen, sammen med den politiske ledelsens syn på eierskapsutvikling og sysselsetting i næringen i kommunen, farger ordfører Geir Ove Bakkens (A) uttalelser angående oppdrettselskapenes utviklingsplaner i Altafjorden. Her er tre eksempler fra 2011²¹:

1. Formannskapet i Alta sier nei til NRS Finnmarks søknad om kapasitetsutvidelse på sin lokalitet i Lille Kufjord (Aas, 2011). I et TV-innslag begrunner ordføreren avslaget med behov for en frisk fjord med passelig biomasse, hensyn til bærekraft og andre næringer i kystsonen, men at det også kan ses i sammenheng med en eventuell kompensasjon i form av en arealavgift.
2. Cermaq Mainstream Norge ønsker å investere 205 millioner kroner i Vest-Finnmark og doble produksjonen frem mot 2013 innenfor eksisterende konsesjoner. Til NRK sier Alta-ordføreren: *"Cermaq Mainstream har gitt lite tilbake til Alta. Vi synes ikke ringvirkningene er noe å skryte av, mildt sagt. Vi har ikke noe spesielt god kontakt med en del av konsernene i oppdrettsnæringen, og jeg tror Cermaq skal roe seg ned, sammen med noen andre, i forhold til å doble produksjonen."*
3. Til nettavisen Intrafish gir ordføreren følgende kommentar til at Grieg Seafood står i fare for ikke å få bygge nytt slakteri/videreforedlingsanlegg innenfor grensen til den nasjonale laksefjorden i Alta: *"Grieg-saken er åpenbart en sak som fiskeriministeren bør gripe inn i."*

²⁰ <http://www.alta.kommune.no/kommuneplanens-arealdel-offentlig-ettersyn.4758790-77668.html>

²¹ Se henholdsvis <http://www.nrk.no/nett-tv/klipp/739970/> [25.5.2011], <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms> og <http://www.intrafish.no/norsk/nyheter/article285494.ece> [6.4.2011].

Han aksepterer ikke at Grieg Seafood skal nektes å utvikle seg som bedrift på grunn av regelverket om nasjonale laksefjorder.” Til Finnmark Dagblad 24. mars 2011 sier han at: ”Alta kommune og Grieg Seafood har et godt samarbeid, og de andre oppdretts-gigantene har mye å lære av dem. Andre selskaper ber om mye, men gir ingen ting tilbake.”

Holdningsendringen til oppdrett i Altafjorden, og ulike selskapers ”anseelse” hos kommunens politiske ledelse er et uttrykk for kjernen i problemstillingen som reises her: Hvilke incentiver har kommuner for å tilrettelegge for nasjonal verdiskaping når kampen om plass i kystsonen utkjemper? I vår e-postrunde til dagens ordførere ga dagens Alta-ordfører, Laila Davidsen (H), tilsvar på våre spørsmål som er på linje med de som ble fremført av hennes forgjenger. Hun svarte følgende på hva som skal til for at kommunen skal legge til rette for videre vekst i oppdrettsnæringen: *”Alta kommune vil legge til rette for vekst i den landbaserte verdiskapingen som oppdrettsnæringen fører med seg. Vi ønsker derimot ikke vekst i oppdrettsvolumet i Altafjorden, men vil gjerne være vertskap for landbasert oppdrettsanlegg.”* På spørsmålet om kommunen i dag har aktive slakteri/foredlingsanlegg ble dette svaret gitt: *”I Alta kommune har det vært 4 lakseslakterier. Omstrukturering og nye eierskap gjør at 3 av slakteriene er nedlagte. Altafjorden er nasjonal laksefjord, og vi kjemper nå sammen med Grieg Seafood Finnmark AS om at kommunens eneste gjenværende lakseslakteri skal få utviklingsmuligheter gjennom bygging av nytt slakteri. Avgjørelse om dette ligger nå til behandling i Fiskeridepartementet.”* Poenget illustreres også i næringssjefens utsagn etter at kommuneplanen fra 2011 var vedtatt: *”Vi ønsker å bruke sjøarealene i Altafjorden til å skape arbeidsplasser i Alta. Det er dette som ligger bak de prioriteringer vi nå har gjort i den nye kommunale arealplanen²².”* Men i denne tilretteleggingen opptrer ikke kommunen alene.

Vi har nå sett på kystsoneplanlegging, verdiskaping, oppdrettsnæringen og Alta kommune. I det følgende vil vi se nærmere på fordelingen av oppdrettsnæringens verdiskaping; hvem får hva og hvordan har fordelingen endret seg over tid?

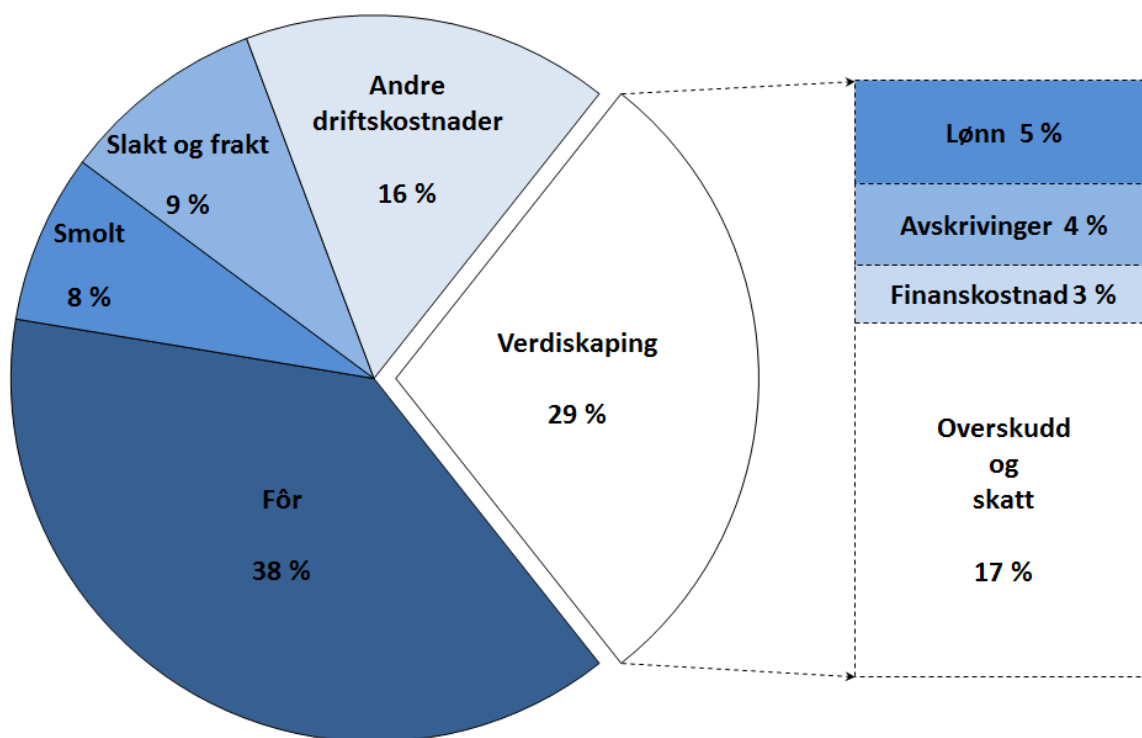
4.1.7 Fordeling av verdiskaping fra oppdrettsnæringen

Et hittil uberørt aspekt ved verdiskapingen er hvem den tilfaller. Dette er etter vår mening det sentrale punktet i kommunenes endrede holdning til oppdrett, og det som ligger til grunn for argumentasjonen for en arealavgift i oppdrett. I figurene nedenfor er de viktigste kostnads-komponentene, verdiskapingen, og deres relative størrelse (som andel av omsetning) illustrert for gjennomsnittsselskapet i norsk matfiskoppdrett i 2009 og 2010. Figurene er basert på Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelser (Fiskeridirektoratet 2010, 2011b). Vi har inkludert begge årene for å vise den for oppdrettsnæringen fantastiske utviklingen i verdiskaping fra 2009 til 2010 (se Figur 6).

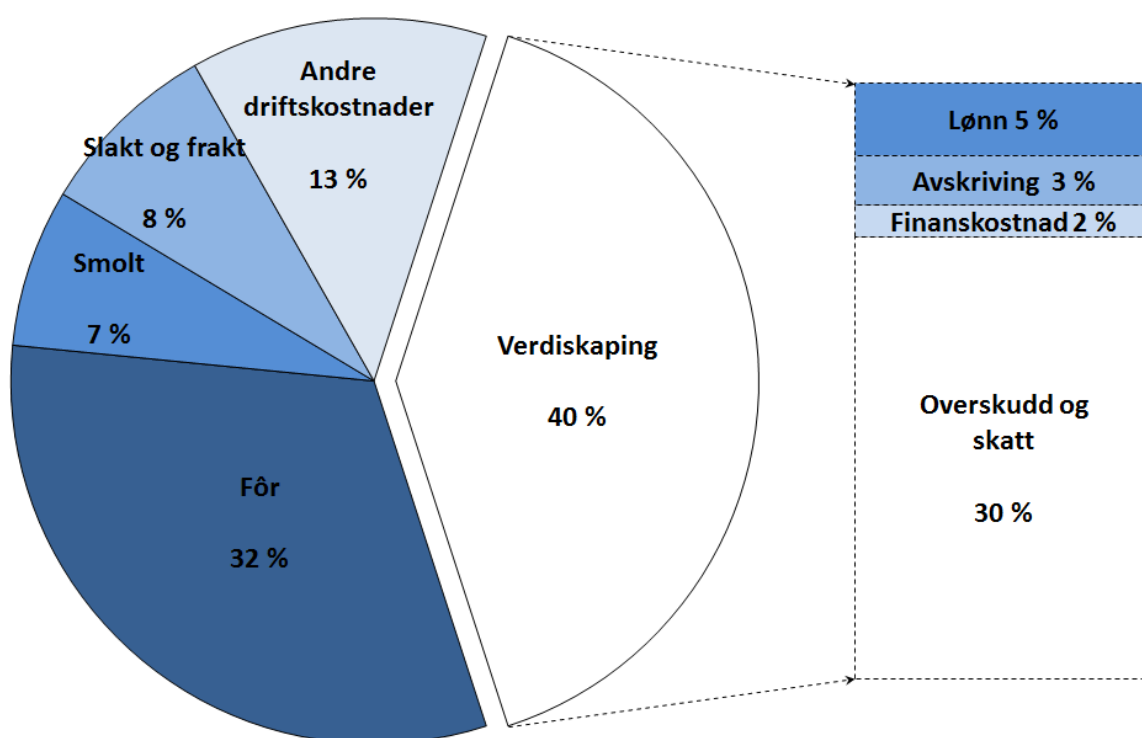
Gjennomsnittsbedriften omsatte for 176 millioner kroner i 2009 (justert for økt biomasse) og produktiviteten satte ny rekord med 453 tonn per årsverk²³ det året. I 2010 var omsetningen økt til 236 millioner kroner per bedrift – en økning på 34 prosent – mens produktiviteten falt til 369 tonn per årsverk som følge av flere sysselsatte og redusert biomasse.

²² Næringssjef Jørgen Kristoffersens utsagn til Fiskeribladet Fiskaren, 15. august 2011, s. 21.

²³ Forskjellene mellom Finnmark/Troms og landsgjennomsnittet indikerer at selskapene i nord er større med tanke på antall konsesjoner (7,9 vs. 6,2 i 2009 og 8,5 vs 6,6 i 2010). Samtidig er de mindre produktive med tanke på produksjon per sysselsatt (81 prosent av landsgjennomsnittet i 2009, mot 84 prosent i 2010).



Figur 7 Verdiskaping, etter mottakere, og kostnader i norsk matfiskoppdrett i 2009 (Kilde: Fiskeridirektoratet)



Figur 8 Verdiskaping, etter mottakere, og kostnader i norsk matfiskoppdrett i 2010 (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Heller enn å betrakte verdier, skal vi se på fordelingen av verdiskaping i et geografisk perspektiv, og med hensyn til ulike typer mottakere. Verdiskapingen deles mellom ansatte (lønn), kapitaleiere (overskudd), långivere (finanskostnader) og myndigheter (skatt). De største kostnadene i oppdrett er knyttet til fôr, smolt, slakting og transport. I tillegg kommer sekkeposten "andre kostnader".

Ved å se på mottakerne av verdiskapingen kan man få frem den romlige dimensjonen av verdiene som skapes i oppdrett, det vil si hvor de tar veien. På lønns-/arbeidstakersiden har bruken av arbeidskraft gått ned, men produktiviteten (i betydningen slaktet mengde laks per ansatt) har økt, for eksempel fra 188 tonn i 1999 til 320 tonn²⁴ i 2009 – en økning på 70 prosent. I tillegg har større lokaliteter gjort at større anlegg bemannes med røktere som like godt kan gå 14-dagersturnus med overnatting om bord på fôrflåta, som å bo i nabobygda. Detaljerte sysselsettingsdata for Alta viser at kun 68 av 148 personer ansatt i oppdrettsnæringen i Alta i 2008 bodde i kommunen²⁵. For kommunene, hvis viktigste inntekt er skatt på inntekt, er det av interesse om oppdrettsselskapene henter sin arbeidskraft blant kommunens innbyggere.

Frem til 1999 tilfalt også en andel av selskapsskatten kommunen hvor selskapet hadde hovedkontor. I dag går selskapsskatten i sin helhet til staten. Den er med på å finansiere statlig pengebruk, inkludert rammetilskuddet til kommunene. Med de eierskapsendringer som har vært i oppdrettsnæringen i Alta, der hovedkontorene nå er flyttet til andre steder av landet, så er dagens selskapsskatteregime mer gunstig for Alta kommune enn det gamle. I det minste kommer ikke "tapet" av selskapsskatten så tydelig frem i kommunens regnskaper, noe som kunne gjort kommunen mer motvillig til å tilrettelegge for oppdrett. Rammetilskuddet til kommunene er viktig å ta med i vurderingen når det hevdes at kommunene ikke får ta del i verdiskapingen fra oppdrett.

Vår påstand er at den endrede geografiske fordelingen av verdiskaping fra oppdrett har bidratt til konflikten man ser mellom nasjonale og kommunale mål for utviklingen i oppdrett. Samtidig bidrar det til å forklare enkelte kommuners reserverte holdning til næringen. I starten var aktiviteten i næringen relativt arbeidskrevende og drevet frem av lokale entreprenører og med lokalt ansatte. Strukturering, økt eierkonsentrasjon og realisering av stordriftsfordeler i slakteprosessen har ført til at noen kommuner høster store økonomiske gevinster fra oppdrett, mens andre får nesten ingenting.

4.1.8 Verdiskaping og økonomiske parametere i kystsoneplanarbeidet

Det ovenstående peker mot at ikke bare er verdiskaping en parameter som bør vektlegges i planarbeidet, den kan også bidra med verdifull og bevisstgjørende informasjon i prosessen. Det til tross viser våre intervju med kommuneplanleggere at verdiskaping – og andre økonomiske data – i svært liten grad har funnet sin plass inn i praktisk kystsoneplanlegging.

Våre intervjuer med kystsoneplanleggere var delvis dedikert til bruken av økonomiske data i kystsoneplanleggingen (se intervjuguide i Vedlegg – Del I), som en del av iKyst-prosjektet.

²⁴ Forskjellen fra 435 tonn (over) skyldes at lønnsomhetsundersøkelsen baseres på et utvalg bedrifter.

²⁵ For 2009 har vi ikke egne tall for oppdrett i Alta, men SSBs aggregerte tall for "Fiske, fangst og akvakultur" tyder på en stor økning i sysselsetting i oppdrett i kommunen – med om lag 100 personer. Samtidig viser distinksjonen mellom sysselsatte og bosatte i Alta at forholdstallet er om lag det samme som året før.

Under refereres det til funnene fra våre intervju med 14 kommuneplanleggerne (som representerte kystzoneplanarbeidet i 18 kommuner):

- Kommunenes planlegging for sjøarealene inngår i dag i større grad som en del av kommuneplanens arealdel, enn som egne kystzoneplaner – hvilket var tilfellet tidligere.
- For kommunene vi henvendte oss til, som alle har oppdrettsvirksomhet innen kommunens grenser, er representanter for næringen oftest invitert inn i planprosessens initieringsfase, men næringens representanter oppleves å innta en relativt passiv rolle i dette arbeidet. Flere av informantene pekte på nødvendigheten av at næringen selv måtte delta i planprosessen, blant annet siden kunnskapen om passende fremtidige sjøarealer for oppdrett var sterkere til stede hos spesialister i oppdrettsnæringen enn hos generalistene i kommuneadministrasjonen.
- Planprosessen beskrives stadig mer kompleks, der stadig fler interesser skal ivaretas, og der den deltakende prosessen (folkemøter og annet) vektlegges i større grad enn før. Noen pekte også på at det i dag – i motsetning til tidligere – ikke fins en statlig sektormyndighet til å ivareta havbruksinteressene; en rolle kommunene selv ofte må påta seg.
- Kun en av planleggerne vi var i kontakt med understreket at økonomiske data – men ikke nødvendigvis over verdiskaping – ble vektlagt i kommuneplanarbeidet. Mange fremhevet at økonomiske underlagsdata ikke var så relevant til dette arbeidet, men at sysselsetting og ringvirkninger fra aktivitetene i kystsonen (i særdeleshet oppdrett) vektlegges tungt, og avveies mot ringvirkninger fra andre aktiviteter – særlig fiskeri. En svarte slik på spørsmål om verdiskaping ble tillagt vekt som argument i planprosessen: "*Nei, egentlig ikke*", før han tilføyde, "*men verdiskapingsbetraktninger ligger implisitt i de fleste vurderinger bak planen for kystsonen vår.*" En annen var mer pessimistisk og mente at de eneste synlige ringvirkningene fra oppdrett i kommunen var tomme fôrsekker og gamle fortøyninger som lå i fjæra.
- Tre av 14 planleggere mente økonomiske data vedrørende havbruk var tilgjengelig, mens seks planleggere var av den oppfatning at det hadde vært ønskelig med (ytterligere) økonomiske data i planprosessen.
- På spørsmål om hvilke områder av kystzoneplanleggingen som var mest problematisk ble avveiningen mellom fiske og oppdrett særlig fremhevet. Men også ferdsel fra turisme og fritid påpekes som en stadig økende problemstilling der fritidsinteressene blir stadig mer ressurssterke og krever å bli hørt i sine krav. I et par kommuner ble også arealmangel utpekt som en hovedutfordring, der det var stadig vanskeligere å finne tilgjengelig areal for oppdrettsaktivitet.
- For å få til en tilrettelegging for økt vekst i havbruksnæringen pekte planleggerne på at det da burde foreligge klare politiske retningslinjer om et slikt ønske. Videre burde man evne til å se over kommunegrensene og få til interkommunalt plansamarbeid for havbruk. Mange etterlyste også mer kunnskap om ringvirkninger fra oppdrett, og konsekvenser fra havbruk.

I en parallell internettsurvey om kystzoneplanlegging, som ble sendt til et sekstitalds nordnorske kommuneplanleggere og utført av Norut Samfunnsforskning høsten 2011, fikk vi anledning til å føye inn et par spørsmål om verdiskaping og økonomiske data. Totalt fikk undersøkelsen svar fra 18 planleggere. På spørsmål om "Hvilke tema som det er viktigst å fremskaffe mer kunnskap om for å bedre arealplanleggingen i kystsonen", der planleggerne fikk prioritere inntil tre tema av en liste på ni, svarte en at "Verdiskaping fra ulike aktiviteter" hadde første prioritet, sju ga det en andreprioritet, mens fem hadde det som en tredjeprioritet. De temaene som fikk størst oppslutning (og flest "førsteprioriteter") var "Identifisering av optimale oppdrettslokaliteter", "Miljøeffekter fra oppdrett" og "Gyte- og oppvekstområder for fisk".

På spørsmålet: "Hva var bakgrunnen for igangsettingen av kommunens siste kystzoneplanarbeid?", der respondentene kunne velge mellom alternativer – kategorisert etter svaralternativene: I svært liten grad, til en viss grad, i betydelig grad, i svært stor grad og vet ikke – ble "Ønske om større verdiskaping i kystsonen" nevnt av bare en tredjedel av utvalget til å gjelde i betydelig eller svært stor grad. Tilnærmet lik oppslutning fikk alternativet "Ønske om enklere saksbehandling av lokalitetssøknader", mens den hyppigst oppgitte årsaken var "Planprosessformaliteter/rullering".

Et siste spørsmål i denne undersøkelsen gikk på hvilke argumenter rundt verdiskaping som ble benyttet i kystzone-/kommuneplanprosessen. Respondentene ble bedt om å ta stilling til ulike utsagn om verdiskaping som ble benyttet i arbeidet med siste plan. Resultatene fremgår av tabellen under.

Tabell 3 Nordnorske kommuneplanleggeres mening om ulike utsagn om verdiskaping i kommunens kystzoneplanlegging (Kilde: A. Buanes, Norut Samfunnsforskning)

Hvordan passer følgende utsagn på kystzoneplanleggingen i din kommune? (Gjeldende eller pågående kystzoneplan)	I svært liten grad	Til en viss grad	I betydelig grad	I svært stor grad	Vet ikke	Total
Verdiskaping er et sentralt aspekt i planleggingen (uttalt eller ikke)	0	4	10	3	1	18
Enkeltaktører/grupper har brukt verdiskaping som et argument for at deres interesser bør prioriteres i planleggingen	2	7	7	0	2	18
Politikere har brukt verdiskaping som et argument for prioritering mellom ulike interesser	1	11	3	0	3	18
I planleggingen har verdiskapingen fra ulike næringer eller aktører blitt vurdert og/eller synliggjort	1	11	3	1	2	18
Sysselsetting har blitt brukt som et mål på verdiskaping i planleggingen	3	6	7	0	2	18
Omsetning har blitt brukt som et mål på verdiskaping i planlegging	6	7	3	0	2	18
Verdi på selskaper har blitt brukt som et mål på verdiskaping i planleggingen	10	6	0	0	2	18
Når verdiskaping fremheves, gjelder det nasjonalt	7	6	2	0	3	18
Når verdiskaping fremheves, gjelder det regionalt	5	8	2	0	3	18
Når verdiskaping fremheves, gjelder det lokalt	2	3	8	3	2	18

Tabell 3 viser at inntil en sjettedel av planleggerne ikke vet hvorvidt enkeltutsagn om verdiskaping er benyttet i planleggingen. Av første raden ser vi at verdiskaping er et sentralt aspekt i alle unntatt en av planene her, og fra de tre siste radene fremkommer tendensen til å være vektlegging av lokal verdiskaping – heller enn nasjonal og regional. Videre kan det se ut som om det er arbeidsplasser og sysselsetting som er den hyppigst benyttede tilnærmingen til verdiskaping i kystzoneplanprosessene, ikke omsetning eller selskapsverdi. Dette stemmer godt overens med de intervjuene vi har gjort. I vår undersøkelse blant kommuneplanleggerne virker det som om lokale arbeidsplasser – sammen med lokale ringvirkninger – er det som vektlegges sterkest, og kan ses på som en operasjonalisering av begrepet *verdiskaping*. Fra Norut-undersøkelsen ser vi at verdiskaping er et sjeldent benyttet argument for å prioritere mellom aktører i kystsonen, og at det bare i beskjeden grad benyttes av næringsaktører eller planleggere, selv om førstnevnte gjør seg større nytte av begrepet. I korte trekk kan det synes som om verdiskaping, *per se*, verken er et viktig eller vektlagt argument når kystzoneplanprosessene går sin gang i kommunene.

4.2 Ringvirkninger

Ringvirkninger fra oppdrett kan ikke ses på isolert fra verdiskaping. Strengt tatt så gir verdiskapingen et uttrykk for de direkte virkningene fra oppdrett, men i tillegg til disse kommer de indirekte virkningene fra avledet virksomhet, i tillegg til at ringvirkningsanalyser kan ta inn over seg verdier utover de rent monetære (som sysselsetting, sosiale og kulturelle virkninger). Ved å se på kostnadskomponentene i Figur 7 og Figur 8 ser man i hvilke næringer de direkte virkningene fra matfiskoppdrett avleires. Som vi ser er det i hovedsak fôrnæringen, settefisknæringen, slakt og transport samt sekkeposten andre driftskostnader.

Kostnadskomponentene i Figur 7 og Figur 8 sannsynliggjør at ringvirkningene fra oppdrett ikke nødvendigvis går til lokalt næringsliv. Få kommuner er tilgodesett med settefiskanlegg – enda færre med fôrfabrikker. Transport av laksen til sjøs går gjerne til oppdretternes egne brønnbåter, mens transporten til markedet like godt ivaretas av utenlandske som norske speditører. Lokale bedrifter konkurrerer gjerne om andeler av potten ”andre driftskostnader” som inkluderer leiekostnader, vedlikehold, elektrisitet, kontorutgifter, etc. Men med en stadig mer industrialisert oppdrettsnæring domineres også dette markedet av leverandører av spesialiserte produsenter og tjenesteytere og ikke lokale generalister som var tilfellet før.

I Sintefs ringvirkningsanalyse (Olafsen *m.fl.*, 2011) for 2009 fremgår det at bidraget fra oppdrett (inkludert avl og settefisk – også innen andre arter enn laks/ørret) til BNP var på 5,9 milliarder kroner, hvilket avstedkom ringvirkninger i andre næringer på 8,9 milliarder kroner. Hver krone verdiskaping i oppdrett genererte med andre ord ringvirkninger for 1,48 kroner i andre næringer. For de direkte og indirekte virkningene er det selvfølgelig av betydning *hvor* disse genereres. En indikasjon på dette får man når man ser på den regionale effekten av ringvirkningene i oppdrett. Sintef deler kysten i tre regioner, og i deres beregninger for Nord-Norge går det frem at ringvirkningene innen egen region fra hver krone verdiskaping i oppdrett er på kun 0,9 kroner av totalt 2,0 kroner. Med andre ord kun 45 prosent innen regionen. Havbruk i Midt-Norge og Vest-Norge genererer i henhold til analysen større ringvirkninger enn i nord (henholdsvis 2,30 kroner og 2,94 kroner i ringvirkninger per krone verdiskaping i kjernevirksomheten). Vestlandet evner å ivareta en større andel av ringvirkningene innad i regionen (54 prosent) mens Midt-Norge i større grad eksporterer sine

og beholder kun 24 prosent av ringvirkningene i regionen. I 2008 var imidlertid verdiskapingen fra oppdrett beregnet til kun 2,8 milliarder kroner av Sintef (i motsetning til SSBs tall som var på 3,8 milliarder kroner – jfr. Figur 6), mens ringvirkningsfaktoren var på 2,74 for nasjonen.

I en enda snevrere ringvirkningsanalyse (Sandberg *m.fl.*, 2011), der den fylkesvise fordelingen av ringvirkninger er under lupen, viser forfatterne at det er relativt store forskjeller mellom fylkene i hvor stor grad ringvirkningseffektene høstes i fylket. Effekten avhenger av næringslivssammensetningen og for oppdrett – hvis den viktigste innsatsfaktor er fôr – spiller fôrfabrikkene en stor rolle. I de fire nordligste fylkene er det derfor Nordland – med fôrfabrikkene til Skretting i Hadsel, BioMar i Øksnes og Ewos i Halså – som kommer best ut av fremstillingen, til tross for at også Troms og Finnmark har en fôrfabrikk hver (Ewos i Balsfjord og Polarfeed i Loppa). Finnmark og Nord-Trøndelag beholder minst av ringvirkningene internt. For Finnmarks del ser de fylkesvise ringvirkningene fra **både** oppdrett og foredling i havbruk ut til å være kun 100 millioner kroner fra en verdiskaping i kjernevirksomheten på 500 millioner kroner i 2009²⁶. På samme vis illustrerer forfatterne at ringvirkningene – målt ved produksjonsverdi (omsetning) – av total omsetning fra oppdrett og foredling i Finnmark på 2,1 milliarder kroner, kun er på om lag 350 millioner kroner. Oppdrett og foredling av oppdrettsfisk i Finnmark, som ifølge Sintef omsatte for om lag 2,1 milliarder kroner i 2009, genererer med andre ord direkte og indirekte virkninger hos leverandører og andre i Finnmark på om lag 17 prosent av omsetningsverdien. I en egen figur for Nord-Trøndelag viser forfatterne at oppdretterne i fylket retter om lag en fjerdedel av sine innkjøp mot selgere som også befinner seg i fylket.

I en ringvirkningsanalyse foretatt av Norut Alta i 2010 (Nilsen & Emaus, 2010), på oppdrag av kystsonenutvalget for Lyngenfjorden, utredes de regionale og lokale ringvirkningene av lakse- og torskoppdrett i kommunene Lyngen, Storfjord og Kåfjord. Av en produksjonsverdi i oppdrett på om lag 193 millioner kroner vil ringvirkningene i kommunene beløpe seg til om lag 14 millioner kroner. Ser man på verdiskapingen, som er på om lag 37 millioner kroner i oppdrett, så vil verdiskapingen fra ringvirkningene i kommunene være i størrelsesorden 8 millioner kroner (22 prosent). Disse ringvirkningene fordeler seg i hovedsak mot mekanisk og plastindustri (29 prosent), varehandel og annen tjenesteyting (begge 21 prosent). Med slaktning ivare tatt i andre nordtromskommuner (Skjervøy, Karlsøy, Nordreisa og Kvænangen) så kan de totale ringvirkningene i andre kommuner i regionen (Nord-Troms) beløpe seg til 20 millioner kroner årlig. Forfatterne slår fast: *"At vesentlige deler av leveransene (produktinnsatsen) i form av fôr og smolt og yngel forutsettes importert inn til planregionen, medfører at ringvirkningene for Lyngenfjord-regionen, målt som produksjon, blir relativt små."*

Det som synes klart av det overstående er at selv om oppdrettsnæringen genererer relativt store ringvirkninger i andre deler av næringslivet, så er den geografiske fordelingen av ringvirkningene avhengig av næringslivssammensetningen. At et oppdrettsanlegg i en distriktskommune genererer en stor verdiskaping isolert sett, er av liten betydning for vertskommunen dersom etterspørselen fra oppdrett retter seg mot vare-, tjeneste- og arbeidsmarked langt utenfor kommunens grenser.

²⁶ Tallene her er noe usikre ettersom de baserer seg på en visuell avlesning av figur 11, s. 22 i rapporten.

Forskjellen i ringvirkninger er stor mellom kommuner som har foredling av laks versus de som kun har lokaliteter for oppdrett innen kommunegrensene, og ofte går det et historisk skille mellom de to. Tidligere var det ikke uvanlig at anlegg med kun en konsesjon selv ivaretok slaktingen, men utviklingen i næringen i retning av stadig større enheter har gjort det naturlig med konsentrasjon av foredlings- og slakteanleggene; ikke bare eierkonsentrasjonen har økt. Dagens store oppdrettsbedrifter er delvis bygget opp med basis av de som har solgt seg ut eller gått konkurs. I Flakstad kommune i Lofoten²⁷, for eksempel, var optimismen og fremtidsroen på oppdrett stor i næringens oppstart; en næring som skulle bli redninga for sysselsettingen i distriktskommuner. Kommunen stilte derfor store deler av sitt næringsfond til rådighet da lokale aktører søkte og fikk oppdrettskonsesjon tidlig på 1980-tallet; både for tilrettelegging og nødvendig egenkapital. Etter noen års drift gikk alle disse konkurs som følge av sykdomsproblemer, og i dag er de tre laksekonsesjonene som ble etablert i tidsrommet 1982-84 eid av en større oppdretter i en nabokommune. Denne eier også to andre konsesjoner i Flakstad, har tre godkjente lokaliteter, og frakter all laks til slakting ut av kommunen. Tilbake sitter kommunen med et relativt begrenset antall arbeidsplasser i næringen. Selv om dagens lokaliteter til en viss grad er i konflikt med gamle kast- og låssettingsplasser, understreker både ordføreren og en kystfisker vi har vært i kontakt med, at konfliktnivået med oppdretteren har vært lite og at oppdretteren anses som en ryddig og profesjonell aktør å forholde seg til både for kommunen og fiskere. Det til tross ønsker kommunen (v/ordfører) at kommunen i fremtiden skal få anledning til å beskatte oppdrett med en arealavgift slik at kommunen har noe mer igjen for aktiviteten i sin kystzone.

4.3 Vederlag for ressursbruk: Eiendomsskatt eller arealavgift

I den offentlige debatten rundt kommunenes holdning til oppdrett, nevnes ofte at kommunene i liten grad har inntekter knyttet til oppdrettsnæringen. Flere ulike former for vederlag til kommunene har blitt foreslått. I dette avsnittet rettes oppmerksomheten mot ulike former for økonomisk kompensasjon til vertskommunene.

Av landets 420 kommuner er det 276 kommuner med egen kystlinje. Av disse er det igjen 157 kommuner som er vert for laks- eller ørretoppdrett i sjø, og har godkjente lokaliteter i sin kystzone (per medio februar 2012). Alle disse er potensielle mottakere av vederlag fra oppdrettsnæringen. Av landets 420 kommuner hadde 309 innført eiendomsskatt i 2010; et tall som øker raskt; ti flere enn i 2009 (se <http://www.ssb.no/vis/eiendomsskatt/om.html>). Under vil vi gi noen vurderinger av de to sentrale virkemidlene som har vært diskutert i forbindelse med oppdrettsnæringens vederlag til kommunene: Arealavgift og eiendomsskatt.

4.3.1 Arealavgift

Arealavgift har vært en gjennomgangstone i debatten rundt oppdrettsnæringen de siste fem årene. Allerede i 2004²⁸ anbefalte Distriktskommisjonen (NOU 2004: 19) at: "*Dagens konsesjonsavgifter for nye havbruksanlegg bør avvikles og erstattes av en arealavgift som tilfaller kommunene*" (s. 119) "... for å få disponere nødvendige areal for å produsere i sjøen"

²⁷ Beskrivelsen er basert på samtaler med Stein Iversen (ordfører i Flakstad) og Fritz Nilsen (kystfisker). Se også omtale i Lofotposten i 2007 og i 2012: http://www.lofotposten.no/lokale_nyheter/article2950813.ece og http://www.lofotposten.no/lokale_nyheter/article5934053.ece

²⁸ Sandersen (2004: 61) viser til at fiskeriminister Otto Gregussen tok opp arealavgift til kommunene i et leserinnlegg i Fiskaren så tidlig som i november 2001.

(s. 54). Mye arbeid har vært gjort rundt arealavgiften og mange har deltatt i debatten. Til tross for at myndighetene gjennom arbeidet i en interdepartemental arbeidsgruppe satte foten ned for en slik avgift (i St prp nr 1, 2008–2009), så var det opptakten til at Nettverk for Fjord og Kystkommuner ble stiftet – i september 2009. Formålsparagrafen til NFKK er²⁹: "... særlig å ivareta kystkommunenes interesser i forhold til å sikre retten til lokal forvaltning av sjø- og kystsonen, og gjennom blant annet ulike former for lokal beskatnings- og avgiftsandel gi vertskommuner en rimelig del av verdiskapningen og/eller kompensasjon for ulempene som bruk av kommunenes sjø-, land- og luftterritorium medfører".

Per februar 2012 er det 46 kommuner som er medlem av organisasjonen. Det høres kanskje ikke så mange ut, når seks ganger så mange kommuner har egen kystlinje og tre ganger så mange er vert for lakseoppdrettere. Til tross for at to av NFKK-kommunene ikke har lakseoppdrett i "sin sjø", så finner vi 427 av til sammen 966 lokaliteter (44 prosent) for lakseoppdrett hos kommunene som er medlemmer i NFKK. Organisasjonen har sitt tyngdepunkt i Midt-Norge med 20 kommuner fra Trøndelag og Møre og Romsdal. 15 kommer fra Nord-Norge og 11 fra Sogn og Fjordane og sørover. Medlemskommunene er vert for nesten 48 prosent av landets samlede MTB-kapasitet på lokalitetsnivå.

Flere har som nevnt vurdert arealavgiften, også etter at regjeringen sa nei til en slik skatt³⁰. Kontali Analyse (Liabø *m.fl.* 2011) har i en egen rapport for NFKK gjort en uttømmende vurdering om en slik avgift på lakselokaliteter. Der vurderes en norsk arealavgift ut fra ulike typer avgift (per MTB, slaktekvantum, fysisk arealbruk) og sett opp mot tilsvarende ordninger i våre konkurrentland (Skottland, Chile, Canada og Færøyene). I en beregning over en avgift på linje med Skottland (17 øre per kg laks) fastslår de at norske kommuner kunne hatt et skatteproveny på om lag 150 millioner kroner i 2010, hvorav de 10 største ville fått om lag 34 millioner kroner (se Liabø *m.fl.*, 2011: 30/31). Forfatterne viser samtidig til problemet med tilgangen til slaktedata på kommunenivå, og deres estimat over slaktemengde i 2010 for Alta avviker med 1/3-del fra den faktiske slaktemengden vi fikk oppgitt fra Fiskeridirektoratet i Finnmark (se fotnote 16). Med Fiskeridirektoratets tall over slaktet mengde fra lokaliteter i Alta kommune i perioden 2005 til 2010, og en arealavgift på 17 øre per kilogram, så ville Altas inntekter variert mellom 820.000 og 2,74 millioner kroner i perioden.

I to artikler i NF tar Torbjørn Lorentzen (2007, 2011) til orde for å se arealavgift og konsesjonsavgift i sammenheng, ettersom begge innebærer en skattlegging av en eksklusiv rett. Forskjellen ligger i at mens førstnevnte (arealavgiften) er et naturgitt knapphetsgode, så er sistnevnte en politisk bestemt knapp faktor. Videre er arealavgiften tiltenkt å være en årlig avgift, mens konsesjonsavgiften er en engangsgift. Lorentsen viser i begge artiklene at oppdrettsnæringens største skattekreditor er staten, som mottar langt mer enn hva som går til kommunene av oppdrettsnæringens verdiskaping³¹. Beregningene hans viser at konsesjonsavgiften er analog med en omsetnings-/arealavgift på 36 øre per kg slaktet laks i

²⁹ Se NFKKs nettsider: <http://kystnettverk.no/om-nfkk/>

³⁰ Begrunnelsen finnes i St prp nr 1 (2008–2009) s. 34-35. Der fremgår også forslaget om eiendomsskatt i sjø.

³¹ Det kan imidlertid synes som om Lorentzen overestimerer kommunenes skatteinngang fra oppdrett ettersom han refererer til at 1/8-del av selskapsskatten overføres fra stat til kommune. Oss bekjent ble kommunenes andel av selskapsskatten avvirket i 1999, men gjeninnført av Bondevikregjeringen (med et felleskommunalt skattefond som kreditor) i 2005, for så å bli avvirket etter 2008 av Stoltenbergregjeringen. Avgjørende for andelen til kommunene har vært selskapenes hovedkontoradresse, som ikke nødvendigvis er i samme kommune som der oppdrettsaktiviteten skjer.

2004–2006 og 53 øre per kg i 2010, (jfr. Skottlands avgift på 17 øre per kg). Det synes imidlertid som om beregningene hviler tungt på forutsetningene bak, og fra 2007 til 2010 endres kalkulasjonsrente (fra 7 til 5 prosent) og gjennomsnittlig slaktevolum.

Et svært godt poeng som Lorentzen fremfører er at de aller fleste oppdrettskonsesjonene ikke har vært belastet konsesjonsavgift, men at monopolrenta på disse – som er grunnrenten som følge av at tillatelsene til å drive oppdrett er begrenset – kan være kapitalisert gjennom annen- og tredjehåndsomsetning av rettighetene. I tillegg viser han til de mange mulighetene for utformingen av en slik avgift (2007): Skal den ilegges som en prosentandel av overskudd eller omsetning, relateres til kvantum produsert eller knyttes til verdsetting av alternativ bruk? En siste mulighet er å relatere den til fysisk arealbeslag i sjøen.

I sin første artikkel argumenterer Lorentzen etter vårt syn godt både for og mot en arealavgift, mens han i 2011 slår fast at oppdrettsnæringen har vært "en viktig melkeku for staten", og at en kombinasjon av både konsesjonsavgift, arealavgift (på 17 øre per kg), og eiendomsskatt ville tilsvare en avgiftsbelastning på 76 øre per kg laks – "... høyere sammenlignet med hva skotsk oppdrettsnæring må ta hensyn til." Men en slik sammenlikning mangler en bredere sammenstilling av skattebyrden i Skottland. I henhold til Liabø *m.fl.* (2007) påløper det flere avgifter for skotske oppdrettere, blant annet en avgift på £500 per år for lokaliteter som ikke er i bruk. Den reelle avgiften fra januar 2007 har vært på £17 per tonn laks, og med valutakursen (NOK/GBP) i perioden har den utgjort mellom 15 og 21 øre i perioden – med et gjennomsnitt på 17 øre per kilo. I forslaget til ny avgift³² for perioden 2012–2017 foreslås avgiften økt til £22,5 per tonn (ca 21 øre per kilogram med en kurs på NOK 9,22 per GBP i januar 2012).

Den skotske arealavgiften gir uansett ikke lokalsamfunnene i Skottland noe større inntekter, ettersom avgiften er leie til Staten ("Crown Estate") som eier av kystsonen. Og som både Liabø *m.fl.* (2007) og Lorentzen (2007) peker på så gis det en distriktpolitisk rabatt til oppdrettere rundt Shetland, Hebridene og Orknøyene som skal tilsvare deres noe større produksjonskostnader (se <http://www.thecrownestate.co.uk/marine/aquaculture/working-with-us/>). Der heter det at leien er på om lag 1 prosent av brutto omsetning for et oppdrettsanlegg. Norsk lakseoppdrett hadde i 2010 en førstehånds omsetning på om lag 30 milliarder kroner. Med en avgift i den størrelsesorden her ville det gi en årlig avgiftsinntekt i størrelsesorden 300 millioner kroner.

Vi skal la diskusjonen rundt innretning og størrelse på en eventuell arealavgift ligge, og heller konsentrere oss om stemningen ute i kommunene – representert ved ordførerne. Som nevnt er NFKK en organisasjon som kjemper for at kystkommunene skal få igjen noe av verdiskapingen som skjer i kommunene. I vår egen oppfølging av Norsk Fiskeoppdretts undersøkelse blant ordførerne om arealavgift (se Vedlegg) var ett av spørsmålene knyttet til arealavgift. Sett i forhold til det ovenstående, så er det kanskje noe uklart hva som ligger i begrepet arealavgift. Usikkerheten i 2011 er kanskje større enn i 2007, ettersom regjeringen i mellomtiden har sagt nei til arealavgift. Signalene den gang – fra Fiskeri- og kystdepartementet i det minste – gikk i retning av at en slik avgift ville bli innført. På den annen side spørres det ikke spesifikt om *arealavgift*. Spørsmålet – den gang som nå – lød

³² Se http://www.thecrownestate.co.uk/media/277170/finfish_rent_review_2012.pdf

som følger: "Vil din kommune tilrettelegge mer for oppdrett dersom en avgift fra oppdrettsvirksomhet hadde tilfalt kommunene?" I korte trekk kan ordførernes svar – i 2007 og 2011 – sammenfattes i henhold til tabellen under. Det må imidlertid understrekes at det i mange tilfeller ligger en tolkning av svarene til grunn for kategoriseringen, og at ikke alle lar seg like enkelt passe inn i et ja eller nei (eller tja).

Tabell 4 Oppsummering av 28 ordføreres svar på spørsmål om en avgift til kommunene ville gitt mer tilrettelegging for oppdrett, i 2007 og 2011

	Ja	(%)	Nei	(%)	Tja	(%)
2007	17	(61)	8	(29)	3	(11)
2011	17	(61)	7	(25)	4	(14)

I 2007³³ mente 17 av de 28 ordførerne at de ville tilrettelagt mer for oppdrett dersom en arealavgift ble innført og øremerket kommunene. Åtte svarte nei og tre var usikre (eller vi klarte ikke ut fra svaret å tolke deres holdning). I vår undersøkelse, fire og et halvt år seinere, sier fortsatt 17 ja, mens 7 svarer nei og 4 er usikre (eller, igjen; gir svar som vi ikke klarer å tolke verken i den ene eller andre retningen).

Selv om bevegelsen i holdning fra 2007 til 2011 synes svært liten, er det noen endringer som kan identifiseres når man går bak svarene. Blant de sju nei-ordførerne i 2011, er det bare tre som svarte nei i 2007. Likeledes er det fire av ja-ordførerne i 2011 som svarte nei sist – deriblant en som har sittet i stolen hele perioden. Fire kommuner går fra "ja" til "tja", hvorav ordførerstolen i tre tilfeller har skiftet farge fra rød (Ap/Sv) til blå (H). De tre "tja"-kommunene i 2007 er i to tilfeller gått til "ja" og en til "nei" i 2011. Så heller enn å konkludere med liten bevegelse i ordførermeningen om arealavgift vil gi økt tilrettelegging, kan man si at det er lite entydighet i utviklingen. I så måte blir det for en kuriositet å regne at en av ordførerne som sa nei til arealavgift, samtidig er øverste tillitsvalgte i en kommune som er medlem av NFKK.

I alle fall tyder det på en stor tiltro fra ordførernes side til at en avgift øremerket kommunene vil medføre større tilrettelegging for oppdrett. I et tilleggsspørsmål til ordførerne, der vi ba dem signalisere **hva** som må til for at de skal legge bedre til rette for oppdrett (se svarene i større detalj i Vedlegg), så tilkjennega 10 av de 28 at arealavgift ville være en nøkkelfaktor.

Det kan imidlertid være greit å minne om to av Lorentzens (2007) argumenter i forhold til arealavgiftdiskusjonen: En avgift på areal innehar egenskaper som kan påvirke oppdrettsaktørens tilpasning (enten i retning av hvor produksjonen legges eller hvor mye som produseres), men at også kommunenes tilpasning kan endres i retning av at for mye areal avsettes til oppdrett i forhold til det som er samfunnsøkonomisk optimalt – i kraft av at avsetning av areal til denne næringen genererer inntekter til kommunene.

³³ Til forskjell fra de 41 ordførerne som ga sine svar i 2007-undersøkelsen så fikk vi bare svar fra 28. Vårt utvalg viser en prosentfordeling, på 61 prosent ja, 25 prosent nei og 14 prosent tja, mens svarene fra alle 41 i 2007 var som følger: 66 prosent ja, 24 prosent nei og 10 prosent tja (når vår tolkning av svarene den gang er lagt til grunn).

4.3.2 Eiendomsskatt i sjøområdet

Samtidig som regjeringen sa nei til en egen arealavgift, ble det åpnet for at kommunene kunne ilegge eiendomsskatt på oppdrettsanlegg i sjø³⁴. Tidligere var det ikke anledning til å skrive ut eiendomsskatt annet enn i "bymessige strøk", eller på "verker og bruk". I 2007 ble det endret til å kunne skrives ut i hele kommunen. Som nevnt innledningsvis så hadde 309 kommuner innført eiendomsskatt i 2010 – et tall som er stadig økende.

Arealutvalget foreslår i sin rapport (Anon., 2011) at adgangen til kommunene å innkreve eiendomsskatt fra akvakulturanlegg må evalueres for å se om den fungerer etter hensikten – etter den har fått virke en tid. Hensikten bak denne adgangen synes å være at finansdepartementet finner det uheldig at avstand til land og forankringsmåte skal være avgjørende for om anlegget – som har likhetstrekk med industrianlegg på land – kan pålegges eiendomsskatt eller ikke, jfr. Ot prp nr 1 (2008–2009), s. 96. At denne skal måtte evalueres etter å ha fått virke en tid synes merkelig, dersom ikke hensikten er å evaluere om den gir kommunen inntekter som den ikke kan ta inn gjennom arealavgift – kommunenes primære ønske. Arealutvalget understreker samtidig at de totale inntektene fra eiendomsskatten kan beløpe seg opp mot et sted mellom 26 og 76 millioner kroner, dersom alle kommuner innkrever den og den beløper seg til i størrelsesorden 25.000–70.000 kroner for hver av landets 1.093 lakse- og ørretlokaliteter (per 31. desember 2010).

En annen estimering av eiendomsskatteprovenyet gjøres av Lorentzen (2011) som legger følgende forutsetninger til grunn: Med 7 promille skattesats og en verdi på flytende anleggsmidler beregnet til cirka 8 milliarder kroner, vil eiendomsskatteinntekten årlig være på 55 millioner kroner – eller 59.000 kroner per tillatelse. Med en gjennomsnittlig produksjon (slaktet mengde) på 931 tonn per tillatelse i årene 2005–2009 anslår han eiendomsskatten til å være 6,34 øre per kg laks i 2011.

I henhold til Arealutvalget vil begge disse beløpene: "*I oppdrettssammenheng (...) beskrives som beskjedne beløp.*" (Anon., 2011: 38). Videre heter det at: "*Utvalget vil likevel anbefale at det etter noen år evalueres om kommunenes adgang til å kreve eiendomsskatt i sjø for flytende oppdrettsanlegg har hatt den ønskede effekt. Evalueringen bør skje når produksjonsområdene og utsettssonene er etablert*". Men hva er den ønskede effekten? At kommunene sier seg fornøyd med anledningen til å skrive ut eiendomsskatt? Og hvorfor vente så lenge med en evaluering? Vil kommunenes eiendomsskatteproveny kunne økes som følge av innføringen av produksjonsområder og utsettssoner?

Vi har ikke de endelige svarene på dette, men det synes som om ventetid er det minste kommunene trenger: De signaler vi har fått er at eiendomsskatten utgjør "knapper og glansbilder" i forhold til hva kommunene så for seg av inntekter fra et arealavgiftsregime. Enkelte av dem vi har vært i kontakt med har uttrykt seg i retning av at inntektene fra eiendomsskatten knapt nok overstiger kostnadene de har med å taksere anleggene. Vi har også gjort en undersøkelse av eiendomsskattens størrelse, og vår erfaring er at det er en vanskelig øvelse. Først litt om skattens innretning.

³⁴ Se Ot prp nr 1 (2008–2009) Skatte- og avgiftsopplegget 2009 – lovendringer, og St prp nr 1 (2008–2009) Skatte-, avgifts- og tollvedtak (s. 34).

Eiendomsskatten for oppdrettsanlegg ble som nevnt innført i 2009. Kommunen har noe autonomi ved valg av skattøre – den må være i størrelsen 2–7 promille – men første året skatten innføres må den være på 2 promille. Ettersom oppdrettsanlegg i stor grad er mobile, er det en betingelse at anlegget har vært lokalisert i kommunen i minst 6 måneder i året før skatten utskrives, uavhengig om det er flyttbart eller forankret i land eller til sjøbunn.

Av de 276 norske kommunene med kystlinje finner vi 157 kommuner som er vertskommune for kommersielle matfiskoppdrettere (av laks og ørret) i sjø. Av disse 157 hadde 114 kommuner innført eiendomsskatt i 2010, hvorav 44 hadde eiendomsskatt på kun "verker og bruk", 12 hadde eiendomsskatt kun på "verker og bruk" og i "bymessige strøk", mens 58 kommuner hadde innført eiendomsskatt i hele kommunen. Av de 114 var det 77 kommuner (68 prosent) i 2010 som benyttet seg av maksimalskattesatsen på 7 promille. 20 av kommunene hadde en generell eiendomsskattesats på 3,5 promille eller lavere (helt ned til 0,2 promille) mens gjennomsnittet for alle oppdrettskommunene var på 5,9 promille.

Vår undersøkelse rundt eiendomsskatten er todelt: Den første retter seg mot ordførerutvalget, hvor vi etter kontakt med kommunene gir et overslag over størrelsen på eiendomsskatten. I det neste gir vi et innspill til hvordan eiendomsskatteprovenyet kan estimeres for hele utvalget av kommuner med lokaliteter for laks- og ørretoppdrett.

I e-posten til ordførerne ble de bedt om å angi om oppdrett i sjø er pålagt eiendomsskatt, og av de 28 kommunene vi fikk svar fra, fortalte 14 at kommunen hadde det. En var usikker, en annen sa det lå an til å innføres i 2012, mens en tredje, i en kommune *med* eiendomsskatt, sa den skulle fjernes på sikt. Disse ble kontrollert opp mot SSBs oversikt over kommuner med eiendomsskatt i 2010 og funnet korrekt. I neste omgang tok vi kontakt med de i kommunen ansvarlige for eiendomsskatten og ba om detaljer rundt eiendomsskatten (sats, antall anlegg, og inntekt). Informasjonen vi fikk pekte på en ordning med store variasjoner.

De 28 kommunene i utvalget var vertskommune for 228 godkjente lokaliteter for oppdrett av laks og ørret. Om lag halvparten av disse hadde eiendomsskatt (15) – hvor skattesatsen varierte fra 2 til 7 promille. Seks kommuner benyttet maksimalsatsen, og seks andre benyttet en sats på 3 promille eller lavere. Gjennomsnittet var på 5,5 promille. Til sammen var de 15 kommunene med eiendomsskatt i utvalget vert for 177 godkjente lokaliteter (per jan 2012). Det var stor forskjell kommunene imellom, og samlet eiendomsskatt utskrevet på anleggene i kommunene beløp seg fra 1.000 kroner i en kommune med to lokaliteter, til 498.000 kroner i landets største oppdrettskommune (den med flest oppdrettslokaliteter).

Samlet eiendomsskatteproveny for de 15 kommunene med eiendomsskatt beløp seg i 2011 til **2.860.000 kroner**. Om alle 15 kommunene hadde benyttet en sats på 7 promille ville inntekten fra eiendomsskatt på oppdrett vært i størrelsesorden 4,7 millioner kroner. Her skylder vi imidlertid å gjøre oppmerksom på at eiendomsskatt på anlegg for andre arter ikke er inkludert, og at det i tallene fra enkeltkommuner kan ligge inne bygningsmasse på land i tilknytning til oppdrett, ettersom det fra noen ble oppgitt tall for de enkelte bedriftene som var aktive i kommunen, ikke nødvendigvis per lokalitet.

Tallene fra denne undersøkelsen kan aggregeres opp på nasjonalt nivå. Med en skjønnsmessig fordeling etter antall lokaliteter og med samsvarende takstverdier – der 177

av 228 anlegg (78 prosent) er ilagt eiendomsskatt med en sats på 7 promille og en gjennomsnittlig takst per lokalitet på 3,8 millioner kroner – så kan vi anslå størrelsen på eiendomsskatten som er utskrevet nasjonalt i 2011 for alle 966 lokalitetene. Estimater blir da på om lag 20 millioner kroner. Vi vet jo allerede at satsen for skatt er betydelig mindre i mange kommuner så de 20 millionene er nok et relativt drøyt overestimat.

Den andre tilnærmingen til eiendomsskatteprovenyet fra oppdrett er å sammenkople SSBs tall for 2010 over kommuner som innkrever eiendomsskatt med Fiskeridirektoratets oversikt over godkjente oppdrettslokaliteter. Feilen vi gjør ved å ekskludere skjell og marin fisk antas som liten³⁵, da er nok synden av å kople tall for to ulike år (de ulike databasene) større. I tillegg synes det å være stor forskjell mellom kommunene hvor mange av totalt antall lokaliteter som takseres og inngår i takstgrunnlaget. To eksempler: Gjemnes kommune i Møre og Romsdal har seks godkjente oppdrettslokaliteter for kommersiell oppdrett av matfisk (laks og ørret) i sin kommune, både i 2009 og 2012. På kommunens hjemmesider fremgår taksten for verker og bruk³⁶, og koplek mot direktoratets register fra november 2009 og januar 2012 finner vi følgende opplysninger: I 2009 er det kun tre lokaliteter som inngår i eiendomsskattetaksten; to med en lokalitetskapasitet på 36.000 m³ (tilsvarer en MTB på 2.340 tonn) og en på 48.000 m³ (3.120 tonn). Sistnevnte takseres til nesten 1,6 millioner kroner, mens de to – litt mindre – har en takst på henholdsvis 585.000 kroner og 11,2 millioner kroner. For 2012 er det fire lokaliteter inne i takstgrunnlaget, alle med samme lokalitetskapasitet (2.340 tonn). Taksten på disse fire varierer mellom 895.000 kroner og 6,6 millioner kroner. Samlet takstgrunnlag i 2009 og 2012 er på henholdsvis 13,4 millioner kroner og 16,5 millioner kroner, hvilket gir Gjemnes kommune en inntekt på henholdsvis 94.000 kroner og 116.000 kroner i eiendomsskatt fra sjøbaserte oppdrettsanlegg de to årene.

En annen kommune, Lurøy kommune i Nordland (eller kanskje heller den konsulenten de benyttet til taksering), ser ut til å ha benyttet en mer sjablonmessig taksering av sine oppdrettslokaliteter. Alle deres 18 matfisklokaliteter av ulik kapasitet (fra 780 til 4.500 tonn) og et par slaktermerder ser ut til å ha fått en takstverdi etter følgende formel:

$$\text{Takstverdi lokalitet} = 41\,667 + 657,05 \times \text{lokalitetens kapasitet (i tonn)}$$

Med slike forskjeller, både med tanke på takst og antall lokaliteter som inngår i skatteberegningsgrunnlaget i kommunen, er det vanskelig å gi gode estimater for den samlede eiendomsskatteinntekten fra oppdrett. Vi har imidlertid forsøkt ved å benytte oss av den ovenstående formelen for beregning av takstverdi på alle kommunene med eiendomsskatt på oppdrett i 2010 (114 kommuner). Til det har vi benyttet oss av SSBs oversikt over generell eiendomsskattesats i kommunene, som er brukt på 70 prosent av de godkjente lokalitetene. Da får vi et noe høyere tall over eiendomsskatteinntekten fra oppdrett i kommunene i 2010 enn hva tilfellet var over for beregningen for de 28 kommunene over. Det estimatet tar imidlertid ikke høyde for brakklegging og usikkerheten rundt hvilke godkjente lokaliteter som har vært i drift i kommunene.

³⁵ Fra samtaler med kommunekassererne fikk vi inntrykk av at inntektene fra skjelloppdrett, de steder det var til stede, kunne årlig beløpe seg til om lag 200 millioner kroner. Feilen er nok større for torskeoppdrett, men utviklingen de seinere år har gjort at vi ikke har så mange aktive av disse igjen.

³⁶ Se www.gjemnes.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MId1=4&FilId=354 og www.gjemnes.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MId1=220&FilId=646

Med utgangspunkt i denne formelen takseres oppdrettslokalitetene i de 114 kommunene med eiendomsskatt seg til drøye 1,5 milliarder kroner i 2010. Ved å bruke de respektive kommunale eiendomsskattesatsene, og en antakelse av at 70 prosent av de til en hver tid godkjente lokalitetene benyttes og skattlegges, finner vi en tilhørende eiendomsskatteinntekt på 6,2 millioner kroner årlig for de 114 kommunene. Om alle hadde benyttet maksimalsatsen ville inntekten vært på 7,6 millioner kroner årlig.

Om alle 157 kommuner med lakseoppdrettslokaliteter hadde ilagt sine anlegg eiendomsskatt (etter samme beregning som over) så ville taksten beløpt seg til 1,9 milliarder kroner (for alle anlegg) og skatteinntekten (gitt maksimalsats på 7 promille og uten fradrag) blitt på 9,4 millioner kroner. Som vi ser er takseringsgrunnlaget (og dermed skatteinntektene) etter vår beregning langt lavere enn de cirka 8 milliarder kroner som Lorentzen (2007) opererer med, eller de mellom 3,7 og 10,9 milliarder kroner som ligger implisitt inne som takseringsgrunnlag i Arealutvalgets beregning (Anon., 2011).

Arealutvalget viser til en eiendomsskatteinntekt per lokalitet i størrelsesorden 25.000–70.000 kroner ved en sats på 7 promille. Det synes å være noe høyt. Alta, med sine 21 lokaliteter i 2011, og en gjennomsnittlig kapasitet på disse på 2.700 tonn, fikk til sammen 201.000 kroner i eiendomsskatt med en 5,5 promilles sats. Til sammenlikning var eiendomsskatten skrevet ut på de tre oppdrettsaktørenes landbaserte næringsbygg på 329.000 kroner. Om Alta hadde benyttet maksimalsatsen på 7 promille så hadde allikevel ikke provenyet vært større enn 256.000 kroner, hvilket innebærer en inntekt per lokalitet på 12.000 kroner. Tar vi høyde for at kanskje ikke mer enn 60 prosent av lokalitetene er aktive (og dermed skattlegges – se kapittel 3), så øker inntekten per anlegg til 20.000 kroner. Det er allikevel 20 prosent under det laveste anslaget til arealutvalget, og da snakker vi om et totalproveny på om lag 12 millioner kroner. Det må vel kunne kalles *svært* beskjedent i oppdrettssammenheng! Lokalitetene i Alta har en gjennomsnittskapasitet på nivå med landsgjennomsnittet (2.780, versus 2.790 tonn for hele landet).

En samtale med en næringssjef, med ansvaret for takseringen i kommunen, ga oss inntrykk av at taksering og skatt på oppdrettsanlegg ikke var noen enkel sak. Denne kommunen hadde benyttet en ekspert til takseringen – som han mente var helt nødvendig ettersom kompetansen ikke fantes i kommunen. Vedkommende hadde besøkt anleggene og gjort de nødvendige vurderingene. På spørsmål om han hadde fått noen klager på taksten, var svaret: *"Heller tvert imot!"* Oppdretterne hadde vist stor forståelse og vært av den mening at dette var et nødvendig bidrag: *"Men vi var kanskje heldige og traff i et godt år da vi innførte det i 2009"*. Ufordringen ifølge ham var å følge med på endringene hos oppdretterne. *"Vi har begrensede muligheter til å følge med på om de fysiske installasjonene som takseres har vært i kommunen i de seks månedene av året. Og hvordan kan vi ha oversikt hvor og eventuelt når en fôrflåte kjøpes eller flyttes? Videre kan en hver oppgradering på over 10.000 kroner utløse nytaksering, noe som selvfølgelig ikke utføres. Det er enklere for dem som har kraftverk, for der følger det en årlig ligningstakst som kan benyttes. En tilsvarende ordning burde det vært innenfor oppdrett."* Kostnaden ved å hyre et firma for taksering av kommunens anlegg var heller ingen bagatell, og første året gikk da også kommunen i minus isolert sett, ettersom kostnaden med å takserer oversteg inntektene det året.

En annen kommunal ansatt, som hadde ledet kommunens taksering av oppdrettsanlegg da disse inngikk i eiendomsskattporteføljen i 2009, hadde også benyttet det samme takseringsselskapet som over. Også her var bakgrunnen at kommunen ikke følte seg kompetent til å verdsette disse anleggene. Igjen ble det understreket at takseringsarbeidet ble oppfattet som kostbart i forhold til den inntekt det genererte. I tillegg hadde kommunen påpekt at firmaet hadde mulige habilitetsutfordringer, ettersom de fleste tjenester firmaet leverte, rettet seg mot oppdrettsnæringen. Kommunen hadde derfor takket nei til en årlig revideringsavtale med firmaet, og takseringsnemnden hadde stilt spørsmål ved de ekstraordinære avskrivings-satsene som hurtig reduserte anleggenes verdi gjennom kort levetid. I fremtiden ville kommunen selv forestå takseringen, var hans konklusjon fra deres erfaringer.

4.4 Miljøforhold og bærekraft

Vi har tidligere definert vår oppgave som å omtale de samfunnsvitenskapelige sidene ved utviklingen i oppdrett. Når vi allikevel beveger oss inn på et tema som tilhører biologer og andre naturvitere, så er det på grunn av at opinionsdanningen gjennom media og andre, knyttes til de miljømessige utfordringene i oppdrett.

At oppdrettsnæringen påvirker miljøet har vært klart fra næringens spede begynnelse. Sakte men sikkert har miljødebatten gått fra å være en diskurs om lakseoppdrett sin miljøpåvirkning til å bli en debatt om næringsvirksomheten er bærekraftig. Debatten omkring bærekraft tok av, etter at Brundtlandkommisjonen leverte sin rapport i 1997 (*Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*) og den påfølgende Rio-erklæringen, men har ikke vært spesielt rettet mot lakseoppdrett før de siste årene. Guldseth (2010: 43) viser at et søk på begrepet "bærekraft og laks" i Adresseavisen for perioden år 2000–2009 viser:

"... at hele 47 prosent av artiklene fra de siste ni årene kommer i 2009, mens det er svært få de andre årene. Det synes å indikere at bærekraft og laks ble koblet og satt på dagsorden som saksinnramming i media relativt nylig. En bærekraftdiskurs synes å ha eksistert lenge innenfor miljøtenkning, men ikke i det omfang og den form som den har per i dag innenfor oppdrett av laks og forvaltning av villaks".

Tematisk sett er bærekraftdebatten hovedsakelig rettet mot sykdom og parasitter, rømming og genetisk forurensning, areal, fôrspill og forurensning. Parallelt med denne debatten har forvaltning og regelverk utviklet seg i samme retning de siste årene. Ny Naturmangfoldlov (2010), Forskrift om konsekvensutredning (2005/2009), og revidert Plan- og bygningslov (2008), skjerper kravene til næringsvirksomhet i relasjon til føre-var prinsipp og bevaring av naturmangfoldet. I 2009 la Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) frem strategi for miljømessig bærekraftig havbruk (Fiskeri- og kystdepartementet 2009). Her tas utgangspunkt i fem hovedområder der havbruksnæringen påvirker miljøet:

- Genetisk påvirkning og rømming
- Forurensning og utslipp
- Sykdom, medregnet parasitter
- Arealbruk
- Fôrressurser

De fem hovedområdene er i stor grad lik de temaene som Guldseth (2010) viste var dominerende i mediebildet. Operasjonaliseringen av strategien er fortsatt ikke klar og FKD fremhever at: "*Strategien omfatter ikke konkrete indikatorer for akseptabel påvirkning. I det videre arbeidet med å operasjonalisere bærekraftsbegrepet vil Fiskeridirektoratet, sammen med Mattilsynet, være sentrale. I denne videre prosessen vil det bli behov for ytterligere forskning eller utredning, og interesseorganisasjonene vil bli invitert til en dialog også i denne prosessen*". (Fiskeri- og kystdepartementet, 2009: 2)

I vårt datamateriale kommer det klart frem at miljø- og bærekraft i arealplanleggingen er en faktor som har festet seg i kommunene i forhold til lokalisering av oppdrett. En respondent svarte presist og dekkende for mange av de momenter som ble nevnt i intervjuene:

"Det er vanskeligere å få gjennomslag for lokalitetssøknader og avsetting av areal. Her i kommunen har vi ingen lokale oppdrettere. Vi merker helt klart en endring i oppslutning som følge av endringen i næringen. Den har over tid fått redusert betydning for sysselsetting og lokale ringvirkninger, og møter oftere motforestillinger fra lokalbefolkning og fiskerinæring med tanke på bekymringer for negative effekter på bunnforhold og villfisk. Verneproblematikk har isolert sett liten relevans. Andre næringsmuligheter som fisketurisme krever mer bevisst forhold til arealdisponeringer og eventuell miljøpåvirkning. Fiskerikartlegging gir bedre grunnlag for planleggingen, men innebærer også at store areal utelukkes for oppdrett. Kommunen er blitt mer bevisst på sine verdier i kystsonen og ønsker ikke kun å være en råstoffleverandør av store og verdifulle oppdrettslokaliteter til oppdrettsnæringen uten at man sitter igjen med noe. I så måte er vi blitt mer bevisst på å balansere oppdrett mot andre interesser og muligheter i kystsonen."

Andre momenter som kommuneplanleggerne vektlegger i våre spørsmål om det har vært noen endringer i kommunens vilje til å avsette areal til oppdrett, er blant annet at næringen har en miljømessig betydning og at det gjenstår å se at den er bærekraftig. En hevdet at det er: "*... blitt mer fokus på ulemper i relasjon til villaks og fiskeinteresser*". En annen trakk frem en trend der oppdrettsnæringen har møtt økende konkurranse fra fritidsinteresser i kommunen, der sistnevntes ønsker og behov kom i konflikt med førstnevnte.

Et utviklingstrekk de seinere år er at oppdretterne søker lenger ut og krever større dybde på sine lokaliteter. Dette kommer i første rekke i konflikt med fiskere, og til en viss grad fritidsinteresser. Det er økt interesse når lokaliteter søkes, og til en viss grad sterkere interessehevding fra miljøorganisasjoner, fiskere eller naboer til lokalitetene. I tillegg har offentlige aktører som Fylkesmannen, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Kystverket, innspill både i og til kystsoneplanarbeidet, og ved lokalitetsetableringer. Eksempler på uttalelsene er:

- "*Ved etablering, eller utvidelsessøknader, av større anlegg skapes det større kunnskapsbehov om dette er bærekraftig*"
- "*Behovene i dag er ikke mer krevende enn tidligere, men oppdretterne ønsker seg til større dyp, noe som kan gir interessemotsetning til fiskerne*"
- "*Oppdrettsnæringen møter i dag større motstand og interessehevding fra fritids- og fiskeinteresser*"

- *"I forhold til næringens utfordringer med tanke på sykdom og miljø, er kommunegrensene blitt for snevre, (jfr. Nordmørsmodellen – områdedriftsmodellen). Arealplanleggingen må derfor ha et større nedslagsfelt"*

Planleggerne i kommunene har endret syn på næringen. På det generelle spørsmålet om endringer i vilje til tilrettelegging for oppdrett, opplyser et flertall, 9 av 14, at man er blitt mer kritisk og at dette gir utslag i prioriteringer. Grunnlaget for denne skepsisen befestes ikke bare av medieoppslag, som i noen tilfeller kan være opinionsstyrt av særinteresser, men også av offentlige kunnskapsressurser. På internettsiden www.miljostatus.no, en portal initiert av Miljøverndepartementet og med Klima- og forurensningsdirektoratet som ansvarlig redaktør, fins innhold som ikke nødvendigvis tegner et riktig og rettferdig bilde av næringen. Innholdet på portalen er produsert og kvalitetssikret av det direktorat som har det formelle og faglige ansvar i forvaltningen. Følgende kan tjene som et eksempel på at havbruk sidestilles med overfiske og illegalt fiske³⁷;

"Overfiske og illegalt fiske kan få dramatiske følger for flere fiskebestander og for økosystemet som helhet. Det er viktig at det settes klare grenser for uttak i tråd med forskernes råd, og at overbeskattede bestander gis anledning til å bygge seg opp igjen. Rømt oppdrettsfisk og overutnyttelse av kystsonen til oppdrett er også vesentlige trusler mot mange sårbare arter og bestander."

At offentlig forvaltning/sektormyndigheter "passer på" sine områder hvor de har forvaltningsansvar, er vel og bra, men i kommunal arealplanlegging kan dette oppfattes som omkamper, når planer skal realiseres. Et flertall av kommunene ønsker økt lokal og regional styring av sjøarealene. Generelt er det behov for kapasitet og kompetanse i kommunene i forhold til saksbehandling, men dette er like mye et ressurs spørsmål, som et behov for veiledere for forvaltning og planlegging. Det fremmes ikke et sterkt behov for endring i offentlig organisering, men mer interkommunal planlegging og regionalt samarbeid trekkes frem som viktig. En av kommunene trekker frem at sektormyndighetene bør samarbeide i forhold til uttalelser og innspill:

"En fordel at det blir mer samordning, og at statlige sektormyndigheter samordner sine uttalelser. Unngå at kommuneplanleggingen blir en arena for statlig sektorkamp. Det er ikke positivt for lokalsamfunn som fort blir satt på sidelinjen. Kommunen planlegger og hvis sektormyndigheter kommer med omkamper i forhold til vedtatte og godkjente arealplaner i kommunen så er det å trække på kommunen, som forvaltningsmyndighet."

I denne sammenheng er det i første rekke oppdrettsnæringens miljøpåvirkning og fiskeriinteresser som "passes på" av eksempelvis Direktoratet for naturforvaltning/ Fylkesmannen (påvirkning på anadrom laksefisk), Fiskeridirektoratet (vill marin fisk med gyte-/ oppvekstområder og sider ved oppdrettsforvaltningen), Mattilsynet (sykdom og smitte) og Kystverket (farleder).

³⁷ <http://www.miljostatus.no/Tema/Hav-og-vann/havomrader/Utviklingen-framover/>

5 Sammenfatning

Vi er av Fiskeri- og kystdepartementet bedt om undersøke hvilke mekanismer som ligger bak kommunenes holdningsendring de seinere år, der flere kommuner har motforestillinger mot havbruksvirksomhet i egen kystsoner. Spørsmålet er svært relevant ettersom en fortsatt vekst i oppdrettsnæringen forutsetter at kommunene avsetter areal til denne aktiviteten.

Plan- og bygningsloven hjemler kommunens råderett over arealene i kystsonen (ut til grunnlinja pluss en nautisk mil), og all den tid teknologien enda ikke gir grunnlag for off-shore oppdrettsanlegg, må veksten komme i områder der kommunene sitter med ansvaret. Selv om utviklingen i oppdrettsnæringen går i retning av at lokalitetene blir færre og større med tanke på kapasitet, så kan det fremtidige behovet for areal belyses blant annet av uttalelsen til lederen i FHL Midtnorsk havbrukslags, Stig Selvåg, som uttaler til Intrafish (17. februar 2012) at oppdrettsnæringen trenger nye lokaliteter og 50 prosent mer areal dersom den nye mengdebegrensninga på 200.000 fisk i hver merd som innføres 1. januar 2013 skal gjennomføres. Lars Liabø i Kontali Analyse uttalte til Fiskeribladet Fiskaren (13. januar 2012) at: *"Vi nærmer oss en grense for vekst også i Norge, men jeg tror Norge kan klare å fordoble til to millioner (tonn) for å dekke behovet innen 2020. Men da er næringen til de grader avhengig av gode lokaliteter"*. Uansett spådommer så er det en kjensgjerning at næringen vil trenge nye areal til sin virksomhet.

Under forfølger vi problemstillingen vår ved å oppsummere de funn vi har gjort, over tema som areal, verdiskaping og miljø. Først stiller vi imidlertid mandatet i et litt kritisk søkelys:

5.1 Er kommunene motvillige til å avsette areal til oppdrett?

I sin bestilling slår Fiskeri- og kystdepartementet fast at flere kommuner har motforestillinger mot havbruksvirksomhet i egen kystsoner³⁸. Oppdretterne opplever at enkelte kommuner ikke ønsker å slippe til oppdrett i sin kystsoner. NFKK sier klart fra om at de vil stikke kjepper i hjulene også når oppdretterne søker utvidelse av sin lokalitetskapasitet. Men beskriver dette mediebildet den fulle sannheten om forholdet mellom kommunene og oppdrettere?

Vi har i våre undersøkelser vært i kontakt med kommuneplanleggere og ordførere langs hele kysten. I de foran beskrevne eksemplene fra for eksempel Alta og Flakstad pekes det på et misforhold mellom forventninger og gevinster, men alt i alt beskrives forholdet til oppdrettsnæringen som et ryddig og forretningsmessig forhold med profesjonalitet på begge sider av bordet. Ett forbehold må vi ta; vi har ikke vektlagt oppdrettsnæringens holdning i vårt arbeid. Det kunne kanskje endret på vårt inntrykk. Med en problemstilling som primært ønsker å beskrive "hvor skoen trykker" hos lokale myndigheter har vår angrepsvinkel vært naturlig.

Inntrykket synes for øvrig for oss å være positivt. Nesten alle respondentene sier at forholdet til oppdrettsnæringen er greit eller positivt. Tre respondenter føyer til et men, med følgende presisering:

³⁸ I mandatet for oppdraget ser myndighetenes bekymring først og fremst ut til å rette seg mot havbruksnæringens mulighet for å drive lønnsomt. Det kan kanskje synes underlig på et tidspunkt der lakseprisene var på sitt aller høyeste og næringen opplevde rekordresultater. Enkeltkommuners armod var nok større enn det oppdretterne opplevde, men fra et fagdepartement lå nok ikke omtanken i første rekke hos kommunene.

"Vi har, fra kommunens side, et greit forhold til oppdrettsnæringen, men vi merker oss en økende irritasjon fra fiskere og naboer til anleggene"

"Forholdet til næringen har historisk vært godt, men det er betydelig mer skepsis nå"

"Det er en økende skepsis til oppdrett i vår kommune"

Alle kommunene fremhever at de har lagt til rette for oppdrett i sitt planarbeid. Kontakten er imidlertid mer sporadisk, men de fleste har kontakt med næringen i forbindelse med søknadsbehandling (lokaliteter) og noe ved planarbeid.

Et flertall av kommunene (9 av 15) hadde positive forventninger til oppdrettsnæringen. Dette gikk i hovedsak på ringvirkninger og utnyttelse av ressursene. Dog, to kommuneplanleggere presiserer at ringvirkningene fra næringen er små. Åtte av kommunene har ikke slakteri/ foredling i egen kommune, men på spørsmål om dette (slakteri eller ikke) er bestemmende for kommunenes vilje til å innrømme arealtilgang for havbruksaktørene er synet delt.

Våre intervjuer avdekker en glidende overgang fra "ja-" til "nei-kommuner" i forhold til arealtilgang, og et betinget ja ("tja-kommuner") kommer oftere til uttrykk. For eksempel:

"Vi har et greit forhold opp mot oppdrettsnæringen. Litt konflikter opp mot naboer og litt irritasjon opp mot fiskeri. Uviljen står på hva næringen gir tilbake til lokalsamfunnet."

"Vi har en viss 'nok-er-nok'-stemning i bygda. I mange tilfeller ble det jo planlagt for mye mindre anlegg enn dagens, da det i plansammenheng ble tilrettelagt for enkeltlokaliteter for mange år siden"

"Det er ikke tvil om at viljen har endret seg og at man nå strekker seg i mindre grad for oppdrettsnæringen. Tidligere var det intens lobbyvirksomhet for at kommunen skulle få konsesjoner – noe vi også fikk. I tillegg ble det planlagt for både settefiskanlegg, slakteri og foredling – men ingen av delene ble realisert. Folks tidligere positive holdning til næringen har snudd og man er mer kritisk til oppdrett"

"Videre vekst må skje innen eksisterende lokaliteter og areal"

"Vi er på sett og vis i båsen både ja- og nei-kommune"

Ordførernes svar på spørsmålet om deres visjon for oppdrettsnæringa i deres kommune viser at det er svært få som stiller seg avvisende til oppdrett. Kun to av 28 ordførere utviser en viss tilbakeholdenhet. Den ene trekker frem alle laksevassdragene i kommunen, og et ønske om minimalt med oppdrett (Vaksdal). Den andre hevder at forholdet til oppdrettsnæringen i kommunene er "uavklart". Av andre momenter i ordførernes visjon for næringen er det tilrettelegging, større produksjon og videreutvikling av næringen som nevnes hyppigst og av flest, foran bærekraft og miljø-argumenter. Også ønsket om at kommunene vil være vert for hele verdikjeden (fra settefisk- til foredlingsanlegg), sysselsetting, mer igjen til lokalsamfunnet og lokal tilhørighet går igjen i utsagnene.

Med andre ord tyder våre intervjuer, og utsagn fra ordførerne, på at kommunene **ikke** er uvillige til å tilrettelegge for økt oppdrettsvirksomhet. Men kommunene ønsker seg noe mer i gjenytelse fra oppdrettsnæringen for de ulempene de påføres som vertskommuner. Det går klart frem fra både media og våre undersøkelser. For eksempel nevner 10 av 28 ordførere at en form for arealavgift (eller penger i kommunekassa) må til for at kommunen skal tilrettelegge mer for oppdrett. Imidlertid er det nesten like mange som sier at det må et bedre samarbeid til og at næringen må tilkjenne sine behov, eller at en ny arealplan, sjøkartlegging eller interesseavklaring må på plass først.

Selv om de undersøkelsene vi har foretatt viser at kommunene ikke viser en generell motvilje mot å tilrettelegge for oppdrett, så kan vi ikke underslå at det motsetningsforhold som kommer til overflaten i media er riktig. Vi har tross alt bare henvendt oss til et utvalg av de 157 kommunene som er vertskap for oppdrett, og fra det vi kan lese av fiskeripressen – med historier fra Balsfjord, Molde og Narvik – så er det en gryende misnøye blant mange kystkommuner. Vårt hovedinntrykk er imidlertid at kommunene spiller på lag med oppdrettsnæringen. For mange distriktskommuner er næringen svært viktig, men endringene som har skjedd over tid gjør at mange stiller seg spørsmålet om den innsats som er lagt ned i kommunene for å skaffe seg oppdrettsvirksomhet står i stil til de samfunnsmessige gevinstene som kommunen sitter igjen med. En stadig sterkere oppmerksomhet rundt en utvikling i retning av at gevinstene ikke avleires på kommunenivå gjør at mange spør seg: "Hva har vi igjen for å tilrettelegge?" Og når opplevelsen av at lokale ringvirkninger og gevinster uteblir, kanskje i kombinasjon med kommunal armod, så etterlyses det en avgift på virksomheten for å oppveie for de ulempene som følger i kjølvannet av oppdrettsaktivitet.

I de neste avsnittene ser vi på noen relevante utviklingstrekk som har ført til denne holdningen i kommuner som er vertskap for oppdrett, der inndelingen følger noe av den samme teigdeling som i kapitlene foran.

5.2 Arealspørsmål

Oppdrettsnæringen representerer en meget arealeffektiv matproduksjon og samlet fysisk arealbeslag utgjør rundt 5 promille av samlet sjøareal innenfor grunnlinjen. Arealbruken er imidlertid i vesentlig endring og stadig mer av produksjonen konsentreres på færre og langt større lokaliteter. Lokalitetene trekkes ut på dypere vann og driften industrialiseres, følgelig endres også påvirkningen av omgivelsene. Hvorvidt de båndlegger mer areal enn tidligere er imidlertid vanskelig å svare på ettersom statistikkgrunlaget synes fraværende, eller i beste fall vanskelig oppnåelig.

For å svare på utfordringer med sykdom, parasitter og bærekraft er næringen i ferd med å etablere en lokaliseringsstruktur med større grad av koordinert områdedrift. Samlet fremstår næringen til å stå på terskelen av en tredje generasjons lokaliseringsstruktur, noe som vil innebære behov for reforhandling av arealressursene, som igjen vil kreve vesentlige endringer i kommunale kystsoneplaner.

Undersøkte kommuner gir tilbakemelding om at de med utgangspunkt i dagens arealplaner ser begrensede muligheter for vesentlig økning i havbruksnæringens tilgang til arealressursen. Samtidig er det også flere tilbakemeldinger om at planleggingen av sjøarealene er

ressurs-, kompetanse- og tidkrevende. Enkelte viser også til at planleggingen kompliseres ytterligere ved økt fokus på økosystemforvaltning, som også aktualiserer behovet for større planenheter. Det vises også til at det stilles strengere krav til dokumentasjon og kunnskap i planleggingen. Noen av planleggerne har også fått med seg at kommuneplanens arealdel skal konsekvensutredes og inkludere risiko- og sårbarhetsanalyser. I forhold til en omstridt havbruksnæring kan det innebære at det blir ekstra kostnadskrevende å avsette areal til oppdrett, og dermed en ytterligere heving av terskelen for næringens tilgang til areal.

Det er en klar tendens til at tidligere rene "kystzoneplaner", med vekt på tilrettelegging for havbruk, i større grad inngår i en mer helhetlig kommunal planlegging. Både med hensyn til geografi og tema. Kommunen melder om større vektlegging på deltagende planprosesser, og med stadig flere aktører og interesser som gjør seg gjeldende i planleggingen, svekkes muligens oppdrettsnæringens relative stemme. Det er også verd å merke seg at de fleste kommunene vi har kontaktet melder om at oppdretterne gjennomgående er lite deltagende i planprosessene. En planlegger uttalte også at det i planarbeidet ikke er til stede noen sektormyndigheter som særskilt ivaretar og fremmer oppdrettsnæringens interesser, på lik linje med for eksempel miljø- og fiskeinteresser. Ivaretakelsen av havbruksnæringens arealinteresser overlates dermed til kommuneplanleggere og politikere. Gitt at det er kommuner med beskjedne ringvirkninger fra havbruksnæringen, så vil de snart kunne se seg tjent med å prioritere interesser som er mer deltagende i planprosessene eller gir mer ringvirkninger enn akvakultur; det være seg energiproduksjon, fritidsboliger, fiskeri, turisme eller sågar vern.

5.3 Verdiskaping, sysselsetting og ringvirkninger

Det er gode grunner til å benytte verdiskaping for å belyse utviklingen i havbruksnæringen, og kommunenes holdning til næringen. Til tross for at oppdrett har generert stadig større verdier til nasjonal verdiskaping, og utvilsomt skaper store ringvirkninger i mange distrikter, så har det vært en utvikling som ikke favoriserer alle vertskommunene. Vi mener å ha synliggjort at det er så store forskjeller i ulike kommuners og lokalsamfunns nytte fra oppdrettsaktivitetene, at det skaper et misforhold mellom nasjonale og lokale målsettinger for næringen. De store forskjellene gir seg også utslag i kommunenes holdning. Det er nok enkelt for Herøy kommune på Sunnmøre å si nei til arealavgift og ja til økt tilrettelegging, all den tid de har kun en lokalitet i sin kystzone og samtidig er vert for landets største prosesseringsanlegg for laks, der det slaktes om lag 60.000 tonn årlig og sysselsettes rundt 150 personer. Andre høster ikke de samme fordelene. Insentivene for å tilrettelegge for en aktivitet forvitres dersom beslutningstakerne ikke selv ser nytten av den. På denne måten kan verdiskaping, som står som et sentralt mål for både oppdrettsnæringen og planlegging, benyttes til å belyse dette motsetningsforholdet. Det er imidlertid mange svakheter ved å benytte verdiskaping som mål: En er hvilket nivå man skal måle det på (lokalt vs. nasjonal, bedrift vs. næring), mens en annen gjelder om data er tilgjengelig for å anslå verdiskapingen innen kommunegrenser og for enkelt næringer.

Selv om verdiskaping kan bidra til å belyse kommunenes gevinster fra oppdrett, ligger den største hindringen i datatilfanget. Bare unntaksvis, eller gjennom grundig detektivarbeid i SSBs databaser og i selskapenes regnskaper, lar det seg gjøre å fremskaffe presise beregninger på kommunenivå. Og selv om de skulle la seg fremskaffe, eller kunne erstattes av

andre økonomiske indikatorer som kan peke på oppdrettsnæringens betydning, så er det allikevel mange hindringer for at det vil brukes. Oppdrett er en distriktsnæring, og i mange kystkommuner mangler det både kompetanse, kapasitet og ressurser til å drive frem gode kystsone- eller kommuneplanprosesser som tar inn over seg Plan- og bygningslovens krav om avveininger vedrørende verdiskaping. Alta kommune skiller seg i så måte fra andre kystkommuner, med en stor og kompetent organisasjon og lang historie innen oppdrett er den nevnt som en foregangskommune hva gjelder kystsoneplanlegging (Stokke *m.fl.*, 2006).

I vår kontakt med kommuneplanleggere og ordførere har det vært svært få som benytter argumentasjon rundt verdiskaping. Ringvirkninger derimot, og gjerne sysselsetting (fortrinnsvis av innbyggere i kommunen), er hyppigere benyttet. Argumentasjonen virker å bygge opp under forestillingen om at bedrifter og aktiviteter som bidrar til sysselsetting, og dermed skatteinntekter til kommunen, er et sterkt kommunalt ønske.

Kommunenes primære inntektskilde er nettopp skatt fra kommunens innbyggere. I første rekke inntektsskatt, men også formuesskatt³⁹, mens skatt på overskudd i bedriftene tilfaller staten. En utvikling i retning av "off-shore" arbeidskontrakter, der røkterne bor på forflåter på ukes- eller 14-dagersturnus, kan innebære en større fristilling mellom arbeids- og bostedskommune hvor arbeiderne like gjerne kan komme fra andre deler av landet som fra nabobygda. En slik utvikling kan svekke oppdrettsaktivitetens bidrag til kommunekassene ytterligere, som indikert med eksemplet foran fra Alta.

Kommunens andel av verdiskapingen i oppdrett (som for andre næringer) stammer derfor i første rekke fra skattlegging av arbeidskraften i næringen. Selskapsskatten som går til staten finner delvis sin vei tilbake til kommunene gjennom rammetilskudd og andre overføringer, men uten en etikett som viser avsender er det vanskelig å knytte dette direkte til bidragsyter. Et kuriøst eksempel i så måte er historien i avisen Nordlys (24. november 2011, s. 16), der det under overskriften "Kommunen kan tape 45 millioner" heter at kommunens skatteinntang som følge av gründernes salg av Jøkelfjord Laks til Morpol ASA, blir så høyt at "småkommunetilskuddet" til Kvæningen for årene 2013–2015, i tillegg til at rammetilskuddet, kan bli redusert. Salget, til en verdi av 510 millioner kroner, bidro med nesten 40 millioner kroner i skatt for kommunen.

For mange av kystkommunene vi har vært i kontakt med vil verdiskapingen fra oppdrett overstige det man finner i andre marine næringer, mens fiske og fiskeindustri kan være størst i andre. Med et relativt mål som "verdiskaping per arealenhet i kystsonen" ligger oppdrett minst et par båtlengder foran andre marine næringer (med unntak av energiutvinning som nok enda i liten grad foregår i kystsonen). Med en produksjon på én million tonn på landsbasis og et areal som på sjøbunnen beslaglegger 420 km² (Andreassen *m.fl.*, 2010) – et areal på om lag 60 prosent av Altafjorden – er det ingen primærnæringer som gjør oppdrettsnæringen rangen stridig. Det totale norske fisket er på om lag 2,5 million tonn årlig, og norsk økonomisk sone (NØS), hvor det meste av fisket foregår, er på 820.000 km². Til sammenligning bruker norske bønder et areal på 10.000 km² for å produsere 300.000 tonn kjøtt, i tillegg til korn og grønt. Et slikt forholdstall er selvfølgelig for banalt å bruke som

³⁹ Inntektsskatten er viktigst. Med utgangspunkt i skattematrisene over formue for 2010 (som det refereres til i Altaposten: <http://www.altaposten.no/lokalt/nyheter/article494938.ece>) kan det med noen enkle beregninger vises at Altas andel av formuesskatten (7 promille av nettoformuen over 700.000 kroner) fra aktørene som har solgt seg ut av oppdrett i Alta, er på om lag 2,5 millioner kroner. Det er tolv ganger mer enn hva kommunen fikk i eiendomsskatt fra oppdrettslokalitetene, som beløp seg til 201.000 kroner i 2011.

styringsmål for arealtildeling i kystsonen. Det finnes mange interesser, også utenom de økonomiske, som det skal tas hensyn til, og et slikt styringsmål kan aldri møte kriteriene som ligger til grunn for planleggingens legitimitet. Samtidig er verdiskaping *i lovs form* nedfelt som et mål for planleggingen, noe som innebærer at den må vektlegges, men da sammen med andre mål. Selv om det ikke synes som om verdiskaping tillegges stor vekt i kommunenes kystzoneplanprosesser, så synes det likevel som om kommunene har verdiskaping for øye når de treffer sine valg i kystzoneplanleggingen. Avveiningen til andre næringer, og kommunens innbyggere, foretas av de folkevalgte. Til slike beslutninger er det gunstig å ha et godt underlagsmateriale å vise til, i form av verdiskapingsbidrag, ringvirkninger og andre økonomiske variable, for å underbygge næringers og aktiviteters betydning. Vårt argument i det foregående er at selv om oppdrettsnæringens bidrag til verdiskaping er stort, så er det langt fra sikkert at det avleires – og oppleves slik – i hver av de 157 kommunene som i dag er vert for lakseoppdrett i sjø.

At oppdrettsnæringen genererer inntekter til samfunnet og gevinster både lokalt og nasjonalt hersker det liten tvil om. I et noe lengre historisk bilde har næringen blitt ansett som en garantist for arbeidsplasser i distriktene. Det er den da også, men utviklingen i næringen, med en svært høy produktivitsvekst, gjør at næringen sysselsetter langt færre enn de første optimistiske spådommene. Røkting er i dag en lite arbeidsintensiv aktivitet, og i 2010 var det om lag 3.500 sysselsatte (2.700 årsverk) i laks og ørretoppdrett som produserte om lag en million tonn laks. Tilsvarende var det i landbruket 53.300 årsverk som produserte 322.000 tonn slakt til menneskemat. I 1995 var det om lag like mange sysselsatte i oppdrett, som den gang produserte en fjerdedel av mengden (276.000 tonn). Den arbeidsintensive delen av oppdrettsnæringen har i alle år vært slakting og bearbeiding av oppdrettslaks. De kommuner som i dag har beholdt eller fått slakteri/foredlingsvirksomhet innen sine kommunegrenser er på mange måter vinnerne blant oppdrettskommunene. I tillegg til den rene sysselsettingsgevinsten, er ringvirkningene fra foredling i større grad av lokal karakter enn de som følger fra oppdrettsvirksomheten, ettersom tjenestene som etterspørres i større grad kan leveres av det lokale/regionale næringsliv.

Når det gjelder oppdrett, ligger utfordringen i at næringens nasjonale betydning for verdiskaping ikke avspeiles like godt lokalt, i alle kommunene der den er, og heller ikke lar seg måle særlig godt i kommunene. Det er som når man i festtalene trekker frem fiskeri- og havbruksnæringen som landets største eksportnæring etter olje⁴⁰, men utelater å si at dens bidrag til nasjonalproduktet bare er i størrelsesorden en halv prosent. I den sammenheng må både fiskere og oppdrettere finne seg i å stille på lik linje med annen næringsvirksomhet og annen bruk av kystsonen når areal skal tilrettelegges for dem. Men også fra myndighetenes side erkjennes det at gevinstene fra oppdrettsnæringen må fordeles slik at også lokalsamfunn blir mottakere⁴¹. For fremtida vil det trolig være opp til disse næringsaktørene å overbevise kommunens befolkning, politikere og byråkrater om at den næringsvirksomheten

⁴⁰ Som når kampanjen "Laks er viktig for Norge" (www.laks.no) fremhever at "Opprett i... (14 ulike oppdrettskommuner)" har ført til en verdiskaping på nesten 13 milliarder kroner og til sammen 14.500 arbeidsplasser. Det gir liten mening uten å konkretisere at det også dreier seg om anslåtte ringvirkninger.

⁴¹ I FKDs brev til ESA, (16.03.2012) heter det - som ett av tre underbyggende legitime mål for produksjonskapasitetsreguleringen: "... *the regulation shall ensure a reasonable distribution of the benefits from fish farming. Fish farming requires an exclusive use of attractive sea areas. It is a vital principle in Norway that sea areas are for everyone – they belong to the population as a whole. In deviating from this principle, by giving a fish farmer an exclusive right to use the common areas, it is fair and reasonable that the **local community offering these areas will also gain something in return** such as e.g. headquarters and research departments in small local communities.*" (p.12 – se www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Diverse/2012/FKDsvareSA160312.pdf).

som bedrives også gir avkastning til det lokalsamfunn den befinner seg i. Lykkes de ikke med det, må staten enten tvinge uvillige kommuner til å legge til rette for næringene gjennom innsigelsessystemet i Plan- og bygningsloven, eller gi kommunene økonomiske incentiver for å foreta slik tilrettelegging.

5.4 Samfunnsutvikling og miljøforhold

De fordeler som oppdrett genererer må veies opp mot de ulemper disse aktivitetene medfører for andre – næringer så vel som for enkeltpersoner. Mange av de kommuneplanleggerne og ordførere vi har vært i kontakt med har understreket at de i deres tilrettelegging i kystsonen har prioritert næringsvirksomhet foran fritidsinteresser. En slik prioritering blir stadig mer vanskelig. I en overforenkling av samfunnsutviklingen kan det føres i penn at velstanden i vårt land blir stadig større. Med stadig større inntekter og lavere priser på forbruksvarer faller valget mellom arbeid og fritid ofte på sistnevnte. Og der industriarbeiderne tidligere brukte sine fridager på hytta på fjellet peker flere i dag på at vi nå søker til kysten for å tilbringe våre fridager. Hytta er gjerne synonym med barndomshjemmet (en gang tilholdssted for fiskerbonden med familie) og ved brygga ligger ofte en cabin cruiser som benyttes til fiske og ferdsel. Når så oppdrettsinteresser kommer i konflikt med fritidsinteresser, så er det ofte "skolerte folk", som kjenner sine demokratiske rettigheter og saksgangen i byråkratiet, som vet hvordan deres synspunkt skal bli hørt. I noen tilfeller er det interesser som er organiserte, også på nasjonalt nivå. Dette gjør at tilretteleggingen blir mer komplisert og at planleggerne får flere interesser som skal balanseres, der mange kommer "inn fra sidelinjen" i forhold til den tradisjonelle avveiningen mellom ulik næringsaktivitet.

Som nevnt tidligere har den største konflikten historisk sett vært opp mot fiskeriinteresser, men også at konfliktlinjene synes å bli større jo tettere opp til store befolkningssentra oppdrettslokalitetene legges. Konflikten mot fiskeri fins enda. Når oppdrettslokalitetene blir større og trekkes ut av de innerste fjorder og på dypere vann, så kan konfliktnivået øke til tross for at antallet lokaliteter blir færre. Samtidig er det store regionale og lokale forskjeller med hensyn til hvordan skjæringspunktet oppdrett–fiskeri oppleves, det er ofte bestemmende hvor fisket utføres. For eksempel har det historisk vært lite konflikt mellom oppdrett og fiskeri i store fiskeridistrikter som Lofoten og Vesterålen. Det skyldes blant annet at fiskeriene her bare i liten grad foregår i de samme områder som oppdrettsnæringen har sin aktivitet. Mens fisket har foregått ute ved eggakanten eller langt fra land, har oppdrett funnet seg til rette i skjermede områder ved kysten. Andre steder finner fiskerne sitt utkomme i de samme områder som de beste oppdrettslokalitetene er å finne, som for eksempel fjordfisket i Alta eller i områdene rundt Vega. Dermed blir det maktpåliggende å foreta en teigdeling når kystzoneplaner fremstilles. I et godt forhandlingsklima kan også ferdselsforbudssoner rundt oppdrettsanlegg forvaltes fleksibelt, og det fins eksempler på at fartøy på eget ansvar har fått ligge nært inntil oppdrettsanlegg for å fiske – ofte med et gunstig utfall som følge av at villfisk tiltrekkes fôrspill rundt anleggene.

Det er imidlertid ikke bare fiskeri- og fritidsinteresser som skal tas hensyn til i de demokratiske prosessene hvor areal i kystsonen tildeles en eller flere brukere. Det negative mediefokus som er blitt oppdrettsnæringen til del i den seinere tid, sammen med de øvrige effektene vi har vært inne på, gjør at også lokalbefolkning kan vende ryggen til næringen. Særlig i forbindelse med sjø- og elvelaksefisket, der sistnevnte har ord på seg for å være

godt organisert, fremheves ofte næringens potensielle negative påvirkningskraft. Mange fritidsfiskere trekker ofte frem oppdrett som en forklaringsfaktor for at fiskeområder ikke er så produktive som tidligere. For Alta, hvis fremste merkevare kanskje er Altaelva og laksefisket, vil usikkerheten rundt oppdrettsnæringens mulige negative påvirkning være et viktig punkt å ivareta. Konsekvensene av et mulig "uhell" for villaksen kan være store. Allerede i 1999 kommer følgende til uttrykk fra et regjeringsoppnevnt utvalg (NOU 1999: 55): *"De siste årene har antallet fritidsfiskere gått tilbake i mange elver, og dermed også inntektene til rettighets-haverne og turistbedrifter. Et dramatisk eksempel på tapte inntekter når villaksen forsvinner, er Lærdal. Etter spredning av lakseparasitten G. Salaris taper kommunen over 10 millioner kroner i omsetning per år så lenge laksen er borte fra elva."* For Altasamfunnet vil konsekvensene bli enda større, ettersom Alta Laksefiskeri Interessentskap omsetter for flere millioner, sysselsetter mange årsverk og gir rettighetshaverne et overskudd i størrelsesorden 3 millioner kroner på deling årlig⁴². Til en viss grad lå kanskje dette til grunn for premissen for siste planrullering – *"Det skal ikke tilrettelegges for mer oppdrettslaks i Altafjorden"* – men også utviklingslinjene, med mindre ringvirkninger for kommunen, trekker i samme i retning.

Miljø- og bærekraftsdebatten har "tatt av" også i relasjon til oppdrett de siste årene. Oppmerksomheten rundt miljø, og oppdretts potensielle ulemper for villaksen har imidlertid pågått lenge, men den er intensivert i media og har oftest et kritisk lys på oppdrettsnæringen. Temaene er miljørelaterte, med rømming og genetisk påvirkning på villaks, lusoppblomstring, fôrforbruk og bestandsutvikling på industrifisk (som inngår i fôr), forurensing/overgjødsling og smitte. Næringen svarer på dette ved at næringsaktørene (de store) gir ut egne miljørapporter om egen virksomhet, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening som bransjeorganisasjon lager miljørapport, fastsetter en null-visjon for rømming, organiserer nasjonal lusebekjempingsstrategi og etablerer miljøfond for å imøtegå kritikk og vise handlingskraft.

Bærekraftsdiskusjonen relatert til miljø og lakseoppdrett, ser ut for å ha startet for alvor i media i 2008/2009. I 2009 ble det utlyst 65 nye konsesjoner og tildelingen var med på å forme debatten om havbruksnæringens vekst og miljøpåvirkning. Dagens mediedebatt, med sitt hovedfokus på miljøparametere, stiller næringen i et dårlig lys og gir et omdømme-problem. Omdømmeproblemet rammer i første rekke produsentene av laks, mens produktet norsk laks står sterkt både nasjonalt og internasjonalt. En næring som har som mål å produsere laks til "evig tid", må ta dette på alvor og iverksette tiltak som skaper troverdighet i samfunnet, og hvor miljøpåvirkningene er under kontroll. Vi synes å identifisere at kommunene er på glid i en retning der næringens kredibilitet i lokal forvaltning, og deres vilje til å legge til rette for lokaliteter, har gått fra et klart ja til "tja". Tvil om næringens miljøpåvirkning er en av mekanismene bak dette. At næringen må drive miljømessig forsvarlig, er en implisitt forutsetning for langsiktig utvikling.

5.5 Årsaker til kommunenes tilbakeholdenhet – oppsummert

Vi har i denne rapporten vist til flere utviklingstrekk i seinere år som kan ha bidratt til at kystkommunene er blitt mer tilbakeholdne for å tilrettelegge lokalt for oppdrettsnæringen. Etter intervju med kommuneplanleggere og innspill fra ordførerne, finner vi ikke den samme

⁴² Kilder: Høringsuttalelse fra Norske Lakseelver (www.lakseelver.no/Tema/Fang_og_slipp/Horingsbrev.htm) og lederen "Lakseloddene" i Finnmark Dagblad, 10. feb. 2010 (www.finnmarkdagblad.no/leder/article4853203.ece).

generelle motstanden mot å tilrettelegge for oppdrett som det gis uttrykk for, blant annet i media. Vi sporer imidlertid en redusert velvilje, i tillegg til at kommunene stiller større krav til oppdrettsnæringen som bruker i kystsonen. Men vi finner ingen generell (eller overvekt av) motvilje mot å tilrettelegge for oppdrett. Tvert imot understrekes det av de fleste respondentene at de allerede i dag gjør hva de kan for oppdrettsnæringen, og at de har et godt forhold til aktørene i sin kommune. Store kommunale forskjeller, både med tanke på aktivitet og utvikling, gjør det imidlertid vanskelig å trekke entydige konklusjoner. På generell basis kan vi imidlertid hevde at:

- Kommunene er ikke negativ til videre tilrettelegging for oppdrettsnæringen
 - Men velviljen ovenfor oppdrettsnæringen er imidlertid redusert over tid

Vår analyse tyder på at kommunenes økende skepsis til næringen skyldes flere forhold, men i første rekke reduserte eller uteblitte ringvirkninger fra oppdrett. Til tross for stadig større verdiskaping, ser flere kommuner at ringvirkningene innen kommunegrensene faller bort eller uteblir. Den geografiske fordelingen av denne verdiskapingen er forskjellig: Noen kommer godt fra det, mens andre har små effekter av at oppdrettsnæringen er lokalisert i kommunen.

Flere utviklingstrekk i næringen har gitt dette resultatet. For det første har teknologiske og driftsmessige endringer gitt færre lokaliteter samtidig som de er blitt større. I tillegg har det historisk sett vært bølger av konsolidering i næringen med stadig større konsentrasjon av eierskap, og man finner sjeldnere lokalt eierskap og administrasjon i vertskommunene. Sammen med endringen av Flytteforskriften, som opphevet en-til-en forholdet mellom konsesjonens kommune- og lokalitetstilhørighet, har konsolideringen ført til at næringens legitimitet i lokalbefolkning er svekket. Bildet forsterkes ytterligere av konsolideringen i slakteriledet, der sysselsetting- og ringvirkningseffekten synes å være størst, og en dreining mot "off-shore"/turnuskontrakter for røkterne på anleggene. Når man lokalt aldri møter eieren av anlegget, aldri ser laks bli tatt på land eller ikke har ansatte på anleggene som nabo eller venn, så er det lett å tenke seg at bevisstheten rundt å sørge for gode rammebetingelser lokalt forvitrer. Med større anlegg øker ulempene fra trafikk, lys- og lydforhold rundt anleggene, noe som for lokalbefolkning og fritidsinteresser kan bidra i negativ retning. På samme tid tenderer det nasjonale og lokale mediebildet mot å vektlegge de miljømessige uheldige effektene fra næringen, med rømming, genetisk forurensning og lusepåslag.

Vår analyse tyder på at den reduserte velviljen ovenfor oppdrett skyldes:

- Reduserte eller uteblitte ringvirkninger/sysselsettingseffekter fra næringen
- Konsolidering i eierskap, større enheter og strukturering i slakteri/foredling har ført til manglende legitimitet i mange kommuner
- Nasjonalt fokus på negative miljøvirkninger, sammen med lokale ulemper, forsterker skepsisen lokalt

Skjønt, hittil synes ikke kommunenes vilje til å tilrettelegge for oppdrett å være ødelagt på generell basis, og oppdretterne synes i større grad enn tidligere å benytte mulighetene for å skaffe seg lokal "goodwill" gjennom sponsing av lokal idrett- og kultur.

I erkjennelsen av at næringspolitikk er et håndverk med et fåtall godt utvikla spesialverktøy, kan det være greit å ta inn over seg at næringsutviklingen også er vanskelig å styre. Den utvikling vi har sett frem til i dag viser også at det er vanskelig å spå trendene. Usikkerheten er både biologisk, teknologisk og markedsmessig. Det som imidlertid er rimelig sikkert er at næringsaktørene vil opptre i tråd med målet om størst mulig overskudd og fremtidig drift. I så måte kjenner vi ikke fremtidas struktur i næringen: Videre automatisering i slakteprosessen vil kunne redusere arbeidskraftbehovet og slakting ved merdkanten kan fristille næringen mer fra landbaserte anlegg. Aktørenes tilpasning reflekterer at reguleringene i hovedsak retter seg mot oppstrømsaktiviteten, mens myndighetene har begrenset påvirkningskraft på næringsutviklingen lengre ned i verdikjeden. Spørsmålet om næringen skal forbli en råstoffleverandør heller enn ferdigvareprodusent har versert lenge, men med norsk kostnadsnivå, i tillegg til at markedsprefranser best ivaretas av videreforedling nært kunden, synes det naturlig at videreforedlingsgraden her hjemme er relativt beskjeden⁴³. I et slikt perspektiv er poenget at vinnerloddet i kampen om lokale ringvirkninger ikke er av fast karakter og kan være borte på mellomlang sikt – i tråd med mange kommuners erfaring.

- Reguleringen av næringen skjer hovedsakelig, og naturlig nok, oppstrøms verdikjeden, mens næringsaktørene har en friere tilpasning etter merdkanten. Det gjør matfiskoppdrett til en mer "varig" aktivitet enn for eksempel videreforedling og en aktivitet myndighetene – nasjonale som lokale – har større påvirkningskraft over.

Tilgangen til areal kanskje fremheves ofte som den vesentligste knapphetsfaktor for fremtidig vekst i oppdrettsnæringen. Men også dette postulatet er det verd å stille spørsmålstegn ved. Til tross for at total konsesjons-MTB bare har økt med sju prosent fra 2006 til 2011, så har samlet lokalitets-MTB økt med 28 prosent i perioden, der sistnevnte er mer enn tre ganger større enn første. Produksjonen av laks og ørret har i samme periode økt med 45 prosent (fra 2006 til 2010). Den begrensede veksten i konsesjons-MTB gjenspeiler myndighetenes ønske om kontroll med lus og rømning før nye tillatelser tildeles. Økningen i lokalitets-MTB, samtidig som at antall lokaliteter har falt med om lag 10 prosent, skyldes nok i hovedsak at enkeltlokaliteter har fått oppgradert sin kapasitet. Sannsynligvis er det rom for betydelig større produksjon innenfor dagens lokaliteter, uten at kommunene tilrettelegger for større arealtilgang i deres kystsone.

Det som i størst grad synes å kunne påvirke næringens behov for større og andre areal vil være en reallokering av arealressursene. Ifølge Arealutvalget trengs det store endringer for å få til en mer effektiv og bærekraftig arealbruk. Om utvalgets hovedforslag gjennomføres (atskilte produksjonsområder med branngater i mellom og med tilhørende utsettsoner), vil det få store konsekvenser for næringens arealbruk. Arealstrukturen som der skisseres vil innebære reallokering av areal og skape vinner- og taperkommuner også til sjøs, på samme måte som vi har sett det på slakteri-/ringvirkningssiden. En slik omlegging vil også få store konsekvenser for kommunenes tilrettelegging. Den vil stille store krav til nye lokaliteter, noe som vil kreve at kommunene finner det formålstjenlig å avsette areal til oppdrett.

⁴³ Det er ikke så mange år siden de mest lønnsomme filélinjene for laks var de som var "stuet bort" fra produksjonslokalene, og Inge Bergs (eieren av Nordlaks as) argument om at *kundene våre ivaretar i det minste hele laksen*" rimer bedre med norsk fiskerinærings (vikarierende) motiv om at *"Vi skal mette en økende verdensbefolkning"* enn at vi lager dyrefor/mel/olje av alt avskjær og avfall fra videreforedling.

Det kan argumenteres med at kystkommunene, etter dagens lovverk, sitter med "bukta og begge endene" med tanke på en videre tilrettelegging for oppdrett. Som vi har vist er det flere forvaltningsorgan involvert i tildelingsprosessen (Mattilsynet, fylkesmannsembetet, Fiskeridirektorat, fylkeskommune, m.fl.). Kommunene rår med andre ord ikke over (sjø-)grunnen alene. Men "bukta" har de enda kontroll over gjennom sin store selvbestemmelsesrett over egne geografiske områder, i kraft av Plan- og bygningsloven.

Den enkelte kommunes kystsone er imidlertid bare en del av et større økosystem, og det vannet som en dag renner gjennom Vågan kommune er i Hadsel (eller Vestvågøy) den neste. En oppdrettsfjord kan forvaltes av flere kommuner med en lokalitetsstruktur som kommunene enkeltvis finner rasjonell, men som kollektivt kan oppsummeres som ufornuftig. Flere kommuneplanleggere har påpekt behovet for å "tenke større" hva gjelder arealplanleggingen i sjø, og Arealutvalgets innstilling gjenspeiler et første helhetlig perspektiv. De løsningsalternativene som der skisseres innebærer imidlertid så store endringer at det kan synes nødvendig, både for nasjonale myndigheter og oppdrettsaktører (hvis mål er vekst), å "sukre pillen" for å få kommunene til å avsette mer areal til oppdrett. Til det trengs insentiver slik at kommunene ser at *også de* kommer fordelaktig ut av økt oppdrettsvirksomhet.

Kommunenes ønske om at mer av verdiskapingen skal tilfalle lokale myndigheter, vil trolig forsterkes i et scenario der Arealutvalgets anbefalinger settes ut i livet. Med industriområder i kystsonebeltet vil de lokale ulempene sannsynligvis øke konfliktene mot fritidsbrukere så vel som fiskere – til tross for færre lokaliteter. I et slikt perspektiv kan man anta at kommunenes ønske om kompensasjon vil forsterkes, selv om det vil være forskjeller kommunene imellom, avhengig blant annet av opplevde eksisterende ringvirkninger fra oppdrettsnæringen. I dag er det slakterier og foredlingsanlegg som er den største garantisten for gevinster, gjennom sysselsatte som skatter til vertskommunen. En fortsettelse av den utvikling som vi har sett hittil i slakterisektoren vil kunne vanskeliggjøre etableringer i enkeltkommuner ettersom arbeidskrafttilbudet enkelte steder blir for tynt. Etterhvert vil også settefiskanlegg veie tyngre i vekstskåla ettersom idealet er at produksjonsområdene skal være selvforsynte med settefisk og ha kapasitet til å slakte ut all fisken.

På veien mot en ny, effektiv og bærekraftig arealbruk – i tråd med Arealutvalgets forslag – tror vi en kompensasjon til kommunene kan bli nødvendig. To alternativ foreligger imidlertid: For det første kan man la utviklingen gå fremover med dagens ramme- og regelverk. En slik tilpasning tror vi enda kan ivareta en viss vekst i produksjonsvolumet, og næringen vil sannsynligvis finne kommuner som er villige til å tilrettelegge mer for oppdrett i sin kystsone. Det kan blant annet ivaretas gjennom forhandlinger, "der bruden pyntes" for å tekkes kommunene, eller å legge lokaliteter til kommuner som allerede er av den oppfatning at ringvirkningene i dag er tilstrekkelige. Den nære historien har vist at dagens arealstruktur har vært i stand til å absorbere en stor vekst i produksjonsvolumet uten at store grep har vært foretatt fra myndighetenes side. Dagens arealstruktur ser fremdeles ut til å kunne utnytte kapasiteten bedre. Spørsmålet vil være om det kommer i konflikt med bærekraft og andre mål for næringen. I så måte tror vi en *laissez-faire* holdning vil kunne støtte videre vekst, men ikke i et stort omfang eller dersom næringens bærekraft skal opprettholdes på lang sikt.

Et annet alternativ vil være å tvinge gjennom endringer med pisk heller enn gulrøtter. Arealutvalget etterlyser en veileder for kommunenes planlegging. Et alternativ kan være nasjonale planretningslinjer på linje med de som er innført for strandsonen. Vi tror imidlertid

at kommunenes autonomi på dette området er viktig for lokaldemokratiet, og at selv mild tvang vil gå på bekostning av deres velvilje. Det til tross ser vi behovet for en samordning av enkeltkommuners planleggingsinnsats for å imøtekomme behovet for å tilnærme seg en økosystemforvaltning av kystsonen.

Skal kommunene være villige til å tilrettelegge for økt vekst i næringen, etter en reallokering av areal i kjølvannet av Arealutvalgets innstilling, så synes det nødvendig å sørge for at de ser nytten av det – for sin kommune. Som departementet selv argumenterer med (se fotnote 41) så er det et legitimt mål for myndighetene å få til en rimelig fordeling av "godene" fra fiskeoppdrett, der også kommunene bør inkluderes. En form for arealavgift ville kanskje ivareta dette formålet bedre, for så mange hovedkontor og forskningsavdelinger finner vi nok ikke i oppdrett. De største desentraliserte ringvirkningene som har tilfalt kommunene hittil har etter vår mening vært forbundet med en arbeidskraftintensiv slakteri- og foredlingsvirksomhet. Konsolideringa blant slakterier, kombinert med deres "rotløshet", tyder på at dette fortrinnet er av forbigående karakter, og at kommunene i mangel på slike ringvirkninger må se andre steder for å høste fordeler fra næringen. Når enkeltaktører over tid kan leve med å føre slakteklar oppdrettsfisk fra Senja til Frøya med brønnbåt så forteller det noe om hvilke økonomisk rasjonale som ligger bak bedriftsinterne avveininger: Stordriftsfordelene i slakterisektoren synes å være avgjørende.

I et slikt bilde er det to fordelingsmekanismer som har vært diskutert og trukket frem: På den ene siden en form for arealavgift, og eiendomsskatt på den andre. Arealavgiften, med sin bakgrunn i Soria Moria-erklæringen, fikk sitt endelige utslag i regjeringen i 2008 etter å ha vært behandlet i en interdepartemental arbeidsgruppe. Vi kjenner ikke detaljene i gruppas arbeid og hvilken innretning som ble vurdert for en slik avgift, men fordelene med en arealavgift er at den ville utgjort en spesifikk skatt – muligens generell for alle typer aktiviteter som legger beslag av areal i kystsonen. I et slikt lys kunne den fungert som en avgift som korrigerer for de eksterne virkningene i oppdrett – så som lys- og lydforurensning, uheldig miljøpåvirkning, fortrenning av andre aktiviteter (fiske og ferdsel), eller reduserte fiskemuligheter.

Eiendomsskatten er imidlertid en generell skatt som vanskelig kan målrettes mot enkelt-næringer all den tid minste felles multiplum er "verker og bruk". Med kommunal autonomi vedrørende innførsel av eiendomsskatt kan det oppstå forskjeller og konkurransevridning mellom kommuner som følge av at noen innfører den og andre ikke. Våre undersøkelser og beregninger viser også at kommunene innkasserer svært beskjedne beløp for kapitalbindingen i faste installasjoner på lokalitetene, slik at problemet med konkurransevridning vil være marginalt. Kommuner som ser at de har ringvirkninger i form av slakteri er kanskje ikke like tilbøyelige til å innføre eiendomsskatt som de som kun er vert for merder. Innføring av eiendomsskatt for å tilegne seg inntekter fra oppdrett ser ut til å være bortkastet strategi for kommunene, ettersom beløpene ser ut til å være beskjedne og en innføring vil slå hardere ut for andre (landbaserte) næringer i distriktene.

I tilfellet Alta er skatteinntekten fra oppdrettsnæringens driftsbygninger på land større enn det de mottar fra 21 lokaliteter, et forhold som forsterker ulikhetene mellom slakteri- og merdkommuner. I følge Lorentzen (2011) tilsvarer eiendomsskatten en "per-kg-laks" avgift på 6,34 øre, under forutsetning av at takstgrunnlaget er på om lag 8 milliarder kroner, som gir en kommune en inntekt på om lag 59.000 kroner per lokalitet. Våre beregninger, basert på tilgjengelige tall fra kommuner som har innført eiendomsskatt, viser at samlet takstverdi

kanskje ligger i størrelsesorden 1,2–2,9 milliarder kroner. Det tilsvarer en "per-kg-laks"-avgift på mellom 0,95 og 2,3 øre – som ville gitt et sted mellom 10 og 23 millioner kroner til oppdrettskommunene i 2011. Til sammenligning var FoU-avgiften (3 promille av eksportverdi – som finansierer FHF) fra oppdrettslaks alene i 2011 på cirka 9 øre per kilo rund vekt og genererte 87,6 millioner kroner.

Gitt at kommunene kompenseres som for å tilrettelegge for økt vekst i oppdrett, som følge av at de i liten grad opplever at de får tilstrekkelige ringvirkninger, så fins det likevel alternativer til arealavgift (uansett innretning; volum, areal, produksjon, omsetning, overskudd, etc.) eller eiendomsskatt. I lys av næringsutviklingen og Arealutvalgets innstilling er det en bevegelse mot en ny lokalitetsstruktur med områdedrift, koordinerte smitte- og miljømessige tiltak og oppdrettsfrie branngater imellom. Det tradisjonelle lokalitetsbegrepet vil endres og erstattes av produksjonsområder, som i de fleste tilfeller vil strekke seg over geografiske områder som dekker flere kommuner. I et slikt scenario kan det eksempelvis etableres regionale foretak, hvis formål er å drifte akvakulturlokaliteter som så leies ut til oppdrettere på forretningsmessig grunnlag, og fordeler overskudd mellom eierkommuner. En slik forretningsmodell og organisering kan ses som en parallell til Avinor som driver flyplassene men som tar seg betalt av flyplassens brukere (flyselskap, transportører og tjenesteprodusenter som leier lokaler der). En sentral oppgave for slike selskap vil være å forvalte lokalitetene og holde de ved like, med avklaring overfor de ansvarlige myndigheter. Overskuddsdelingen kan utformes på ulike vis, der de kommunene som høster de største ulempene fra oppdrettsvirksomheten får "best betalt", men der også kommuner som blir liggende i bakevja for oppdrett (branngatene) kan godtgjøres.

Vi tror imidlertid at en arealavgift til kommunene, med en innretning der det er beslaglagt areal i vannoverflata (eventuelt på sjøbunnen) som avgiftsbelegges, vil kunne påvirke deres vilje til å tilrettelegge for oppdrett i positiv retning dersom de ser at inntektene "monner" noe. Om den monner, og gjøres gjeldende for alle kommuner og næringer som opererer i kystsonen, så ser vi heller ingen grunn til at den skal være konkurransevridende. I tillegg vil den underbygge myndighetenes ønske om å få til en arealeffektiv drift, redusere oppdretternes insentiv for "strategisk posisjonering" med båndlegging av areal/lokaliteter som ikke utnyttes, og representere et vederlag for næringens bruk av allmenningen – en viktig innsatsfaktor og ressurs for næringen.

Etter vårt syn har eiendomsskatt for sjøanlegg ikke de samme regulerings- og fordelingsvirkningene, i alle fall ikke slik den er utformet og praktiseres i dag. Skal den kunne generere store nok inntekter til å snu sentimentet overfor næringen i kommunene der den er på tur å miste sin "legitimitet", så må takseringsgrunnlaget forsterkes og forenkles.

Med bakgrunn i vår analyse synes det naturlig at det er tilgangen til areal som avgiftsbelegges, og at inntektene tilfaller kommunene. Oppdrettsareal representerer et bestandig skatteobjekt all den tid Norges fortrinn ligger i tilgangen på produktive farvann. Det fordrer imidlertid at vi ivaretar og beholder det fortrinnet.

Referanser

- Akvakulturloven (2005). Lov om akvakultur, av 17. juni (nr. 79). Fiskeridepartementet, Oslo.
- Alta kommune (2007). Svar – utredning om betaling for bruk av areal i kystsonen – innspill. Brev til Finansdepartementet. Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/kystzone/alta_kommune.pdf [11.09.2011]
- Alta kommune (2004). Alta vil. Kommuneplanens samfunnsdel. Alta Kommune, Alta.
- Andreassen, O., R. Robertsen, B. Hersoug & P. Holm (2011). Konsekvensutredning – verktøy for mer bærekraftig akvakultur. Rapport nr 42/2011. Nofima, Tromsø.
- Andreassen, O., J.P. Johnsen & B. Hersoug (2010). Oppdrettsnæringens minimale arealbe- slag er i svak vekst og i sterk endring. *Norsk Fiskeoppdrett*, **8**, pp. 48–51.
- Anon. (2011). Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen. Rapport fra et ekspertutvalg oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet. Oslo, 4. februar
- Bendiksen (2010). Driftsundersøkelsen i fiskeindustrien. Lønnsomhet og inntjening i 2009. Rapport nr 45/2010. Nofima Marked, Tromsø.
- Bojer, H. (2007). Hva er verdiskaping?, *Sosiologisk årbok*, **20**, pp. 32–38.
- Fangel, K., O. Andersen & Ø. Aas (2009). Sjølaksefiske med faststående redskap i 2007. NINA-rapport 406, Lillehammer.
- Finansdepartementet (2005). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Finansavdelingen, Finansdepartementet. Oslo.
- Fiskeri- og kystdepartementet (2010). Statsbudsjettet 2011 – tilskuddsbrev til Nofima AS. Brev av 22. desember 2010. Oslo. p. 8.
- Fiskeri- og kystdepartementet (2009). Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruks- næring. Fiskeri- og kystdepartementet, Oslo.
- Fiskeri- og kystdepartementet (2007). Verdier fra havet – Norges framtid – Strategi for Fiskeri- og kystdepartementet 2007–2011. Fiskeri- og kystdepartementet, Oslo.
- Fiskeridirektoratet (2011a). Visjon, mål og rolle. Fiskeridirektoratet, Bergen. Tilgjengelig på: <http://www.fiskeridir.no/om-oss/visjon-maal-og-rolle> [04.05.2011]
- Fiskeridirektoratet (2011b). Økonomiske analyser akvakultur. Lønnsomhetsundersøkelse for matfiskproduksjon, laks og regnbueørret. År 2010. Fiskeridirektoratet, Bergen.
- Fiskeridirektoratet (2011c). Lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten 2009. Fiskeridirek- toratet, Bergen.
- Fiskeridirektoratet (2010). Lønnsomhetsundersøkelse for matfiskproduksjon. Laks og regn- bueørret 2009. Fiskeridirektoratet, Bergen.
- Guldseth, E. (2010). Laks og lakseoppdrett - I brytningen mellom virkelighetsbeskrivelser. Masteroppgave i medier, kommunikasjon og informasjonsteknologi. Institutt for sosiologi og statsvitenskap. NTNU, Trondheim.
- Isaksen, J.R. (2010). Marine næringer i Alta. Arbeidsnotat. Nofima Marked, Tromsø, 5. november..
- Isaksen, J.R & E. Mikkelsen (2012). Økonomer i kystsonen: Kan kunnskap om verdiskaping gi bedre arealforvaltning?, i Hersoug, B. & J.P. Johnsen (eds.), *Kampen om plass på kysten. Planlegging i kystsonen under nye betingelser*. Universitetsforlaget, Oslo
- Kvåle, G. (2005). Value creation or meaning construction? *AI & Society*, **19**, pp. 511–519.
- Liabø, L., R. Nystøyl, A.F. Kjørhaug & T. Lassen (2011). Arealavgift for oppdrettslokalteter. Utredning av grunnlaget for innføring av arealavgift eller ressurskatt i akvakulturnæringen. Kontali Analyse, Kr.sund. Tilgjengelig på http://kystnettverk.no/files/2011/03/rapport_kontali_analyse.pdf [12.11.2011]

- Liabø, L., R. Nystøyl, I. Pettersen, T.A. Vang & F. Veggeland (2007). Rammebetingelser og konkurranseevne for akvakultur. En sammenligning mellom Chile, Skottland og Norge. NILF-rapport nr 3. Norsk Institutt for Landbruksøkonomisk Forskning, Oslo.
- Lorentzen, T (2011). Konesjonsavgift, arealavgift og eiendomsskatt i oppdrettsnæringen. *Norsk Fiskeoppdrett*, **9**, pp. 9–13.
- Lorentzen, T. (2007). En vurdering av arealavgift på oppdrettsvirksomhet. *Norsk Fiskeoppdrett*, **9**, pp. 9–13.
- Miljøverndepartementet (2009). Lovkommentar til plandelen i ny plan- og bygningslov. Miljøverndepartementet, Oslo. Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Planlegging/planveileder/lovkommentar_iverksetting.pdf
- Møre og Romsdal fylkeskommune (2008). Fylkesplan for Møre og Romsdal 2009–2012. Møre og Romsdal fylkeskommune, Molde.
- Naturmangfoldloven (2008). Lov om forvaltning av naturens mangfold. Miljøverndepartementet, Oslo
- Nilsen, I.B. & P.A. Emaus (2010). Lokale ringvirkninger av oppdrett i Lyngen. Rapport nr 2010:10, Norut Alta.
- NOU (2004). Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk. NOU 2004: 19. Utredning fra Distriktskommisjonen, avgitt til Kommunal og regionaldepartementet 12. oktober. Oslo.
- NOU (1999). Til laks åt alle kan ingen gjera? Om årsaken til nedgangen i de norske villaksbestandene og forslag til strategier og tiltak for å bedre situasjonen. NOU 1999: 9. Utredning avgitt til Miljøverndepartementet 12. mars. Oslo.
- NOU (1985). Akvakultur i Norge. Status og framtidsutsikter. NOU 1985:22. Utgreiing avgitt til Fiskeridepartementet 13. mai. Oslo.
- Olafsen, T., M.G. Sandberg, K. Henriksen, H. Bull-Berg & U. Johansen (2011). Betydningen av fiskeri- og havbruksnæringen for Norge i 2009 – en nasjonal og regional ringvirkningsanalyse. Rapport A19673. Sintef Fiskeri og havbruk, Trondheim.
- Ot prp nr 1 (2008–2009). Skatte- og avgiftsopplegget 2009 – lovendringer. Finans- og tolldepartementet. Oslo.
- Plan- og bygningsloven (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling, av 27. juni (nr. 71). Miljøverndepartementet, Oslo.
- Røsvik, I.O. & J.H. Sandberg (2002) Kartlegging av arealbrukskonflikter i kystsonen. Fiskeridepartementet, Oslo.
- Sandberg, M.G., T. Olafsen, K. Henriksen, A. Stokka, H. Bull-Berg & U. Johansen (2011) Havbruksnæringens betydning i de fire nordligste fylkene – verdiskaping og sysselsetting. Utarbeidet for Landsdelsutvalget i Nord-Norge og Nord-Trøndelag. Rapport A21517. Sintef Fiskeri og havbruk, Trondheim.
- Sandersen, HT (2007). Syndefall i den marine kolonihagen. *Norsk Fiskeoppdrett*, **4**, pp. 32–35.
- Sandersen, H.T. (2004). Enig og tro til konjunktorene faller. Kommunal innflytelse over havbruksnæringen. Arbeidsnotat nr. 1008/04, Nordlandsforskning, Bodø.
- Stokke, KB, M. Hanssen & S. Hovik (2006). Kommunal kystsoneplanlegging. Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske. NIBR-rapport 2006:17. NIBR, Oslo.
- St prp nr 1 (2008–2009). Skatte-, avgifts- og tollvedtak. Finans- og tolldepartementet, Oslo.

- Torgersen, Y., M. Bryde & R.T. Kongtorp (2010). Norway: Aquaculture Zoning Policy and Competition for Marine Space in Aquaculture Management. Chapter 3 in Advancing the Aquaculture Agenda – Workshop Proceedings, pp. 121–130. OECD, Paris.
- Aas, K. (2011) NRS Finnmark, MOM – B, Lokalitetsundersøkelse januar 2011 'Lille Kufjord', Alta kommune. Barlindhaug Consult, Tromsø. 12. januar 2011. Tilgjengelig på: <https://www.alta.kommune.no/getfile.php/1596122.1023.rttfadaryv/lille-kufjord.pdf> [13.05.11]

Vedlegg

Respondenter telefonintervju

Intervjuguide - telefonintervju

Sammenfatning e-postundersøkelse med ordførere

Utklipp fra Norsk fiskeoppdrett nr 4, 2007: "Skjerpet kamp om kysten. Kystkommunene vil ha noe igjen" (s. 18-19)

Respondenter til telefonintervjuene

Tabell 5 Respondenter – etter organisasjon, stilling og intervjudato

Organisasjon	Respondent	Stilling	Dato
Fiskeridirektoratet, Bergen	Ragnar Sandbæk	Seksjonssjef (planseksjonen i kyst- og havbruksavdelingen)	2. sept.
Fiskeridirektoratet, region Finnmark	Sigmund Pleym Hågensen	Seksjonssjef (seksjon for fiskeri- og havbruksforvaltning)	30. sept.
Fiskeridirektoratet, region Troms	Steinar Larsen	Rådgiver (seksjon for fiskeri- og havbruksforvaltning)	4. okt.
Fiskeridirektoratet, region Nordland	Arnt Olsen	Seniorrådgiver (fiskerikontoret Brønnøysund)	4. okt.
Fiskeridirektoratet, region Trøndelag	Ståle Hansen	Seniorrådgiver (seksjon for fiskeri- og havbruksforvaltning)	19. okt.
Fiskeridirektoratet, region Møre og Romsdal	Ole-Einar Jakobsen	Seniorrådgiver (seksjon for fiskeri- og havbruksforvaltning)	24. okt.
Fiskeridirektoratet, region Vest	Kari Morvik	Seniorrådgiver (faggruppe kystsone og plan)	22. nov.
Rogaland Fylkeskommune	Ole Damm Kvilhaug	Rådgiver næringsseksjonen, kort innspill på telefon	
"Kysten er klar"	Leif-Harald Hanssen	Daglig leder i "Kysten er klar"	19. okt.
Alta kommune	Jørgen Kristoffersen	Næringssjef	10. nov.
Nesseby kommune	Oddleif Nilsen	Teknisk sjef	15. nov.
Flakstad kommune	Egil Heitmann	Rådmann	22. nov.
Vestvågøy kommune	Siw Niva Lothe	Arealplanlegger	Ikke svar
Rissa kommune	Siri Vannebo	Fagansvarlig ved planavdelingen (leder for arealgruppa i "Kysten er klar")	23. nov.
Gulen Kommune	Frank van der Ring	Plankonsulent	23. nov.
	Håvard Tveit	Landbrukskonsulent	24. nov.
Lyngen kommune	Steinar Høgtun	Planlegger	
Tysfjord kommune	Tor S. Skogstad	Prosjektmedarbeider Teknisk etat	23. nov.
Steigen kommune	Inge Albriksen	Kommunalsjef	
Aure kommune	Bernt O. Simonsen	Enhetsleder plan og næring	13. des.
Kvinnherad kommune	Bernt Olav Simonsen	Enhetsleder plan og næring	13. des.
Molde kommune	Jostein Bø	Arealplansjef	24. nov.
Vikna kommune	Anton Bævre	Teknisk sjef	10. jan.
Finnøy kommune	Simen Staff	GIS- og plankonsulent	18. jan
Tranøy kommune	Audun Sivertsen	Leder forvaltning. Deltatt i arealplanlegging for kommunene Berg, Torsken og Lenvik	15. nov

Intervjuguide – telefonintervju

DEL 1: Kystsoneplanlegging og økonomiske data/vurderinger

Vår rolle er å se på hvordan økonomiske data og vurderinger benyttes i praktisk kystsoneplanlegging.

- 1) Når planla kommunen sist for kystsona, og på hvilken måte
 - a. Rullering av gammel plan, eller ny plan? Når var forrige plan datert?
 - b. Del av kommuneplanens arealdel eller en egen kystsoneplan?
- 2) Kan du si litt om planprosessen (tids-/ressursbruk, deltakelse, evt. innsigelser)?
- 3) I hvor stor grad vil du si at økonomi ble vektlagt i kystsoneplanleggingen?
 - a. I avveiningen mellom bruk og vern, eller
 - b. mellom ulike aktørers bruk av kystsona
- 4) Fins det økonomiske data tilgjengelig som kan benyttes til slike avveininger? Hvilke?
 - a. EKS: skatteinntekt, omsetningsverdi, antall ansatte, overskudd/profitt/lønnsevne, evt. demografiutvikling, etc.
 - b. Dersom **ikke**: Hvilke data skulle du helst sett fantes og i hvilken oppløsning/detaljgrad?

I ny **PBL** er **ett** av lovens hensyn å tilrettelegge for «*verdiskaping og næringsutvikling*⁴⁴»

- 5) Næringsutvikling er en ting, men hvordan skal man forstå – og tilrettelegge for – verdiskaping?
 - a. På hvilken måte har dere i deres planprosess lagt til rette for verdiskaping? Eks.?
 - b. Hvordan ble/blir verdiskaping benyttet i planprosessen? (Som argument fra næringsaktører/politikere/planleggere?)
- 6) Hvilke er de største utfordringene deres i kystsoneplanarbeidet i din kommune?
- 7) Kunne bedre tilgang på økonomiske data/kompetanse gjort disse utfordringene enklere?

⁴⁴ De øvrige sju er; å sette mål for fysisk, miljømessig, økonomisk, sosial og kulturell utvikling, sikre jord- og landskapsvern, sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse, tilrettelegge for god utforming, fremme befolkningens helse og forebygge kriminalitet, ta klimahensyn og fremme samfunnsikkerhet.

DEL 2: Kommuners motforestillinger mot tilrettelegging for oppdrett

- 1) **Hvordan er forholdet til oppdrettsnæringen generelt sett i kommunen din**
 - a. I hvor stor grad har kommunen tilrettelagt for oppdrett?
 - b. Hvor ofte (og når) har kommunen kontakt med næringen, og hvordan fungerer kontakten?
 - c. Hvilke forventninger har kommunen til oppdrettsnæringen, og innfris disse?
 - d. Har kommunen i dag aktive slakteri eller foredlingsanlegg for oppdrett?
 - e. Gir forholdet seg utslag i næringens tilgang til areal og lokaliteter?
 - Har du eksempler på at dere er en ja/nei kommune

- 2) **Har det vært noen endringer i viljen til å avsette areal og lokaliteter til oppdrett i kommunen din, i så fall:**
 - a. Hvordan arter det seg?
 - Prioriteres lokale oppdrettere?
 - b. Hva skyldes det?
 - Endringer i næringen (struktur: eier, drift ringvirkninger)
 - Forholdet til andre interesser (bruk, vern, alternativ)
 - Miljøhensyn (vern, biologisk mangfold)
 - Annet (privatisering av allmenningen)

- 3) **Er det forhold som har gjort det vanskeligere å legge til rette for oppdrettsnæringen, i så fall hvilke?**
 - a. Oppdrettsnæringens arealbehov er blitt mindre eller mer krevende å håndtere
 - Arealstørrelse og antall
 - Raske endringer i arealbruk og -behov
 - b. Interessehevding fra andre bruks- og verneinteresser i kommunen din
 - c. Endringer i offentlige forvaltning, f.eks.
 - Organisering (sektorisert forvaltning, forvaltningsreformen)
 - Endret regelverk (naturmangfoldlov, vannforskrift, KU-regimet)
 - Kystsonerplanlegging (krevende planlegging, dispensasjonsadgang, fiskerikartlegging, lang prosess vs. endret arealbehov)

- 4) **Hvordan vurderes muligheten for videre vekst av oppdrettsnæringen i kommunen din?**
 - a. Tilgang til nye lokaliteter
 - b. Mulighet for utvidelser av eksisterende lokaliteter
 - c. Ønsker kommunen økt vekst (evt. "status quo" eller reduksjon)?

- 5) **Hva mener du må til for at kommunen skal kunne legge bedre til rette for havbruksnæringen?**
 - a. Kompensasjon i form av avgift, skatt etc.
 - b. Økte lokale ringvirkninger, og i så fall hvilke er viktigst
 - c. Økt interkommunal og regional styring av sjøarealene
 - d. Behov for klargjøring, retningslinjer og veiledere for forvaltning og planlegging
 - e. Endringer i offentlig organisering
 - f. Økte ressurser til kystsonerplanlegging

Sammenfatning e-postundersøkelse blant ordførere

Vår e-postspørsmålsrunde var i sin helhet viet til undersøkelsen som ble gjort av Norsk fiskeoppdrett (NF) i 2007, både hva gjelder utvalg og opplegg. Med basis i de fortegnelser vi finner i (NF) over ordførere og deres tilhørende kommuner gjorde vi internettsøk for å finne e-postadresser (og politisk tilhørighet) til de relativt nyvalgte ordførerne høsten 2011.

14. november 2011 ble det sendt ut e-post enkeltvis til ordførerne i alle 41 kommunene nevnt i NF, etter fletting av navn og partitilhørighet, samt henvisning til den forrige/samme ordførers svar i 2007 og vedlegg av artikkelen fra Norsk Fiskeoppdrett.

Spørsmålene i NF-undersøkelsen i 2007 konsentrerte seg om arealavgifta som den gang var på trappene. Følgende spørsmål gikk den gang til ordførerne:

1. Vil din kommune tilrettelegge for mer oppdrett dersom en avgift fra oppdrettsvirksomheten hadde tilfalt kommunen?
2. Ville du ha akseptert at en slik eventuell avgift skulle øremerkes til infrastruktur?
3. Hva er din visjon for oppdrettsnæringen i din kommune?

Til vår undersøkelse adopterte vi spørsmål 1 og 3, og la til tre nye. De nye spørsmålene gjengis under. Til høyre, et eksempel på e-postene som gikk ut:

3. Hva må til for at din kommune skal legge til rette for videre vekst i oppdrettsnæringen?
4. Har kommunen i dag aktive slakteri eller foredlingsanlegg for oppdrettsfisk?
5. Er oppdrett i din kommune ilagt eiendomsskatt?

Til ordfører Arne Thomassen, Lillesand

For fire og et halvt år siden presenterte tidsskriftet Norsk fiskeoppdrett en spørreundersøkelse blant ordførere; Vil en eventuell arealavgift øremerket kommunene medføre bedre tilrettelegging for oppdrett? I vedlegget finner du artikkelen fra Norsk fiskeoppdrett (i nr. 4/2007, s. 18-31) der også svar fra din kommune ble presentert. I ettertid har Regjeringen både utredet og sagt nei til en slik arealavgift og i stedet åpnet for at kommunene kan ta eiendomsskatt på "verk og bruk" i sjø.

Fra vår side hadde det vært interessant å vite om utviklingen i oppdrettsnæringen i din kommune har medført at de svar som ble gitt den gang kan nyanseres, eller om de enda står ved lag. Årsaken til henvendelsen er at Fiskeri- og kystdepartementet har bedt Nofima om en analyse av mekanismene bak enkelte kystkommuners motforestillinger mot å tilrettelegge for oppdrett i egen kystzone.

I den anledning ber vi deg om en kommentar til de svar som du ga til spørsmålene under i april 2007. Skriv gjerne svarene dine i teksten - også dersom holdningen til oppdrett er den samme i dag som den gang - og returner e-posten til oss, eller ring oss: John Isaksen, 77 62 92 19/Otto Andreassen, 77 62 91 30.

Spørsmål fra 2007 som vi ber deg ta stilling til på nytt :

- 1 Vil din kommune tilrettelegge mer for oppdrett dersom en avgift fra oppdrettsvirksomhet hadde tilfalt kommunene?
- 2 Hva er din visjon for oppdrettsnæringen i din kommune?
- 3 Hva må til for at kommunen din skal legge til rette for videre vekst av oppdrettsnæringen?

I tillegg ber vi om svar på følgende :

- 4 Har kommunen i dag aktive slakteri eller foredlingsanlegg for oppdrett?
- 5 Er oppdrett (i sjø) i din kommune pålagt eiendomsskatt?

På forhånd takk for hjelpen.

Etter 14 dager var det innkommet 13 svar, hvorav to valgte å gi sine svar ved å ringe oss. På denne bakgrunn valgte vi å purre de som ikke hadde svart, og 28. november 2011 gikk det ut en ny e-post med henvisning til den opprinnelige. Dermed økte antall svar til 28 – en svarprosent på 68 – hvorav fire til gav sine svar muntlig.

I tabellen under fremgår fylkesmessig og politisk tilhørighet til ordførerne som fikk, og besvarte, e-posten.

Tabell 6 *Respondenter, e-postundersøkelsen til ordførere fylke- og partitilhørighet. (partitilhørighet i 2007-undersøkelsen i parentes)*

Fylke	E-post	Svar	Andel	Parti	E-post	Svar	Andel
Finnmark	6	2	33 %	AP	13 (17)	10	77 %
Troms	8	6	75 %	H	12 (9)	8	75 %
Nordland	8	6	75 %	FrP	1 (1)	1	100 %
Trøndelag	4	4	100 %	KrF	4 (3)	2	50 %
Møre & R.	2	2	100 %	Kystpartiet	2 (0)	1	50 %
Sogn & Fj.	3	1	33 %	Sp	7 (5)	4	57 %
Hordaland	6	4	67 %	V	1 (3)	1	100 %
Rogaland	2	2	100 %	Andre	1 (3)	1	100 %
V-Agder	1	0	0 %				
A-Agder	1	1	100 %				
	41	28	68 %		41	28	68 %

Tabellen viser en overrepresentasjon i våre tre nordligste fylker og at svarprosenten er størst i Trøndelag, Møre og Romsdal og Rogaland. Fra en partipolitisk side så bekreftes bildet fra siste valg om at også i kystkommunene, og vårt utvalg, har de "blå" partiene fått større gjennomslagskraft og mandat fra velgerne.

Svarene fra ordførerne er ikke bestandig like glassklare, og i likhet med journalistene i NF har vi måttet benytte oss av våre subjektive tolkninger av de svar som er gitt.

I svarene på spørsmål 1 om arealavgift, som ble gitt av de 41 ordførerne i 2007, oppgir NF at 13 svarte nei, 23 svarte ja og 4 tja. Vår tolkning av de samme svarene den gang ender opp med 10 nei, 27 ja og 4 tja (ei fordeling på 24, 66, og 10 prosent).

Fra våren 2007 frem til høsten 2011 har vi hatt to kommunevalg der 32 av de opprinnelige ordførerne er byttet ut og vi finner samme ordfører som den gang i ni av de 41 kommunene. 23 av kommunene har vært gjennom et politisk "blokk"-skifte (fra A til H, eller tilsvarende). I mellomtiden har regjeringa har sagt et klart nei til arealavgift, og (som kompensasjon) innført en mulighet for kommunene å ilegge sjøanlegg eiendomsskatt.

I vår undersøkelse fikk vi imidlertid kun svar fra 28 av de 41 kommunene, men når vi sammenholder svarene fra den gang med det vi fikk denne gangen (om arealavgift) så har det vært svært liten bevegelse i standpunktene – i alle fall aggregert sett. En oppsummering av de svar vi fikk om arealavgift (spørsmål 1), og vår tolkning, er gitt av tabellen under.

Tabell 7 Oppsummering av svar vedrørende holdning til arealavgift, 2007 og 2010

	Ja (%)	Nei (%)	Tja(%)
2007	17 (61)	8 (29)	3 (11)
2011	17 (61)	7 (25)	4 (14)

I 2007 mente 17 av de 28 kystordførerne at de ville tilrettelagt mer for oppdrett dersom ei arealavgift ble innført og øremerket kommunene. Åtte svarte nei og tre var usikre (eller vi klarte ikke ut fra det svaret de ga, å tolke deres holdning). I vår undersøkelse, fire og et halvt år seinere, sier fortsatt 17 ja, mens 7 svarer nei og 4 er usikre (eller, igjen; gir svar som vi ikke klarer å tolke verken i den ene eller andre retningen).

Selv om bevegelsen i holdning fra 2007 til 2011 synes svært liten er det noen endringer som kan identifiseres når man går bak svarene. Blant de sju nei-ordførerne i 2011 er det bare tre som svarte nei i 2007. Likeledes er det fire av ja-ordførerne i 2011 som svarte nei sist – deriblant en som har sittet i stolen hele perioden. Fire kommuner går fra "ja" til "tja", hvorav ordførerstolen i tre tilfeller har skiftet farge fra rød (Ap/Sv) til blå (H). De tre "tja"-kommunene i 2007 er i to tilfeller gått til "ja" og en til "nei" i 2011. Så heller enn å konkludere med liten bevegelse i ordførermeningen om arealavgift vil gi økt tilrettelegging, kan man heller si at det er en lite entydig utviklingen.

I tillegg til de to spørsmålene som tok for seg arealavgift og visjon – som ble stilt både i 2007 og i år, og dermed kan få frem holdningsendringer – ble ordførerne bedt om å gi svar på hva som etter deres mening må til for at kommunen skal legge til rette for videre vekst i oppdrettsnæringen. Noen svarte "samme svar som sist" hvilket må bero på en misforståelse siden spørsmålet var nytt.

I et forsøk på å sammenfatte svarene på spørsmål 3 ("Hva må til for at kommunen skal tilrettelegger mer?"), framgår hyppigheten av det som nevnes, stikkordsmessig under:

STIKKORD	Antall
Arealavgift, avgift for bruk av areal, penger i kommunekassa	10
Samspill med kommunen, dialog med næringa, næringa må tilkjenne sine behov	8
Ny areal/kystsoneplan, sjøundersøkelser/-kartlegging, avklaring mot andre interesser	8
Miljøargumenter, bærekraft, lukka anlegg, landbaserte anlegg,	5
Lokale ringvirkninger, sysselsetting, arbeidsplasser, lokalsamfunnsengasjement	5
Mindre statlig overkjøring, fylkesmannsmakt, bruk heller enn bare vern, strandsonevern, Mattilsynet	4

Som vi ser så er det igjen arealavgiften som nevnes hyppigst av ordførerne, men de er også opptatt av å få til en dialog med næringen – og mange sier rett ut at de er avhengig av signalene fra oppdretterne for hva som er behovene deres for å kunne gjøre et godt tilretteleggingsarbeid. Mange peker også på behovet for nye og bedre planer for kystsonen.

Blant de 28 kommunene vi har vært i kontakt med virker det til at fire har mistet sine slakterier/foredlingsanlegg siden siste undersøkelse. Samtidig er det, i henhold til ordførernes opplysninger, 14 kommuner som har innført eiendomsskatt på anlegg i sjø. En er usikker på om kommunen har eiendomsskatt i sjø, en annen sier at eiendomsskatten skal

fjernes – på sikt, mens en tredje kommune er på trappene til å innføre eiendomsskatt (i 2012).

I tabellen på neste side har vi inkludert noen flere forhold rundt oppdrettsnæringa i 2007 og 2011 i **alle** kommunene som inngikk i NFs undersøkelse, med basis i hovedsak fra Fiskeridirektoratets registre.

Tabell 8 Oppdrettsrelaterte forhold rundt kommune som ble tilsendt e-post, i 2007 og 2012

KOMMUNER	2007 FRA NORSK FISKEOPPDRETT			2007 FRA FISKERIDIREKTORATET						2012 FRA FISKERIDIREKTORATET						
	Konsesjoner Matfisk	Settefisk	Marin fisk	Laks Matfisk konsesjon	Laks Lokaliteter	Laks Lokalitets MTB	Laks Settefisk	Annen oppdrett Marin fisk	Skalldyr	Laks Matfisk konsesjon	Laks Matfisk lokaliteter	Laks Lokalitets MTB	Laks Settefisk	Annen oppdrett Marin fisk	Skalldyr	Slakt/ foredling
Lillesand	5	0	0	1	3	4680	0	0	4	1	2	1495	0	0	2	1
Mandal	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Sandnes	12	2	3	6	5	12480	1	1	5	7	5	7410	1	2	1	0
Rennesøy	0	1	1	4	5	11700	0	2	3	4	5	9840	0	0	1	0
Sveio	12	4	9	3	11	39000	2	9	20	3	10	21840	3	1	8	0
Fitjar	36	1	0	8	12	21060	1	1	8	8	11	21060	1	0	1	0
Tysnes	52	4	0	9	13	31940	4	3	0	9	12	38160	4	0	0	1
Kvinnherad	72	5	23	13	24	55380	5	20	32	13	21	57290	3	2	10	1
Sund	15	4	1	5	7	9880	2	0	0	6	7	14820	2	1	1	2
Vaksdal	0	0	0	1	1	780	0	0	2	1	1	2340	0	0	1	0
Gulen	20	1	0	16	16	31300	0	8	9	17	13	35600	0	6	4	2
Fjaler	15	0		5	5	8580	1	3	5	6	4	9360	1	0	5	1
Bremanger	10	4	7	10	13	24440	5	5	4	10	7	21840	4	3	4	2
Midsund	41253	1	1	7	14	18720	0	0	0	7	8	14820	1	4	0	2
Herøy	1	1	0	4	2	5460	1	1	0	4	1	5460	2	0	0	1
Osen	Ikke oppgitt			4	4	12480	1	1	2	4	4	17940	1	0	1	0
Flatanger	16	0	0	13	19	44200	1	0	11	15	14	48360	1	0	3	1
Nærøy	21	3	1	18	26	56160	3	0	16	21	24	77220	3	0	12	1
Lødingen	4	0	1	3	9	14235	1	0	8	3	7	14820	1	0	0	0
Hamarøy	ca 2-3	0	0	3	2	7740	1	4	17	3	2	7740	1	0	4	1
Steigen	15	3	0	9	12	30810	3	1	3	9	9	33480	3	1	0	0
Træna	5	0	0	4	3	5070	0	5	0	4	3	5850	0	0	0	0
Flakstad	Laks og smolt			5	4	5850	0	0	0	5	3	9360	2	1	0	0
Hadsel	Nordlaks har 23 konsesjoner			5	9	20800	2	8	6	5	11	28600	1	0	1	1
Rødøy	9	0	0	9	18	33150	0	0	0	9	12	34140	0	0	4	1
Meløy	8	0	0	6	7	21820	1	0	0	6	7	18700	4	7	0	1
Balsfjord	7-8	0	0	1	0	0	1	3	6	1	0	0	0	1	0	0
Bjarkøy	3	1	2	3	4	10800	1	2	0	3	5	15600	0	1	0	0
Kvæfjord	3 (4)	0	0	3	4	11640	0	0	2	3	6	18840	0	0	1	0
Kvænangen	Ikke oppgitt			9	10	20700	1	0	0	10	10	25600	1	0	0	1
Lenvik	2	0	1	2	2	3600	0	2	1	3	5	12600	0	1	0	1
Nordreisa	6	0	0	6	6	13890	0	0	2	6	5	12090	0	0	1	0
Torsken	11	0	0	6	13	23400	0	0	0	8	9	23640	0	0	0	2
Tranøy	15	0	0	5	7	18530	0	0	2	5	8	23930	1	1	3	0
Alta	18	1	2	18	27	62820	0	2	9	22	21	58440	0	0	0	2
Berlevåg	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Båtsfjord	0	0	0	4	2	6960	0	0	0	4	0	0	1	0	1	0
Loppa	15	0	0	9	11	30480	0	3	0	9	11	32280	0	0	0	0
Måsøy	0	0	0	4	0	0	0	2	0	4	2	6720	0	3	0	0
Nesseby	5	0	0	6	3	8760	0	0	0	7	3	10440	0	0	0	0
Hitra	36	6	0	20	32	73060	0	0	4	22	25	87100	2	0	0	3

kamp om kysten



Skjerpet kamp om kysten

Kystkommunene vil ha noe igjen

Norsk Fiskeoppdrett har spurt 40 ordførere langs norskekysten om de vil tilrettelegge bedre for oppdrett dersom de får en avgift fra næringen. Over halvparten svarer ubetinget ja.

Av **GUSTAV-ENIK BRALLO, PÅL MUGAAS JENSEN OG KARI JOHANNA TVEIT**
redaksjon@kyst.no

Kampen om kystsonen hardner til, og mye tyder på at brukerne av kystsonen vil møte strengere krav i fremtiden. Årsaken er kort og godt at flere interesser gjør seg gjeldende når bruken av fellesallmenningen skal bestemmes. Lokalt har det muret lenge. Spesielt i kommuner der store arbeidsplasser er blitt lagt ned, har forballen over oppdrettsnæringen vært stor. Vi husker Aukra kommune for et par år siden, der Marine Harvest la ned slakteriet. Ordføreren der truet med å stikke kjepper i hjulene for næringen som «straff» for nedleggelsen. I enkelte andre kommuner må de se langt etter skatteinntektene. Selv i store oppdrettskommuner blir det lite tilbake når bare

et fåtall av de som arbeider i oppdrettssektoren bor og skatter til kommunen. Selskapet har gjerne forretningsadresse i Oslo.

Klart ja

Norsk Fiskeoppdretts undersøkelse viser at ordførerne klart og tydelig støtter at det innføres en arealavgift, og at denne skal tilfalle kommunene. Samtidig aksepterer et like klart flertall at en slik avgift støttes til infrastrukturformål. De som er imot en støttemerking mener at kommunene bør stå fritt til å disponere midlene, da dette har noe med lokaldemokratiet å gjøre. Det er ikke mulig å finne noe klart partipolitisk mønster hos de som svarer nei eller ja til arealavgift. Undersøkelsen viser at det er forskjeller mellom nord og sør. Ordførerne i Nord-Norge er mer ivrige på en avgift enn kollegene i sør. Av 22 ordførere i Nord-Norge, ville 14 ha en arealavgift. Tilsvarende for Sør-Norge var det 8 av 18 ordførere ville ha en slik avgift.

Legitimitet

Fiskerne, oppdrettere og kystbefolkningen for øvrig er ikke lenger de største brukerne av kystsonen. Nå er det like naturlig at en hytteeier, en kanopaddler, en småbåtutrustet eller en miljøaktivist har et avgjørende ord med i laget når bruken av kystsonen skal bestemmes. Verneplaner går hånd i hånd med planer om næringsutnyttelse av kystsonen. Hvordan de ulike brukerinteressene opparbeider seg både lokalt og nasjonalt. For Norsk Fiskeoppdretts lesere er det av avgjørende betydning hvilken posisjon oppdrettsnæringen skaffer seg. Som en av ordførerne i undersøkelsen sier: – Det er ikke gitt at oppdrettsnæringen i fremtiden vinner lokalsamfunnets gunst i konkurranse med andre brukerinteresser, hvis kommunen ikke skal ha annet enn belastningene med å være vertskommune.

Arealavgift

Nei	13
Ja	23
Tja	4
Sum	40

Øremerking

Nei	13
Ja	22
Tja	5
Sum	40

kamp om kysten

Fylke	Kommune	Ordfører	Parti	Tilrettelegge om arealavgift tilfall kommunen?	Øremerke til infrastruktur?
Aust-Agder	Lillesand	Arne Thomassen	H	Nei	Ja
Vest-Agder	Mandal	Åse Lill Kimestad	Ap	Nei	Nei
Rogaland	Sandnes	Joellein W Rovik	H	Nei	Nei
Rogaland	Rennesøy	Joellein Elvne	KrF	Nei	Nei
Hordaland	Svebø	Jonunn Skjolden	Ap	Ja	Ja
Hordaland	Filtar	Agnar Aarskog	Ap	Ja	Ja
Hordaland	Tyneset	Helge Hauge	Sp	Tja	Nei
Hordaland	Kvinnherad	Bjarme Berge	Tverrpolitisk	Ja	Ja
Hordaland	Sund Kommune	Albriggt Sangott	H	Nei	Ja
Hordaland	Vaksdal	Øvind Olmes	H	Nei	Nei
Sogn og Fjordane	Gulen	Trude Broevik	KrF	Ja	Nei
Sogn og Fjordane	Fjaler	Arve Helle	Ap	Ja	Ja
Sogn og Fjordane	Bremanger	Kåre Olav Svarstad	Ap	Ja	Ja
Møre og Romsdal	Midsund	Helge Orlien	H	Nei	Nei
Møre og Romsdal	Herøy	Arnulf Goksøyr	H	Nei	Nei
Trøndelag	Osen	Jutta Engan	Ap	Ja	Ja
Trøndelag	Flatsanger	Reidar Lindseth	V	Nei	Nei
Trøndelag	Nærøy	Steinar Aspil	Sp	Ja	Nei
Nordland	Lødingen	Kurt L. Olsen	SV	Ja	Tja
Nordland	Hamarøy	Jan-Folke Sandnes	Høgre	Ja	Nei
Nordland	Stelten	Bert Wølle Berg	Venstre	Ja	Tja
Nordland	Tjøtta	Alna Wilumsen	Ap	Ja	Ja
Nordland	Flakstad	Ann Helen F. Jusnes	Ap	Ja	Tja
Nordland	Hadsel	Reidar Johnsen	Senterpartiet	Ja	Nei
Nordland	Rødøy	Olav T. Hoff	Senterpartiet	Ja	Nei
Nordland	Meløy	Arild Kjerpeseth	Ap	Ja	Ja
Troms	Balsfjord	Gunda Johansen	Ap	Ja	Ja
Troms	Bjerkøy	Jonunn Berg	KrF	Ja	Ja
Troms	Kvæfjord	Lillian Hessen	Venstre	Ja	Ja
Troms	Kvænangen	Harald Olsen	Høgre	Tja	Ja
Troms	Lenvik	Arne Bergland	Ap	Ja	Ja
Troms	Nordreisa	John Karlsson	Frp	Nei	Nei
Troms	Torsken	Hans Peder Pedersen	Senterpartiet	Ja	Ja-Sp
Troms	Tranøy	Odd Arne Andreassen	Ap	Nei	Ja
Finmark	Alta	Geir Ove Bakken	Ap	Nei?	Tja
Finmark	Bierlevåg	Janne Andreassen	Ap	Tja	Ja
Finmark	Båtsfjord	Geir Knutsen	Ap	Ja?	Ja
Finmark	Loppa	Arne Dag Isaksen	Ap	Nei?	Nei
Finmark	Måsøy	Ingaill Olsen	Ap	Nei?	Tja
Finmark	Nesseby	Ann Jordt Henriksen	Ap	Ja	Ja



www.veso.no

Veterinærmedisinsk
Oppdragssester AS

VESO Oslo
Ullevålsvn. 68
Postboks 8109 Dep.
0032 Oslo
Tlf. 22 96 11 00
FAX 22 96 11 25



Distributør av vaksiner, bedøvelses- og desinfeksjonsmidler til norsk havbruk

VESO tilbyr også:

- Smitteforsøk med alle typer agens ved VESO Viken.
- Kostnadseffektiv prosjektleidelse av forskning og utvikling innen havbruk.
- Høy kompetanse innen strategisk sykdomskontroll og dokumentasjon av legemidler.





SKREDDERSYDDE PRESENINGSLSØSNINGER!

TILT FOR LYSSTYRIG KAPTEILLØSING

OKJORT FOR AVLUKING

KONSTRUKSJONSBEREINING

PRESENINGSBEREINING

DRIVANISER

BULLPOSLER

LIVVÅNER

NEONISER

PLAY 4822 Gade/vei 1178 82 45 20 salg@play.no www.play.no

