

## 9. Langsamt ble kysten vår egen

### Akvakultur, autonomi og avmakt i kommunal kystsonerplanlegging

Håkan T. Sandersen

#### Sammendrag

Kapitlet tar for seg spørsmålet om hvordan den kommunale autonomien i kystsonen har utviklet seg siden plan- og bygningsloven ble endret i 1989. I denne perioden har kommunene generelt fått et stadig sterkere formelt grep om arealplanleggingen, men evnen, særlig i de mindre kystkommunene, der kompetanse og ressurser ofte er utilstrekkelige, har ikke holdt tritt med de formelle mulighetene. Disse mindre kommunene er også de mest oppdrettsvennlige, noe som ofte setter dem i klemma mellom en stadig sterkere og mer offensiv oppdrettsnæring og krav fra ulike statlige sektoreter som skal ivareta nasjonale hensyn. Kommunenes formelle autonomi i kystsonen har altså økt, men med begrensede lokale ressurser og kompetanse i en situasjon med store og raske institusjonelle og teknologiske endringer, settes det kommunale selvstyret i kystsonen på en hard prøve.

## Innledning

Norges 275 kystkommuner fikk i 1989 et planverktøy som muliggjorde det vi kan kalle en kommunal kystpolitikk. Da ble det gjort endringer i plan- og bygningsloven som åpnet for kommunal kystzoneplanlegging. Dette førte til at mange kommuner fikk styringsambisjoner også i kystsonen (Sandersen 1996). Hvordan har den kommunale kystzoneplanleggingen utviklet seg, og i hvilken grad kan kommunene i dag faktisk styre og forvalte utviklingen i sin egen kystzone? Hvilke krefter og tendenser er det som reduserer kommunenes autonomi? Særlig den raske veksten i oppdrettsnæringen gjør dette spørsmålet aktuelt. Den lokale bygdenæringen som vokste fram på 1970-tallet, har vokst til en stor og ressurssterk eksportnæring, med 7850 ansatte, en produksjon i 2016 på 1,2 mill. tonn laks med en førstehåndsverdi på nesten 64 milliarder kroner (FD 2018)<sup>1</sup>, og gir i tillegg grunnlag for en rekke andre avlede aktiviteter (Andreassen og Robertsen 2014).

Tradisjonelt har de dominerende aktivitetene i kystsonen vært fiske og ferdsel, og arealbruken var vanligvis kortvarig, og uformelle lokale rettighets-systemer var de fleste steder tilstrekkelige til å forvalte bruken. Kystsonen og de tilhørende ressursene har av lokalbefolkningen gjerne vært oppfattet som «deres»,<sup>2</sup> og den kommunale planleggingsretten bidro til å styrke denne lokale, kollektive eierskapsfølelsen. Selv om rettighetsgrunnlaget bare er allmenn bruksrett og ikke noe slags formell autonomi, gjør slike følelser seg ofte gjeldende når fremmede tar seg til rette i «deres» kystzone. Dette kan vi se i debattene om lokale ringvirkninger og eierskap i havbruksnæringen, der flere kommuner har blitt avventende eller negative til mer lakseoppdrett etter hvert som eierne i næringen har blitt større og færre, og med mindre lokal tilhørighet (Sandersen og Kvalvik 2015).

Da den nye næringen vokste fram på 1980-tallet, ble den i all hovedsak tatt godt imot langs kysten, og de fleste kommuner startet med å tilrettelegge for oppdrett som de første elementene i en gryende lokal kystpolitikk (Sandersen 1996, Stokke et al. 2007). Etter hvert som fiskerinæringen de fleste steder har fått redusert betydning, har havbruksnæringen blitt relativt sett viktigere som en stor og viktig inntekts- og sysselsettingsmulighet på kysten, men også som en utfordring gjennom tiltakende miljøproblemer, interessekonflikter og økende motstand mot næringen.

<sup>1</sup> I 2016 ble det omsatt 1 708 912 tonn fôr, og det ble satt ut ca. 313 millioner laks (SSB 2017).

<sup>2</sup> Myndighetenes oppfatning er at det per i dag ikke eksisterer lokale rettigheter i fjorder og kystnære områder. Det er godt belagt at slike rettigheter fantes mange steder langs kysten i hvert fall fram til slutten av 1800-tallet. Men fiskere er også i nyere tid tilkjent erstatning for tapte fiskefelt, og rester av slike lokale, kollektive rettighets-systemer finnes trolig fortsatt (Strøm Bull 2005).

De stadig større og mer ressurssterke oppdrettsselskapene er formidable motparter for små kystkommuner med store ressurs- og kompetanseutfordringer. I tillegg til tillatelse fra fylkeskommunen til å drive oppdrett kreves også en lokalitet (dvs. område avsatt til akvakultur – omtales i det følgende som A-område) gjennom kommunal plan, eller kommunal dispensasjon fra denne. Dette gir kommunene avgjørende innflytelse over næringens tilgang til nye lokaliteter, og de får dermed en sentral rolle i tiden framover, ettersom myndighetene har ambisjoner om en stor økning i produksjonen av laks og ørret fram mot 2050 (Nærings- og fiskeridepartementet 2015). Men innflytelsen gjelder i hovedsak bare i planfasen. Når oppdrettsselskaper seinere søker om en konkret lokalitet etter akvakulturloven i et kommunalt A-område, er kommunen bare høringspart<sup>3</sup> uten noen slags vetomyndighet. Mange innbyggere og kommuner har i ettertid erfart at løpet allerede er kjørt når de ikke har vært oppmerksomme nok og aktive i planfasen.

Kommunal planlegging har en viktig rolle når det gjelder å avveie arealbehovet til oppdrettsnæringen opp mot andre hensyn og interesser i kystsonen, og kommunenes holdninger til næringen vil selvsagt være viktige for hvordan dennes interesser veies opp mot andre interesser. Selv om innflytelsen over havbruk først og fremst ligger i kommuneplanleggingen, kan kommunene også ha innflytelse gjennom tilrettelegging og infrastrukturutvikling på land. Som politiske aktører kan de også øve press på andre offentlige og private aktører. I relasjonene mellom kystkommunene og næringen er makt, økonomi, tillit og tilhørighet ofte viktige tema. Stor lokal velvilje, relativt lavt arealpress, få kystzoneplaner og mange dispensasjoner bidro lenge til at kommunenes avgjørende rolle for utviklingen av næringen var lite synlig. Dette har altså endret seg, særlig de siste femten årene.

Kommunene er på bunnen av forvaltningshierarkiet, og handlingsrommet er begrenset og innrammet av statssektorer og av fylkeskommunens utviklingsrolle. Balansen mellom selvstyre og underordning vil variere fra saksområde til saksområde, og over tid. Lenge var Fiskeridirektoratet, Kystverket og Forsvaret nokså aleine om å gripe inn i arealspørsmål i kystsonen, men samtidig med at den kommunale innflytelsen økte, strakk også miljøvernmyndighetene seg lenger ut i kystsonen. Også mindre institusjonaliserte interesser som fritidsbebyggelse og sjøbaserte fritidsaktiviteter har blitt sterkere og bedre organisert. Selv om kystkommunene har fått økt innflytelse gjennom den fysiske planleggingen, har altså flere interesser kommet til i

---

<sup>3</sup> Kommunene skal også gi uttalelse om lokalitetssøknaden er i overensstemmelse med kommunal plan.

kystsonen, og konfliktene og den institusjonelle kompleksiteten i kystsonen har økt.

Dette kapitlet tar for seg kystkommunens autonomi/selvråderett i kystsonen, og drøfter kystkommunenes muligheter til å føre en selvstendig kystpolitikk overfor statlige og regionale institusjonelle aktører og den stadig sterkere oppdrettsnæringen.<sup>4</sup> Kommuner er samfunnsinstitusjoner som fyller flere roller, de skal samtidig være deler av et nasjonalt forvaltningsapparat, lokale demokratiske organ, tjenesteprodusenter og samfunnsutviklere (Bukve 2012), og en diskusjon om lokal autonomi vil naturlig også berøre disse rollene.

Kommunal autonomi er en av tre sentrale verdier knyttet til det lokale selvstyret, og dreier seg om kommunenes frihet og makt over eget territorium og ressurser, og kan defineres som «friheten til å velge hva som skal gjøres eller ikke gjøres på områder som er av betydning for kommunens innbyggere» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005; Baldersheim og Smith 2011, s. 51). I dette ligger det at kommunen må ha både handlingsrom og handlingsevne for å utrette noe, det vil si at både juridiske, finansielle, ressurs- og kompetansemessige betingelser må være til stede. Uten dette gir lokalpolitisk engasjement og autonomi liten mening.

Et visst lokalt handlingsrom er også forutsetningen for de to andre sentrale verdiene vi knytter til det lokale selvstyret, nemlig demokrati og effektivitet (Bukve 2012, NOU 2005). Disse to verdiene korresponderer med to hovedoppfatninger om hvilken funksjon lokale styringsnivå har. Den ene legger hovedvekten på at kommunene skal være demokratiske, representative organ for lokalt selvstyre, den andre legger mest vekt på funksjonen som organ for å fremme effektiv styring gjennom samordning og tilpasning til lokale forhold og behov, det vil si allokering- eller prioriteringseffektivitet<sup>5</sup> (Bukve 2012).

Den siste maktutredningen påpekte at kommunene gjennom knappe økonomiske rammer og detaljerte krav etter hvert var blitt redusert til iverksettingsorgan for staten (Bukve 2012), og det blir stadig mindre relevant å

<sup>4</sup> Kapitlet inngår som en del av prosjektet AIMCoast (Aquaculture and regional and inter-municipal coastal zone planning in North Norway), finansiert av Regionalt forskningsfond. Empirien er hentet inn med kvalitativ intervjuemotode og dokumentstudier. Intervjuobjektene omfatter ca. 30 personer i kommuner, fylkeskommuner, regional stat og i havbruksbransjen. I tillegg til AIMCoast bygger kapitlet også på flere havbruksprosjekter forfatteren har gjennomført i Nord-Norge de siste tjue årene. Kapitlet avgrenser seg til oppdrett av laks og ørret, og til planlegging i sjø.

<sup>5</sup> Det motsatte er såkalt produksjonseffektivitet, det vil si goder som med fordel kan produseres i store enheter og kvanta, og som ikke fordrer lokal tilpasning, med andre ord at det foreligger stordriftsfordeler. Baldersheim (2005) viser for øvrig til at også allokeringseffektivitet kan være produksjonseffektivt, siden produksjonen da er tilpasset de ulike behovene rundt om i landet (Baldersheim 2005, s. 132).

forstå det kommunale selvstyret på den gamle måten, som frihet fra innblanding fra staten. Snarere enn som bare autonomi må lokalt selvstyre mer forstås som frihet til å realisere lokale fellesinteresser og andre høyt holdte verdier og målsettinger i samspill mellom stat og kommuner, næringsliv og sivilsamfunn (Bukve 2012, Reitan et al. 2012a, Kjellberg 1991). I et slikt governance-inspirert perspektiv blir kommunen mer et *territorielt samordningsorgan* som fokuserer på territorielle konsekvenser av sektorpolitikken, og som bidrar til en helhetlig samordning og lokal tilpasning av statens sektorpolitikk (Bukve 2012).

Etter denne innledningen følger en oversikt over fremveksten av norsk kystsonoplanlegging, deretter noen problemstillinger knyttet til kommunen som kamparena for konflikter med og mellom statlige sektororganer. Videre presenteres og drøftes noen endringer i norsk havbrukspolitikk med betydning for kommunal autonomi, og deretter følger en diskusjon av miljøproblemer og strukturendringer som går over i en diskusjon om ringvirkninger og den såkalte arealleiedebatten. Deretter følger en del om ressurs- og kompetanseproblemet i mange kystkommuner og nye planleggingstrender. Til slutt kommer en avsluttende drøfting og konklusjon om utfordringene for den kommunale autonomien.

## Norsk kystsonoplanlegging vokser fram

Norsk kystsonoplanlegging vokste fram som en blanding av internasjonale impulser og nasjonale behov. Internasjonalt ble kystsonoplanlegging etablert som et nytt fagfelt og politikkområde i løpet av 60- og 70-tallet, ledet an av USA. Gjennom institusjonell smitte (Sandbæk 2003) kom denne forvaltningsmoten også hit og ble aktualisert gjennom den framvoksende oppdrettsnæringen, som med sin nokså permanente og ekskluderende karakter fordret et sterkere juridisk rammeverk og konflikthåndteringsverktøy i kystsonen.<sup>6</sup>

Da plan- og bygningsloven (pbl.) kom i 1985, åpnet den for planlegging i sjø gjennom at kommunen kunne definere havneområder der slik planlegging kunne finne sted. Kommunen fikk også rett til egengodkjenning av kommuneplanen, men samtidig ble innsigelsesinstituttet innført som et virkemiddel for å sikre at nasjonale og regionale interesser ble ivaretatt.

---

<sup>6</sup> Ragnar Sandbæk (2003) legger stor vekt på Erik Langdalen ved Norges landbrukshøgskole sin betydning for kystsonoplanleggingen i Norge, og hans inspirasjon fra, og kunnskap om, amerikansk kystsoneforvaltning. Landbrukshøgskolen spilte for øvrig også en avgjørende rolle i arbeidet med domestisering av laksen.

En innsigelse er en protest fra et statlig sektororgan med innsigelsesrett som opphever kommunens rett til egengodkjenning. Dette griper dermed inn i og begrenser det kommunale selvstyret, selv om selvstyreprinsippet også skal gjelde som utgangspunkt for akvakulturloven og andre særlover.

I 1989 ble loven endret, og kommunene fikk planleggingsrett for hele sin kystzone ut til grunnlinja.<sup>7</sup> Dette innebar at kystkommunene samlet ble gitt planleggingsrett til en kystlinje på 102 938 km og et areal på 89 091 km<sup>2</sup>. Avklaring av arealbruken skulle skje gjennom å bruke fem arealkategorier hver for seg eller i kombinasjon, det vil si at man også åpnet for flerbruksområder. De definerte arealkategoriene var ferdsel, fiske, akvakultur, natur- og friluftsområder (pbl. § 11-7, nr. 6).<sup>8</sup> I tillegg til mange andre hensyn som den skulle ivareta, ble plan- og bygningsloven i praksis også et planredskap for akvakulturloven<sup>9</sup> fra 1983. Kommunene hadde store forventninger til kystzoneplanleggingen, men mange ble skuffet da begrensningene i planverktøyet etter hvert ble tydelige (Bennett 2001, Sandersen 1996).

I begynnelsen var formålet med de kommunale kystzoneplanene i stor grad å styre og tilrettelegge for lakseoppdrett, og denne næringen er fortsatt det mest dynamiske elementet i arealbrukssammenheng langs kysten. Siden planlegging i sjø var en rett, og ikke en plikt, var mange kommuner seine med å lage kystzoneplaner (Sandersen 1996, Stokke et al. 2006). For å stimulere til flere planer innførte fiskeriminister Otto Gregussen i 2000 plankrav til kommunene for at søkere på oppdrettskonsesjoner i deres sjøområder skulle komme i betraktning i kommende tildelingsrunder. Dette førte til mange og raske planprosesser. Planene ble i stor grad laget av konsulentfirmaer, med påfølgende tap av lokalt eierskap til og kontroll over planene. En rekke seinere problemer kan spores tilbake til disse «lakseplanene», som ofte hadde dårlig konfliktavklaring og interesseavveining (Sandersen og Nikolaisen 2007).

Fra den første oppdrettsloven kom i 1973, har det vært konsesjonen – en produksjonstillatelse – som var inngangsbilletten til næringen (i det siste tiåret omtales konsesjonen av forvaltningen oftest som en tillatelse, og i det følgende brukes konsesjon og tillatelse om hverandre). Fram til 1977 fikk stort sett alle som tilfredsstilte de tekniske kravene konsesjon, men fra 1977 til 1981 innførte myndighetene en stopp i tildeling av konsesjoner.

<sup>7</sup> Grunnlinja er de rette linjer trukket mellom punkter på de ytterste nes og skjær som stikker opp over havet ved lavvann (fjære sjø).

<sup>8</sup> Planleggingen i sjø kan skje enten som en integrert del av kommuneplanens arealdel eller som en særskilt kommunedelplan for sjøområdene.

<sup>9</sup> Loven skal «fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten» (§ 1).

Fra 1981 har konsesjonene blitt tildelt i konsesjonsrunder, og i de fleste av rundene ble mindre aktører og bestemte geografiske områder prioritert ut fra distriktspolitiske kriterier. Konsesjonene var derfor i utgangpunktet låst til en kommune, men reglene for dispensasjon for flytting ble liberalt praktisert, og i dag er det flyttebegrensning bare på tvers av fiskeriregionene, men også dette praktiseres liberalt. I 2001 ble det innført et tak på hvor stor andel av det samlede nasjonale konsesjonsvolumet ett selskap kunne eie. Først ble taket satt til 20 prosent, seinere 25 prosent, og man hadde også et regionalt tak innen hver fiskeriregion på 50 prosent.

Næringen har siden 2005 blitt regulert ut ifra stående mengde fisk, såkalt *maksimalt tillatt biomasse* (MTB), både på konsesjonsnivå og på lokalitetsnivå. Kravene til lokalt og aktivt eierskap har blitt gradvis svekket og er nå helt borte. Fordi konsesjoner raskt ble et knapt gode, og oppkjøp i perioder har vært eneste mulighet for vekst, har prisen på konsesjoner vært høy.

For å forebygge smittespredning innførte Mattilsynet fra 1989 regler for avstand mellom anlegg, noe som gjorde at anleggene ble liggende mer spredt, og at arealbehovet i næringen økte. I 2000 introduserte Fiskeridirektoratet aktivitetskrav og begynte å trekke tilbake lokaliteter som ikke hadde vært i drift siste tre år. Dette protesterte mange oppdrettere på, og argumenterte med at man måtte få beholde de gamle lokalitetene som sykdomsberedskap, eller for å drive med oppdrett av marine arter. Argumentene førte ikke fram, og i 2004 kom i tillegg begrensninger i hvor mange lokaliteter oppdretterne kunne ha per tillatelse. Som følge av disse tiltakene falt antallet godkjente lokaliteter kraftig.<sup>10</sup>

Den teknologiske og kunnskapsmessige utviklingen i næringen gjorde betydningen av såkalte superlokaliteter viktigere. Dette er lokaliteter som kombinerer mange egenskaper, som skjerming, strøm, dybde, temperatur og saltholdighet, på en måte som er optimal for bærekraftig, dyrevelferdsmessig og effektiv produksjon i stor skala. Disse ligger gjerne mer eksponert og lenger ute på kysten eller i fjordsystemene,<sup>11</sup> og som Hersoug og Johnsen (2012a, 2012b) viser, førte denne modifiserte arealstrukturen til at det på nytt måtte forhandles om plass på kysten, og nye konflikter og interesser ble aktivert. Men selv om punktutslippene økte og miljøproblemene ble tydeligere, bidro endringene og nedgangen i antall lokaliteter likevel til å redusere arealkonfliktene langs kysten. Mange oppdrettere utviklet også en

<sup>10</sup> Mens antall matfiskkonsesjoner har steget jamt fra 854 i 2000 til 1015 i 2017, har antall lokaliteter gått ned fra 1136 i 2006 til 986 i 2017 (Fiskeridirektoratet 2017).

<sup>11</sup> Disse lokalitetene kan ha en lokalitets-MTB på helt opp mot 9000 tonn.

slags fordeling, der man hadde en slags lokal «gentlemen's agreement» om hvilke fjordområder som tilhørte hvilket av de lokale selskapene (Sandersen og Nikolaisen 2007).

Utdaterte planer basert på lokalisering av akvakultur i grunne og lune viker, eller med for få og for små A-områder, bidro til at det etter hvert kom mange dispensasjonssaker om nye lokaliteter. Dispensasjonene innebar ofte planløs enkeltsaksbehandling uten den helhetstenkningen som en plan skulle gi. Men ofte foretrakk oppdretterne nettopp dispensasjon, siden de da på forhånd ikke behøvde å vise kortene til potensielle konkurrenter til lokalitetene. Kommunene la etter hvert ut større A-områder som tilpasning til større anlegg. De gamle, mindre A-områdene fordret utvidelser for å gi rom for økt produksjon og tilpasning til nye fortøyningsregler. Utvidelsene og produksjonsøkningene har noen ganger vært lokale konflikttema, men stort sett blitt godkjent, mens helt nye lokaliteter oftere har vært omstridt.

I 2008 ble plan- og bygningsloven igjen reformert, og en rekke av endringene styrket – i hvert fall formelt – kommunens handlingsrom i kystsonen. Som en tillemping til EUs vanndirektiv ble det kommunale planteritoriet utvidet til én nautisk mil utenfor grunnlinjen, drikkevann inkludert som en ny arealkategori, og bærekraftig utvikling ble tatt inn i formålsparagrafen. Videre kunne kommunene heretter gi bestemmelser om hvilke artsgrupper eller arter av akvakultur som skulle tillates, og det ble gitt mulighet til å planlegge tredimensjonalt i ulike horisontale lag i vannsøylen samt på bunnen.<sup>12</sup> Reformen introduserte også hensynssoner som et nytt verktøy, for bruk i områder der definerte hensyn skal særlig ivaretas og vektlegges, og kommunene ble videre gitt muligheter til å gi bestemmelser om miljøkvalitet, estetikk, natur og landskap. Endringene gjorde også at eksisterende og nye akvakulturområder i kommunedelplanen heretter skulle konsekvensutredes, og lovens sektorovergripende og samordnende elementer ble styrket (Myklebust 2018b, Stokke 2018). Som en del av den såkalte forvaltningsreformen i 2010 ble videre myndigheten til å tildele og utstede akvakulturtillatelser og godkjenne lokaliteter overført fra Fiskeridirektoratet til fylkeskommunene. Disse fikk samtidig innsigelsesretten for akvakulturloven i kommunal planlegging (Sandersen og Kvalvik 2014).

<sup>12</sup> Det har blitt stadig vanligere å planlegge i to horisontale lag. Et lag på toppen, fra overflaten og ned til –25 meters dybde, som omfatter selve anlegget og med litt handlingsrom, og et større, bredere lag fra –25 m og nedover, som omfatter fortøyninger. Dette gjorde at det øverste laget ofte ble mindre enn tidligere, men laget på –25 m ble desto større, men med en dybde som tillater for eksempel skipstrafikk og ferdsel på overflaten. Ofte har det vært komplisert å illustrere de to lagene på en oversiktlig og pedagogisk måte i kart.

Mange av konfliktene i kystsonene har vært konflikter mellom fiske- eller gyteområder og havbruk, selv om samarbeidet mellom fiskere og oppdrettere de fleste steder er godt. En forklaring på det relativt lave konfliktnivået er at både antall lokale fiskefartøy og antall oppdrettslokaliteter har gått ned, i tillegg til at anleggene ble lagt lenger ut i kystområdene. På den annen side har konfliktnivået økt som følge av utvikling innen vindkraft og turisme og den økende vektleggingen av friluftsliv, ferdsel og naturvern (Sandersen 2003, Røsvik og Sandberg 2002). Samordningsproblemene har imidlertid ofte blitt dempet eller løst gjennom bruken av regionalt planforum.

Som Johnsen og Hersoug (2012) viser, handler ressursforvaltning «om å skape forvaltningsregimer som gjør både mennesker og natur om til objekter som kan forvaltes» (op.cit., s.43). I kystsoneplanleggingen skjer denne transformasjonen gjennom arealforvaltningen, det vil si at havoverflaten deles inn i todimensjonale teiger med ulike brukskategorier. Gjennom disse todimensjonale flatene oversettes den tredimensjonale dynamiske vannsøylen til en felles målestokk eller rammeverk, som gjør den og aktivitetene der forvaltbare (Johnsen og Hersoug 2012). Grensene i sjø mellom kommuner, interesser og arealkategorier er ofte vanskelige å identifisere, og dessuten helt åpne. Selv om grensene ikke hindrer vann, fisk eller fartøy fra å bevege seg fritt imellom dem, faller det likevel naturlig for de fleste å forstå sjøområdene i arealtermer. Få stusser på at ressurser og interesser i kystsonen oversettes til arealkategorier og -spørsmål (Johnsen og Hersoug 2012). Som det heter i Arealutvalgets innstilling:

Det er viktig å forstå «areal» som et forvaltningsgrep, en relativt tom administrativ romlig kategori som kan fylles med det som man i det enkelte tilfelle måtte være interessert i. En kompleks og uoversiktlig flerdimensjonal virkelighet projiseres ned til et todimensjonalt plan og omgjøres og abstraheres til et flateinnhold (Arealutvalget 2011: 13).

Arealkategoriene vil vanligvis bare være en representasjon av, og inngangsport til, ressursene eller verdiene man søker i vannsøylen, i hvert fall er dette tilfelle med akvakultur og fiske. Forfatteren Sigurd Hoel skal ha sagt at «dans er et vertikalt uttrykk for et horisontalt ønske». Kystsoneforvaltningen kan i Hoels terminologi beskrives snarere som et horisontalt uttrykk for et vertikalt ønske. Dette ettersom det oftest ikke er arealet som egentlig er interessant, men volumet, dette gjelder særlig for fiske og oppdrett. Men areal er

en så grunnleggende kognitiv kategori at den framstår som helt selvfølgelig og naturlig. Det kan illustreres ved at selv om kommunene fra og med 2009 kunne planlegge oppdrett også tredimensjonalt, altså volum, er det knapt noen som snakker om «volumforvaltning» (jf. Hersoug 2012). Riktignok har noen etter hvert begynt å snakke om «havrommet», men dette brukes vanligvis i betydningen av en ukjent marin «frontier» som skal utforskes og utnyttes, og er vanligvis også utenfor kommunens planleggingsdomene.

Kystsoneplanleggingen kom ikke skikkelig i gang før utover på 1990-tallet, og tilrettelegging for havbruk har vanligvis vært det viktigste motivet for planleggingen,<sup>13</sup> selv om tema som miljø og ferdsel også kunne være viktige (Bennett 1996, 2001, Sandersen 1996, Stokke et al. 2006, Vassdal 1992). Det siste tiåret har de fleste sakene i kystsonen omhandlet arealtilpasning og biomasseutvidelse samt en del relokaliseringssaker. Helt nye lokaliteter har utgjort en relativt liten andel av saksmengden.

Jevnlige rulleringer og god planlegging støttet av lokal fagkompetanse og administrative og planfaglige ressurser vil normalt være det viktigste en kommune kan gjøre for å utøve og beholde sin autonomi i kystsonen. Per i dag er det bare syv kystkommuner som mangler godkjent kystsoneplan, men mange av de vedtatte planene er lite oppdaterte (Fiskeridirektoratet 2017). Få kystkommuner har tilstrekkelige planfaglige ressurser og kompetanse til å være helt på høyden med den raske utviklingen i oppdrettsnæringen. I tillegg ble kystsoneplanleggingen ofte hemmet og forsinket av innsigelser fra – og stridigheter mellom – de viktigste aktørene fra regional stat.

## Kommunen som institusjonell kamparena

Det har lenge vært klart at ulike etater og organisasjoner ofte har hatt ulikt syn på hva som er problemene på kysten, og hvem som kan og bør løse dem (Sandersen 1996, Røsvik og Sandberg 2002). Konfliktlinjene i kystsonen er komplekse og går både mellom styringsnivåene og mellom ulike sektorer, og mellom ulike interesser og kunnskapsformer. I begynnelsen var Fiskeridirektoratet nærmest enerådende i kystsonen, bare utfordret av Kystverket og i noen grad Forsvaret. Men fiskerimyndighetene hadde relativt svake virkemidler, og myndigheten var stort sett begrenset til å midlertidig stenge visse

<sup>13</sup> Fiskerimyndighetene fikk via Havbruksmeldingen (Nærings- og fiskeridepartementet 1995) sterke signaler i retning av å sikre at næringen måtte tilgodeses med tilstrekkelig antall lokaliteter.

områder for alt eller noen typer fiske. Når kommunene fikk planleggingsrett i kystsonen fra 1989, utfordret dette fiskerimyndighetenes hegemoni ettersom kommunene her fikk et arealforvaltningsinstrument som var kraftigere enn det fiskerimyndighetene hadde (Bennett 2001, Sandersen 1996). Fiskeridirektoratet fremmet fra begynnelsen av såkalt minimumsplanlegging i kystsonen, der man mente kommunene bare skulle planlegge det som absolutt var nødvendig for å avklare konkrete konflikter i kystsonen.<sup>14</sup> I tråd med dette reiste Fiskeridirektoratet en rekke innsigelser til kommuner som utnyttet muligheten til å planlegge hele eller store deler av sin kystzone, og særlig når kommunene planla for formål som begrenset eller var til hinder for fiske og havbruk (Sandersen 1996, 2003, 2004). Men holdningen til direktoratet møtte motbør, og ved innsigelsen mot Gildeskål kommune i 2000 godtok departementet det såkalte maksimumsprinsippet, noe som innebar at kommunen selv kunne avgjøre planbehovet i kystsonen. Men så seint som i 2008 ga Fiskeridirektoratet innsigelse til Molde kommune med begrunnelse i at hele sjøarealet var planlagt uten at kommunen dokumenterte noe behov for dette, at for lite areal var avsatt til akvakultur samt at kommunen valgte flerbrukskategorien NFFF uten akvakultur. Fiskeri- og kystdepartementet ba<sup>15</sup> om at innsigelsen måtte tas til følge, og begrunnet det med at saken vil få betydning for lignende saker i fremtiden, og vil legge begrensninger for havbruksnæringen. Miljøverndepartementet tok imidlertid ikke innsigelsen til følge og godkjente arealdelen, og sa seg enig i at det ikke er grunnlag for å åpne hele kommunens sjøarealer for akvakultur<sup>16</sup> (Myklebust 2018a).

I det følgende tiåret rykket også miljøvernmyndighetene ut i kystsonen – også disse med et sterkt arealgrep – og ytterligere forsterket domenekonfliktene og den tiltakende institusjonelle kompleksiteten. Samordnede kystverneplaner i Nordland og Troms bidro til betydelige konflikter, særlig fordi flere av verneområdene hadde over 90 prosent sjøområder, til tross for at verneformålene var på land. Hovedforklaringen på dette var selvsagt at områdene var skjærgårder, der det ville vært svært uhensiktsmessig å verne hver enkelt holme (Jørgensen og Kjørsvik 1995, Buanes 2007). I tillegg til dette vedtok Stortinget i 2003 og 2007 å opprette 29 nasjonale laksefjorder knyttet til lakseførende vassdrag, hvor det ikke skulle være lakseoppdrett. Videre er

<sup>14</sup> Som Stokke (2018) viser, var denne holdningen også begrunnet i Miljødepartementets rundskriv T-4/96 Ressursutnytting i kystsonen, der det ble forutsatt at kommunene ikke planla de nære sjøområdene i større utstrekning enn det som fulgte av deres egne planleggingsbehov.

<sup>15</sup> Brev av 25. juni 2010.

<sup>16</sup> Brev fra Miljøverndepartementet datert 3. september 2010.

etter hvert en rekke marine verneområder opprettet, blant annet fire marine nasjonalparker. Også arbeidet med nasjonal marin verneplan, som startet i 2009, og som gjelder undersjøisk vern, har hatt betydning for kommunal forvaltning i kystsonen. Bodø kommune måtte eksempelvis i 2013 trekke tilbake A-områder ved Saltstraumen på grunn av nasjonale vernehensyn.

Selv om vernet sjøareal kun utgjør under 2,6 prosent av territorialfarvannet (Miljøstatus.no 2017), har motsetningene mellom fiskeriforvaltningen og miljøforvaltningen vært sterke (Sandersen 2003, Røsvik og Sandberg 2002). Et forhold som bidrar til å styrke og opprettholde motsetningene, er at de to sektorene har hver sine forskningsinstitusjoner og korresponderende interesseorganisasjoner. Forskerne i de to sektorene stiller ofte ulike spørsmål, arbeider ut ifra ulike metoder og faglige utgangspunkt, og resultatene aksepteres ofte ikke som troverdige og sanne i begge leirene. Forskerne bidrar derfor lite til at viktige spørsmål avklares. Forskningen har med andre ord liten kraft til å avgjøre dypere spørsmål og interessekonflikter. Disse vedvarende domenekonfliktene bidrar også til å forsterke den polariserte offentlige samtalen omkring oppdrett, siden også lekfolks meningsdannelse preges av disse dype motsetningene.

Fylkeskommunene var tidligere ofte på kommunenes side i oppdretts-spørsmål. Som tidligere nevnt overtok fylkeskommunen i 2010 hovedansvaret for akvakulturlokalteter og -tillatelser og den tilhørende innsigelsesmyndigheten fra Fiskeridirektoratet. Dermed ble det et fylkeskommunalt ansvar å komme med innsigelser når kommunene ikke oppfylte de nasjonale kravene om å tilrettelegge for havbruk. Den tidligere opplevelsen av å stå på samme side ble dermed brutt, og i havbruksspørsmål vil fylkeskommunen nå ofte snarere være kommunens motpart.

Det er fortsatt uklart hvor stort handlingsrom kommunene har når det gjelder planlegging i kystsonen. De regionale myndighetene har ofte hatt ulik oppfatning av i hvilken grad kommunene har rett til å ekskludere oppdrett fra sine planer (Myklebust 2018a og b, Stokke 2018, Stokke et al. 2004), og om denne uklarheten øker er eller reduserer kommunenes handlingsrom, er vanskelig å fastslå. Ofte vil det oppstå interessemotsetninger mellom det lokale og nasjonale nivået, og den viktigste begrensningen i den kommunale autonomien er oftest nettopp regionale og nasjonale interesser. I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging forutsettes at: «Fylkeskommunene og kommunene sikrer nok areal til fiskeri- og havbruksnæringen i kystsoneplanleggingen og avveier dette opp mot miljøhensyn og andre sam-

funnsinteresser. Arealbehovet vurderes i et regionalt perspektiv» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015). Også statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser – som har en tydeligere instrukskarakter – kan brukes for å konkretisere de nasjonale forventningene og slik sikre nasjonale interesser på viktige områder i planleggingen. Tilsvarende ordninger finner man også på regionalt nivå.

Flere innsigelsessaker siden 1989 kaster lys over utviklingen av rettspraksis og den kommunale autonomien i kystsonen (se f.eks. Sandersen 2004), og vi har allerede vært inne på sakene fra Gildeskål og Molde. Ved innsigelsen mot Lindesnes kommune i 2003 godtok Miljødepartementet bruk av bygge- og deleforbud også ved kystzoneplanlegging i sjø. Men en del avgjørelser går også imot kommunene. I Tingvoll-innsigelsen fra 1995 ble kommunens manglende tilrettelegging for havbruk ikke godtatt, og i Larvik ble et kommunalt krav til konsekvensutredning ved skjelletablering ikke godtatt (Sandersen 2004). I en uttalelse til en innsigelse mot Narvik, der kommunen ønsket å fjerne en tildelt lokalitet, skriver Kommunal- og moderniseringsdepartementet følgende: «KMD er generelt av den oppfatning at det er uheldig å *pålegge* kommunene å legge til rette for en bestemt type virksomhet. Erfaringer viser at tilrettelegging for næringsvirksomhet må skje gjennom gode incentivordninger og ha forankring i lokaldemokratiet for å kunne bli vellykket». <sup>17</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også noen ganger lagt vekt på etablering av lokale arbeidsplasser. De satte for eksempel til side to innsigelser mot Lenvik kommune i august 2016, der innsigelsene var knyttet til hensynet til villaks gjennom rømming og lusespredning <sup>18</sup> (Myklebust 2018a). Også en rekke andre innsigelsessaker i kystsonen har vært behandlet, og hovedinntrykket er at forvaltningspraksisen synes å styrke den kommunale autonomien.

I juni 2017 styrket Stortinget det kommunale selvstyre gjennom lovendringer. Den ene gir kommunene adgang til å prøve saker mot staten for domstolene, den andre er en endring i forvaltningsloven som pålegger statlige klageinstanser å styrke det lokale selvstyret. Statlige klageinstanser skal heretter *legge stor vekt på* det lokale selvstyret ved prøving av det frie kommunale skjønnet. Tidligere skulle dette bare *legges vekt på*, og det skal nå i tillegg framgå hvordan klageinstansen har lagt vekt på hensynet til det kommunale selvstyret (Myklebust 2018a, Regjeringen 2017). Dette betyr

---

<sup>17</sup> Brev fra KMD til Fylkesmannen i Nordland, datert 4. mai 2015, forfatters utheving.

<sup>18</sup> Brev fra KMD til Fylkesmannen i Troms, datert 9. august 2016.

at kommunene står friere i sitt skjønn, og det innebærer at kommunenes selvbestemmelse styrkes – også i kystsonen.

Forholdet mellom stat og kommune kan forstås som forhandling mellom parter som er gjensidig avhengige av hverandre, men partene er ikke likeverdige, og forholdet foregår alltid «in the shadows of hierarchy» (Reitan et al. 2012b.) De nasjonale målsettingene om en sterk vekst i sjømatproduksjonen vil etter hvert kunne øke konfliktpotensialet mellom nasjonalt og lokalt nivå, og dermed også behovet for en sterkere sentral styring siden staten er helt avhengig av kommunene for å nå dette målet. Spørsmålet er om næringen vil lykkes i å presse myndighetene i retning av mindre kommunal kontroll over lokalitetene, enten ved at andre aktører overtar tildelingen og forvaltningen av areal til havbruk, eller ved at lokaliteter gis et særskilt vern mot andre interesser (å la jordvern), som begge deler har vært foreslått av næringen.

## Andre forhold som påvirker autonomien

For å drive med oppdrett av laksefisk kreves både en konsesjon og en klarert lokalitet. At myndighetene i starten valgte å bruke konsesjonen/tillatelsen som hovedinngangsport, har hatt langvarige konsekvenser for dynamikken i næringen. Tillatelsene ble ganske raskt et knapphetsgode og et verdipapir, og siden 2002 har det vært betaling for tillatelser.<sup>19</sup> Verdien av de nærmere 1100 tillatelsene til lakseoppdrett er beregnet til opp mot 70 milliarder kroner. Dette gjør det svært vanskelig for myndighetene å endre systemet, særlig fordi tillatelsene nå også har blitt avgjørende som bankgaranti og finansieringsgrunnlag for selskapene.

Naturressursen i næringen – lokalitetene – kom i bakgrunnen, men etter hvert har også de fått verdi, om enn indirekte. Om verdisettingen i større grad hadde reflektert kvaliteten på naturressursen, ville lokalitetenes – og dermed kommunenes – bidrag kommet tydeligere fram.

Standard ressursøkonomi tilsier at det er den knappe naturressursen som bør verdsettes, ikke tillatelsen til å drive. Lokalitetene ble derfor i begynnelsen i liten grad forvaltet som et knapt gode. Arealutnyttelse var i de tjue første årene ikke en premiss i forvaltningen eller i kommunal kystsoneforvaltning. Men arealbehovet har heller ikke økt proporsjonalt med produksjonen.

<sup>19</sup> I 2000 var det 854 tillatelser for oppdrett av matfisk, og i 2017 var tallet steget til 1015 (Fiskeridirektoratet 2017). Dette tilsier at ca. 84 prosent av tillatelsene i 2017 på et eller annet tidspunkt er tildelt gratis.

Strukturendringene med færre og større anlegg, sammen med de tidligere omtalte offentlige tiltakene for å husholdere med sjøarealene, tilsier at det er lite grunnlag for å påstå at det i dag sløses med akvakulturarealene.

Systemet for produksjonsavgrensning var fra begynnelsen basert på merdvolum, og dette ble etter hvert supplert med en førkvoteordning, før man gikk over til det nåværende systemet med maksimalt tillatt biomasse. Dette systemet er nå igjen i ferd med å bli supplert med den såkalte trafikklysmodellen, der veksten skal reguleres opp og ned ut ifra miljøsituasjonen<sup>20</sup> i 13 definerte produksjonsområder. Den opprinnelige modellen, foreslått av Arealutvalget (2011), hadde også såkalte branngater mellom områdene, og soner med koordinerte utsett og brakklegginger inne i hver sone. Men disse forslagene har så langt ikke blitt tatt inn i trafikklysmodellen, trolig fordi dette ville krevd store endringer i lokalitetsstrukturen og vært svært kostbare å gjennomføre. Foreløpig ser det ut til at det nye systemet i nokså liten grad vil påvirke lokalitetsstrukturen og den kommunale kystsoneplanleggingen. I 2013 kom også nye regler for antall fisk per merd (maksimalt 200 000 fisk), noe som på sikt kan gi press i retning av større eller flere lokaliteter, og som igjen vil øke presset mot kommunene. Tilsvarende effekt har også nye og strengere regler for fortøyning av anleggene hatt, siden dette øker fortøyningsarealene.

## Miljøproblemer, strukturendringer og ringvirkninger

I en del kommuner ser man en økende motstand mot oppdrettsnæringen. Dette gjelder kommuner som Alta, Balsfjord, Nordreisa, Narvik, Molde og Tysfjord, og i Karlsøy, Narvik og Tysfjord har det også vært lokale underskriftskampanjer mot næringen. Motstanden er for det første basert på de konkrete utfordringene som næringen står overfor når det gjelder lokale miljøspørsmål og forurensning, noe en ordfører kalte negative ringvirkninger. Protestene har vanligvis vært knyttet til villaks eller til hytte- og fritidsinteresser, men noen har også engasjert seg på grunn av bekymring for kysttorskens eller rekefisket. Flere kommuner har forsøkt å skjerme enkelte av sine fjorder

---

<sup>20</sup> I første omgang skal miljøsituasjonen måles ved indikatorer for lakselus, men flere indikatorer skal komme etter hvert.

mot mer oppdrett for å beskytte sine lokale bestander av villaks og fjordtorsk (Hersoug og Johnsen 2017a). Protestene har gjerne kommet i forbindelse med konkrete søknader på definerte A-områder i kommuneplanen. Dette viser at lokalbefolkningen i liten grad er aktive i planfasen, når kommunen bestemmer om man skal ha flere oppdrettslokaliteter eller ikke. I den seinere fasen består kommunens rolle bare i å sjekke om søknadene er i tråd med gjeldende plan.

Blant andre Riksrevisjonen (2012) har stilt spørsmål ved bærekraften i næringen, og noen mener at oppdrettsnæringen ikke har evne eller vilje til å løse luseproblemet. Mye negativ informasjon og presse om næringen har bidratt til at mange kommuner er blitt mer avventende, og vi har sett en sterk tendens til økt politisering av næringen både på nasjonalt og lokalt nivå. Økt problem med lakselus og rømming av fisk har gjort at myndighetene de siste årene har begrenset veksten i næringen, men åpnet igjen for vekst gjennom trafikklysmoellen i 2018.<sup>21</sup>

Mange kommuner mener at de får for lite igjen av de store inntektene som næringen genererer i den lokale allmenningen (Sandersen og Kvalvik 2015). Som Andreassen og Robertsen (2014) viser, er ringvirkningene betydelige, men med stor variasjon mellom kommunene. Det er likevel ikke nødvendigvis slik at kommuner med lokale ringvirkninger fra næringene er positive. Narvik og Balsfjord blir gjerne brukt som eksempler på nei-kommuner som har store ringvirkninger fra lakseoppdrett, Narvik gjennom logistikk/transport og Balsfjord gjennom fôrprodusenten EWOS.

Eierskapskonsentrasjonen i næringen gjør selskapene større, mer industrielle og mer frikoplede fra lokalsamfunnene. Dette provoserer mange og bidrar til større lokal motstand mot næringen. De fem største selskapene står for over 50 prosent av produksjonen og inntektene fra næringen (Nærings- og fiskeridepartementet 2015). I 2009 ble 65 tillatelser tildelt, de fleste til «mindre aktører i næringen» og til søkere som oppga at de, i tråd med kriteriene, ville legge til rette for «bearbeiding og økt verdiskapning i kystdistriktene»<sup>22</sup>. Mange av disse ble imidlertid raskt videresolgt med en stor fortjeneste<sup>23</sup> til større aktører, og tildelingsrunden bidro faktisk i seg selv til at flere mindre

<sup>21</sup> Tiltakene som næringen har satt inn for å redusere problemene, har bidratt til en kraftig kostnadsvekst i næringen, men siden prisene også har vært høye, har inntektene i næringen likevel vært store. Tiltakene mot lus har også bidratt til økt dødelighet, og i 2016 døde 53 mill. fisk som ble satt ut, tilsvarende 17 prosent (Fiskeridirektoratet 2017).

<sup>22</sup> § 6 a og b i Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvann i 2009. Fiskeri- og kystdepartementet, 12. mars 2009.

<sup>23</sup> Tillatelsene var svært lavt priset og gikk for 8 mill. kr (3 mill. kr i Finnmark). VG (16/1-2014) hevder at enkelte av disse ble videresolgt for mellom 50 og 60 mill. kr.

selskap ble kjøpt opp av større. Dette både fordi de store hadde bare oppkjøp som reell mulighet for vekst, og fordi de nye tillatelsene var kunstig lavt priset og ble spekulasjonsobjekter. I den anledning uttalte fylkesråd for næring i Nordland, Arve Knutsen, at «2009-konsesjonene skulle sikre lys i husan og verdiskapning ute i distriktene. At verdien nå forsvinner ut av disse samfunnene og kommunene er i strid med intensjonen. Jeg er bekymret. Med utviklingen vi ser nå, er det ikke utenkelig at det bare er to–tre store oppdrettere igjen i Norge om 10 år. Det er derfor svært viktig at myndighetene følger med» (VG 16/1-2014).

Fylkesrådets oppfordring var nok fåfengt. Den tiltakende rasjonaliseringen og sentraliseringen av næringen, med færre ansatte, utstrakt innpendling av arbeidskraft, færre slakterier og færre lokale bindinger har bidratt til at flere kommuner også av slike grunner har blitt skeptiske til mer oppdrett i sin kommune (Hersoug 2012, Sandersen 2004). Det tiltakende miljøfokuset mot næringen har generelt bidratt til at de politiske kostnadene med å tilrettelegge for havbruk øker, og motstanden mot oppdrett er vanligvis betydelig større i befolkningen enn blant lokalpolitikere. Men for de fleste små kystkommuner er oppdrett et avgjørende bidrag til å opprettholde den lokale sysselsettings- og bosettingsveven, og ofte også den eneste vekstmuligheten. Slike kommuner har ikke noe annet valg enn å prioritere denne næringen høyt, ikke minst fordi dette er det eneste som i noen grad kompensere for fiskerienes fallende betydning.

Oppdrettsselskapene så tidlig at det var svært viktig å ha gode relasjoner til vertskommunene, og de fleste selskapene driver diverse goodwill-tiltak overfor kommunene, som støtte til idrettslag, bygging av fotballbaner og kaier, fjerning av plastsjøppel og gamle skjellanlegg, kulturarrangement og mye annet. Noen steder har selskapene også bidratt til lokale næringsfond, blant annet i Tysfjord. Flere selskaper har også stillinger med samfunnskontaktfunksjon.

## Arealleiedebatten

Strukturendringer, eksternt eierskap og økende forventninger til lokale ringvirkninger har fått kommunene til å bli mer opptatt av å få en større andel av verdiskapningen. Vertskommunene ønsker rett og slett å få noe igjen for at de tilrettelegger for oppdrett i den lokale, kommunale sjøallmenningen

gjennom arealplanlegging og på andre måter. Problemstillingen fremstilles ofte som en «brutt samfunnskontrakt». Denne «kontrakten» er ikke nødvendigvis uttalt, og har gjerne form av en stilltiende utviklingskontrakt der begge parter skal ha et rimelig utbytte av partnerskapet. Som en følge av dette har spørsmålet om en såkalt arealleie kommet og gått de siste 15 årene, og debatten og tematiseringen kan i seg selv ha bidratt både til å øke forventningene og til å gjøre kommunene mer tilbakeholdne med å tilrettelegge for mer vekst i påvente av lukrative ordninger (Sandersen og Kvalvik 2015).

Lokalt forankrede selskaper vil ofte ha det i ryggmargen å ta hensyn til lokale interesser, siden eierne ikke bare er næringsaktører, men også naboer og sambygdinger. Når eierskapet til det lokale selskapet selges ut av lokal-samfunnet, forsvinner ofte også den opparbeidede sosiale kapitalen mellom lokalbefolkningen og selskapet, og lokalsamfunnets holdning til selskapet blir mer strategisk og nyttebasert (Sandersen og Kvalvik 2015). Større selskaper er ofte mer profesjonelle i sin håndtering av kommunene, men antakelig også mindre kompromissvillige.

De lokale forventningene om å få mer tilbake fra havbruksnæringen er ofte store. Som vi har sett ovenfor, har en rekke kommuner hatt små eller fallende ringvirkninger fra næringen, samtidig som det er en sterk vekst i produksjonen. Særlig gjelder dette produksjonskommunene, det vil si de som kun har produksjonsanlegg og ikke lokalt eierskap eller base- og videreforedlingsfunksjoner. Produksjonen har blitt stadig mer sjøbasert og frikopledd fra landsiden, og turnusordningene gjør ofte at store deler av arbeidsstyrken bor andre steder enn i kommunen der produksjonen skjer. Som en informant uttrykker det: «Ringvirkningene er store, men de er ikke nødvendigvis der anleggene er.» Men også en stor oppdrettskommune som Steigen, som har stor produksjon, hovedkontor og settefiskanlegg, har store økonomiske problemer. Ordføreren uttaler at «Oppdrettslaksen i fjordene våre er verdt to ganger vårt kommunebudsjett. Men disse pengene går til Oslo og Japan. Hadde oppdrettsnæringen bidratt, hadde vi ikke behøvd å legge ned fire skoler» (NRK Nordland 19/4-2017).

Eiendomsskatten, som kommunene siden 2009 har kunne krevet inn også for installasjoner i sjø, har gitt bare minimale inntekter og neppe bidratt til å øke motivasjonen.<sup>24</sup> For kommuner som seint ble vertskap for næringen, og som har lite oppdrett, er det knapt noen muligheter for ringvirkninger

---

<sup>24</sup> I en forskningsrapport fra Nofima framkommer det at de 177 lokalitetene som ble beskattet, bare ga 2,86 mill. kroner til kommunene (Isaksen et al. 2012).

av betydning, som etablering av slakterier eller kontorer. Dette fører til at de opptrer mer nølende og opptatt av direkte økonomisk kompensering (Sandersen 2004, Sandersen og Kvalvik 2015).

Kommunene har blitt stadig mer oppmerksomme på sin makt over og «gatekeeper»-funksjonen for oppdrettsnæringen når det gjelder arealtilgangen. Dette avhengighetsforholdet har fått kommuner til å forsøke å skvise mer ut av næringen. Under den såkalte «auksjonsdebatten» i 2000, der regjeringen vurderte å selge konsesjonene gjennom auksjon, ble grunnrenta<sup>25</sup> og de enorme verdiene i næringen synliggjort, og kommunene mente at noe av dette måtte tilfalle dem. For kystkommunene har også vannkraftkommunenes inntekter vært en inspirasjonskilde, og lignende diskusjoner pågår også innenfor bergverk- og vindmøllesektoren.

Nettverk for fjord- og kystkommuner ble opprettet i 2009 og omfatter nå 75 av havbrukskommunene. Organisasjonen jobber for en permanent ordning som gir kommunene en varig og stabil inntekt som kompensasjon for kostnadene med planlegging og tilrettelegging, og for ulempene som næringen medfører. Også næringens interesseorganisasjoner og mange politikere har etter hvert akseptert behovet for noe slikt, men hensynet til likhet og andre prinsipper i skattesystemet har gjort at særlig Finansdepartementet har vært negative til en slik særskatt (Sandersen og Kvalvik 2015). Kravet reiser spørsmål som for eksempel om ikke da også kystfartøy bør betale for sitt permanente arealbeslag, og hvordan man kan finne ordninger som ikke ødelegger for annen og mindre lønnsomme former for havbruk.

Staten har forsøkt å løse problemet ved å gi mulighet til å skattlegge anlegg i sjø og ved å gi en andel av konsesjonsprisen til kommunene. I 2009 og ved runden med de såkalte grønne tillatelsene i 2013 med høyere miljøkrav gikk 40 prosent av kjøpesummen til vertskommunene for tillatelsene. Hasvik, en liten kommune med ca. 1000 innbyggere, fikk eksempelvis 21,4 mill. kr som følge av at Norwegian Royal Salmon fikk to av tillatelsene i 2013,<sup>26</sup> og at Hasvik kommune hadde tilrettelagt arealer (NRK 25/10-2017).

Ordningen med havbruksfond som nå er etablert som en del av trafik-klysmodellen, kan beskrives dels som en generell kompensasjon til kommunene og dels som en vekstbonus. Oppdretterne må betale vederlag for produksjonsvekst, og kommuner og fylkeskommuner får 80 prosent av dette

<sup>25</sup> Grunnrente, eller ressursrente, framkommer når en naturressurs som følge av dens beskaffenhet gir en avkastning på arbeid og kapital utover hva som er normalt i andre næringer. Om oppdrett av laks gir opphav til grunnrente, er omstridt. (Feks. Stubholt i Intrafish 25. juni 2018.)

<sup>26</sup> Totalt er det innbetalt 1,2 milliarder kroner i vederlag for 44 konsesjoner som er tildelt i 2013.

vederlaget, basert på tidligere og ny, klarert produksjonskapasitet.<sup>27</sup> Gjennom ordningen ble det i 2017 utbetalt 60,4 mill. kr og i 2018 hele 2,7 milliarder kr (Fiskeridirektoratet 2018). I 2017 ba Stortinget også om at det utredes en avgift per kilo eksportert ubearbeidet fisk, og som skal tilfalle kystkommunene, men i 2018 valgte regjeringen heller å utrede en grunnrenteskatt på havbruk. Forslagene har vært omstridt, og det er i skrivende stund uklart hva utfallet av dette vil bli.

Kommunal autonomi krever selvsagt et minstemål av økonomiske ressurser, noe overføringer fra havbruksnæringen kan bidra med. På den annen side vil designet av ordningen være avgjørende for om en slik avgift vil forplikte og binde kommunene til bestemte typer løsninger og prioriteringer. Slike ordninger vil uvilkårlig føre til forskyvninger av makt og innflytelse mellom interesser og grupper i kystsonen, og reiser også et mulig demokratiproblem siden oppdrettsnæringen slik får et politisk fortrinn i forhold til interesser med mindre betalingsevne, som for eksempel miljøvern. Dette kan forskyve den lokale maktbalansen, og kanskje kan en slik ordning på sikt bidra til å lukke allmenningene for allmenne interesser som ikke kan kjøpe seg inn.

## Ressurs- og kompetanseproblem og interkommunal kystsoneplanlegging

Mens mange kommuner på 90-tallet hadde egne kystsoneplanleggere, har nå stort sett alle kommuner gått tilbake til en modell der planleggingen gjennomføres av medarbeidere som også har en rekke andre oppgaver i kommunen. Utilstrekkelig kompetanse innen kystsoneplanlegging og generelle kapasitetsproblemer er derfor påtrengende i mange små kommuner, og dette har konsekvenser for både plankvalitet og revisjonshyppighet. Mange har derfor valgt å leie inn konsulenter til dette arbeidet. Dette bidrar ytterligere til å redusere kompetanseoppbyggingen i kommunen, eierskapet til planene og koplingen til det politiske nivået i kommunene.

<sup>27</sup> Av andelen som ble delt ut til kommuner og fylkeskommuner i 2017, fikk kommunene 87,5 prosent og fylkeskommunene 12,5 prosent. Produksjonskapasitet på lokalitetene skal brukes som fordelingsnøkkel mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Delen til kommunene ble delt i to. Mesteparten ble fordelt mellom kommuner med oppdrett, og en mindre del (12,5 prosent) ble fordelt mellom kommuner som hadde klarert nye lakseoppdrettslokaliteter siste toårsperiode, med en øvre grense på fem millioner kr per kommune.

Som vi har sett ovenfor, så er handlingsrommet for kommunal planlegging begrenset av både eksterne aktører som fylkeskommune og sektororganer med tilhørende lovverk, og av interne forhold i kommunen som kunnskap og kapasitet. Samtidig fremstår havbruksnæringen som en stadig sterkere og mer velorganisert aktør i planleggingsprosessene i kystsonen. Som følge av de løpende strukturendringene blir selskapene stadig færre og sterkere, og med virksomhet i flere kommuner utvikler de en betydelig faglig og strategisk kompetanse når det gjelder å håndtere lokaliteter og kommunale planprosesser. I motsetning til kommunene så er involvering i planprosesser en mer eller mindre kontinuerlig del av deres arealstrategiske virksomhet. Til sammenligning reviderer de fleste kommuner sine kystsoneplaner i beste fall hvert fjerde år. Selv om også oppdrettsbedriftene kan slite med kapasitetsproblemer og med å håndtere et stort og komplisert offentlig plan- og regelverk, framstår de likevel som ressurssterke sammenlignet med kommunene.

En annen strategi som har blitt mer vanlig de siste årene, er interkommunal kystsoneplanlegging, der flere kommuner går sammen om et eller flere ledd i planleggingsprosessene. På Vestlandet, i Trøndelag og i Nord-Norge har det vært flere slike samarbeid, og en rekke nye er på gang.<sup>28</sup> Både ressurs- og kompetansemangelen, og ikke minst det økende presset i retning av økosystembasert forvaltning, taler for interkommunalt samarbeid. Nyere studier viser imidlertid at disse interkommunale prosjektene ofte er finansiert av fylkeskommunen. Det har vist seg at det er de tilførte midlene og kompetansen og en effektiv og billig rullering av planen som er hovedmotivasjonen til kommunene, og i mindre grad å hente ut gevinster gjennom mer helhetlig eller økosystembasert planlegging (Kvalvik og Robertsen 2017). Disse prosjektene får derfor ofte mer preg av planlaging enn av planlegging. Eventuelle gevinster av å se større kystområder i sammenheng synes snarere å bli benyttet til å relokalisere oppdrettsanlegg og gi plass til mer oppdrett, enn til å finne smartere lokalisering for å oppnå miljøgevinster. At kommunene ikke opptrer som «storkommuner», gjør at disse interkommunale prosjektene i liten grad utgjør noen alternative maktsentra overfor staten eller oppdrettsinteressene. Homogeniseringen som ligger i disse felles planene, fører neppe til at den kommunale autonomien styrkes.

På Sør-Helgeland har 12 kommuner gjennomført en interkommunal planprosess. Her brukte man såkalt omvendt planlegging (Stokke et al.

---

<sup>28</sup> Ifølge Sørdal et al. 2017 har det per desember 2016 vært initiert ni interkommunale samarbeidsprosesser som omfatter til sammen 65 kommuner.

2007, Stokke og Arnesen 2004, Hovik og Stokke 2007 a og b), det vil si at man først avklarer sjøområdene der man ikke ville ha oppdrett, og deretter legger ut restområdet som flerbruksområder som inkluderer oppdrett.<sup>29</sup> Som beskrevet tidligere, innebærer dette at konfliktavklaringen ikke skjer i planleggingen, men som enkeltsaksbehandling etter akvakulturloven når det kommer en lokalitetssøknad i området. Fylkesmannen ga innsigelse til samtlige av planene ut fra at vurderingen av konsekvenser var mangelfull i flerbruksområdene. Denne formen for planlegging var omstridt både i fylkeskommunen og hos Fylkesmannens miljøvernavdeling, men hensynet til havbruksinteresser og det kommunale selvstyret veide åpenbart tungt nok til at det her ikke ble gitt innsigelser på selve planinnretningen. Det er likevel opplagt at denne formen for planlegging bare egner seg der konfliktnivået er svært lavt, og der flerbruksområdene ikke er for store.

Store flerbruksområder som inkluderer akvakultur, gir vanligvis mindre forutsigbarhet og gjør det ofte også vanskeligere for kommunens innbyggere å forstå at det her faktisk kan komme oppdrettsanlegg. Konsekvensene av planleggingen blir vanskeligere å forutse, og medvirkning blir generelt mer krevende. Også for oppdretterne øker uforutsigbarheten ved bruk av flerbrukskategorier. Heller ikke for rene A-områder er det sikkert at lokalitetene tilfredsstillende kravene i forurensingsloven, matloven eller havne- og farvannsloven, men siden disse områdene har vært konkret vurdert i en høringsrunde, er sjansen likevel svært mye større. Som Johnsen og Hersoug (2012) viser, gjør oppdrett sin ekskluderende karakter at flerbruksområder i praksis bare innebærer at ekskluderingsprosessen utsettes til det innvilges en konkret lokalitetssøknad.

Om interkommunalt samarbeid øker eller svekker den lokale autonomien, er vanskelig å vurdere generelt, og vil avhenge av organisering, prosess og planinnretning. Kanskje vil en godt koordinert interkommunal plan kunne ha større slagkraft overfor fylkeskommune og regional stat, enn planer fra enkeltkommuner. Men som blant annet det interkommunale samarbeidet på Helgeland har vist, så kan også større, koordinerte tiltak utfordre regionale statsetater og lede til innsigelser. Det er selvsagt problematisk at kommunene vanskeliggjør konfliktavklaringen som de er pålagt i plan- og bygningsloven både for seg selv og for regionale statsetater gjennom å legge ut for store flerbruksområder. Men at kommunene her frivillig abdiserer som planmyndighet til fordel for fleksibilitet for oppdrettsnæringen, og overlater innflytelsen

---

<sup>29</sup> Såkalte FFFNA-områder er flerbruksområder for fiske, friluftsliv, ferdsel, natur og akvakulturanlegg.

over den konkrete lokaliseringen til statsetater og fylkeskommune, fremstår jo likevel som et bevisst politisk valg, og må dermed forstås som bruk av kommunal autonomi.

På Helgeland argumenterer også flere med at selve ideen om det lokale selvstyret er å forstå som en slags nasjonal føring som kommunene må følge opp. For kommuner som ønsker å være oppdrettsvennlige, prioriteres følgende fleksibilitet, selv om dette går på bekostning av forutsigbarheten. Og om den lokale konteksten tilsier at store flerbruksområder som inkluderer akvakultur dekker det lokale planbehovet, så må og bør kanskje det respekteres? På den annen side kan en slik overdrevent oppdrettsvennlig planmetodikk på sikt kunne skape problemer for kommuner som seinere ønsker å begrense ekspansjonen i næringen.

## Utfordringer for den kommunale autonomien

Siden det kommunale selvstyret i Norge er negativt avgrenset, og kommunene selv i stor grad kan velge hvilke oppgaver de vil engasjere seg i, er autonomien i utgangspunktet ganske stor. Men som vi har sett, så ligger det store begrensninger i de statlige føringene og i regelverket, og ikke minst i de økonomiske rammene. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å skille mellom ytre begrensninger i den kommunale autonomien i kystsonen, og indre begrensninger som manglende ressurser og kompetanse. Denne siste typen begrensninger bør absolutt ikke undervurderes, ettersom små ressurser, lav plankompetanse og høy utskiftingstakt i planstillingene ofte bidrar til liten plankapasitet. Slike forhold vil selvsagt begrense kommunenes evne til å utnytte sin autonomi. I oppdrett kommer den kommunale autonomien i spill først og fremst når det er interessekonflikter mellom kommunen og næringen, og når kommunen får motbør hos sektormyndighetene i sine forsøk på å tilrettelegge for næringen i kommunen.

Som vi har sett, har kommune og lokalbefolkning betydelig myndighet til å påvirke oppdrettsnæringen gjennom kystsoneplanleggingen. Men når planene er vedtatt, går kommunene over til å være en ordinær høringspart etter akvakulturloven, og som skal avgjøre om en akvakultursøknad er i strid med gjeldende plan eller ikke. Kommunens makt har altså karakter av å være en «engangsmakt» («one-time-player») knyttet kun til planleggingsfasen,

og innflytelsen etter dette er nokså marginal, og makta flyttes over til fylkeskommunen og de relevante regionale statsetatene.

Mange kommuner har forsøkt ulike strategier for å ivareta sine interesser og ambisjoner i kystsonen gjennom å strekke sin innflytelse ut til grensen, og noen ganger kanskje over, for hva som er formelt tillatt, for eksempel i møte med oppdrettsselskaper eller regionale sektormyndigheter med innsigelsesmyndighet. Noen har innført *bygge- og deleforbud* i deler av planområdet (Bodø, Brønnøy, Narvik og Tysfjord), for å hindre lokalitetssøknader før ny plan er ferdigstilt. Å bevisst *unnlate å rullere* en plan uten ledige A-områder vil kunne ha samme effekt. Nylig kom også et eksempel på at en kommune (Sørreisa), som av hensyn til villaks fikk innsigelse på et A-område fra Fylkesmannen i sin revisjon av kystzoneplanen, truet med å *beholde den gamle planen* som var godkjent, og som åpnet for oppdrett i det omstridte området. Noen kommuner har også stilt *krav til reguleringsplan*, blant annet for å forsøke å hindre at et «nytt og fremmed» oppdrettsselskap forsøker å etablere seg i kommunen, fordi kommunen faktisk ønsker at arealet skal tilfalle oppdrettsselskapet som allerede er etablert der (Karlsøy). Ved noen anledninger har kommuner, der et arealformål i et område har fått innsigelse fra både fiskeri- og miljøvernmyndighetene, *tatt det omstridte området ut av planen*, og slik unngått innsigelsene (Vågan).

En annen framgangsmåte, forsøkt blant annet i Narvik, Harstad og Leirfjord, er å gå imot sin egen plan, det vil si i ettertid å *gå imot at lokalitetssøknader i egne godkjente og avklarte A-områder* skal innvilges. I Narvik hadde man åpnet for oppdrett i flerbruksområder, og når en lokalitetssøknad kom i 2009, anbefalte kommunestyret søknaden, men konfliktnivået eskalerte, og i 2009 vedtok bystyret i stedet at man ikke ønsket lakseoppdrett i kommunen. Nordland fylkeskommune fremmet innsigelse, og i departementets endelige beslutning i 2015 ble den omsøkte lokaliteten godkjent, men et annet A-område fjernet.<sup>30</sup> Dette eksempelet viser at en kommune kan gå ned i ambisjonsnivå med hensyn til oppdrettsaktiviteter, men at den ikke uten videre kan hindre etablering i planfestede flerbruksområder som inkluderer akvakultur, selv om kommunen i mellomtiden har endret oppfatning om akvakultur.

Kommunen har også mulighet til å gi *dispensasjon* fra kommuneplanen, noe som er mye brukt når et A-område må utvides. Dispensasjon kan også gis om kommunen er opptatt av å favorisere bestemte aktører, siden kommunen

---

<sup>30</sup> Brev til Fylkesmannen i Nordland fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 4. mai 2015.

da behandler en konkret søknad. Kommunen har derimot ingen formelle muligheter til å diskriminere mellom ulike selskap og søkere i planfasen. Men mange dispensasjoner er selvsagt lite ønskelig ettersom dette undergraver hele ideen med en helhetlig arealplanlegging.

I forbindelse med den såkalte Osterøy-saken har spørsmålet om en kommune kan *stille miljøkrav* til oppdrettsanlegg kommet på dagsorden. I et nytt A-område, som skal erstatte et som legges ned, stilte kommunen i 2016 krav til 0-utslipp av organisk materiale, det vil si at det i praksis ble stilt krav til lukkede anlegg. Formålsparagrafen i pbl. sier at loven skal «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner» og «gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser» (§ 1-1), noe som kanskje burde tilsi at kommunen burde kunne gi bestemmelser som er direkte relatert til bærekraft og miljøsituasjonen. Siden dette var et erstatningsareal, mente fylkeskommunen – med støtte fra Fiskeridirektoratet – at bestemmelsen ville føre til reduksjon av produksjonen i kommunen, og advarte sterkt mot dette. Fylkesmannen mente at kommunen her går inn på myndighetsområdene til andre lover. Fylkesmannen støttet kommunen og sier at kommunen har anledning til å stille strengere krav enn sektormyndighetene, men etter mekling endret kommunen bestemmelsen til «minimalt til ingen utslipp», og innsigelsen frafalles.<sup>31</sup> Tidligere har Skjervøy og Nordreisa i planbestemmelser ønsket å stille krav til dokumentasjon på at lusenivået var under et gitt maksimumsnivå, noe som ikke førte fram ettersom Fiskeridirektoratet ga innsigelse (Norconsult 2015).

Hensynet til kompetanse, forutsigbarhet og likebehandling taler selvsagt for at andre enn kommunen regulerer driften av oppdrettsanleggene. Om kommunene kunne styre driftsbetingelsene i næringene, ville fort også økonomiske hensyn kunne påvirke miljøkravene kommunene stilte. Det er likevel et interessant spørsmål om ikke en kommune, som i utgangspunktet gjennom planleggingen kan bestemme om man skal ha oppdrett eller ikke på et sjøområde, ikke også burde ha anledning til å sette strengere vilkår for akvakultur i egen kommune enn det som er de generelle standardvilkårene i akvakulturloven.

Eksemplene ovenfor viser at kommunene ofte prøver å utnytte og øke sin autonomi i kystsonen, og forsøker å få innflytelse over sitt område med forskjellige plangrep – uortodokse, innovative og til dels omstridte. Det er med andre ord en vedvarende kiving mellom kommunene og statsetatene

---

<sup>31</sup> Hordaland fylkeskommune, Utval for kultur, idrett og regional utvikling, møteprotokoll 13. september 2017.

om tolkning av lovverk og balansen mellom lokale, regionale og nasjonale interesser og hensyn. Dette er selvsagt ikke unikt for kystsonen, men en naturlig prosess på områder som befinner seg i krysningspunktene mellom sektorer, styringsnivåer, næringer og organisasjoner.

## Utviklingen framover?

Statens styringsambisjoner i kystsonen har utvilsomt økt, men det har den også i kommunene. Som vi har sett i det foregående, har kommunenes formelle innflytelse i kystsonen langsomt, men sikkert økt fra 1989 og utover. På plansiden er kystsonen nå langt på vei kommunalisert (Sandersen 1998), og det er vanskelig å se for seg at kommunene på kort sikt kan fratas vesentlig innflytelse over den lokale arealpolitikken. Trolig vil staten fortsatt bruke kommunene som iverksettings- og samordningsorgan for sin kystpolitikk. Selv om det generelle bildet er at kommunen er styrket som forvaltningsnivå og tilsvarende svekket som politisk beslutningsorgan, har den borgerlige Solberg-regjeringen lagt stor vekt på at det lokale selvstyret igjen skal styrkes (Regjeringen 2017). Men særlig om havbruk i enda større grad blir et nasjonalt satsingsområde, er det likevel ikke utenkelig at deler av den havbruksrelaterte delen av kystsoneforvaltningen løftes ut av den kommunale sfæren. Den politiske belastningen med noe slikt ville imidlertid være skyhøy, og det er nok mer sannsynlig at man heller stiller sterkere regionale og nasjonale krav til tilrettelegging for vekst i havbrukssektoren.

Hensynet til bærekraft og sykdomsbekjempelse kan tale for en sterkere statlig styring. Sykdommene og de store luseproblemene i næringen kan forstås som et symptom på at grensen nå er nådd for den produksjonen som kan skje med nåværende teknologi i nåværende områder og med det eksisterende forvaltningssystemet. Krav om et sterkere element av økosystembasert forvaltning kan presse i retning av mer interkommunalt samarbeid, noe vi allerede ser er sterkt økende. Det nye vekstregimet basert på den såkalte trafikklysmodellen, vil etter hvert også ha konsekvenser for næring og kystkommuner, men hvordan denne vil virke, er foreløpig nokså uklart. En utvikling fra fokus på arealdisponering til mer oppmerksomhet på samlede effekter og økosystempåvirkning er allerede i gang (Johnsen og Hersoug 2012), og vil på sikt kunne undergrave kommunenes arealbaserte autonomi i planleggingsfasen.

Viljen til lokal styring er stor, men evnen til planlegging i kystsonen er begrenset som følge av ressurs- og kompetanseutfordringene. Kanskje bør ambisjonsnivået for kommunal planlegging i kystsonen dempes noe, etter som økosystembasert forvaltning, strømodeller og tekniske detaljer om havbruk og fiske aldri kan bli noe små kystkommuneadministrasjoner vil kunne ha tilstrekkelig kunnskap om. I stedet for kommunesammenslåinger, som så mange nå foreslår for å løse kompetanse- og ressursproblemene, bør kanskje kommunal kystzoneplanlegging bare legge de grove rammene – hvor man kan ha og ikke ha havbruk – og overlate resten til sektormyndighetenes søknadsbehandling etter akvakulturloven.

Samtidig er det en rekke «game changers» rett rundt hjørnet. Utviklingen av lukkede merdsystemer i sjø går raskt, og enkelte oppdrettsselskaper arbeider også med landbaserte konsepter, andre med nedsenkbare offshore-anlegg. Foreløpig har ingen kommet med konsepter som er tilfredsstillende både økonomisk og driftsmessig for hele produksjonssyklusen, men dette kan komme i løpet av ganske kort tid. Utviklingskonsesjonene gis på meget gode vilkår og vil etter hvert bidra til en kraftig økning i konsesjonsvolumet. I tillegg kommer utviklingen knyttet til postsmolt, det vil si at smolten blir stadig større før den settes ut i sjø. Dette reduserer tiden i sjø for fisken, noe som innebærer at MTB-en kan utnyttes langt bedre, og at produksjonen på lokalitetene kan øke.

Hvilke utfordringer de nye driftsformene vil gi kommunene, er foreløpig nokså uklart. Ringvirkningene kan bli mindre enn fra tradisjonelt merdbasert oppdrett. Landbasert oppdrett vil være på privat grunn, og mer lik annen matproduksjon, og vil neppe kunne gi grunnlag for slike kompenserende kommunale ekstrainntekter og grunnrente som man nå forventer fra tradisjonelt havbruk. Offshore-anlegg vil kunne lokaliseres utenfor den kommunale maritime jurisdiksjonen, og heller ikke gi kommunene ekstra inntekter utover arbeidsplassene. Om forsøkene med lukkede systemer i sjø lykkes, vil det derimot kunne gi flere arbeidsplasser og bedre miljøsituasjon, og gjøre næringen mer stuerein. Men også denne typen oppdrett har utfordringer, særlig økonomisk, og det er slett ikke gitt at dette vil lykkes. Dette vil også kreve mange nye lokaliteter, og trolig i skjermede områder nærmere landbasert infrastruktur og ha et stort konfliktpotensial.

Kommunenes formelle autonomi har de siste 25 årene vært økende, men særlig de ressursvake kommunenes evne til å drive en helhetlig kystpolitikk har samtidig avtatt, som følge av økt kompleksitet både på problemsiden og på løsningsiden, og tiltakende utfordringer på ressurs- og kompetansesiden. Oppdrettsbedriftene er sterke aktører politisk, ressurs- og kompetansesmessig, og med tidligere beskrevne nye, betydelige kompensasjonsordninger som bidrar til goodwill i kommunene, vil dette kunne utfordre den kommunale autonomien framover. Dette er i stor grad en utvikling som gagnar kystkommunene med aktivitet, økonomi og sysselsetting. En slik situasjon kan derfor neppe beskrives som avmakt, og i hvert fall ikke så lenge kystkommunene fortsatt i all hovedsak er oppdrettsvennlige. Sterke sektoretater med stramme nasjonale føringer er en større trussel mot å kunne føre en selvstendig kommunal kystpolitikk. Først og fremst er det nasjonal politikk som avgjør rammebetingelsene både for kommunene og for oppdrettsnæringen, og for forholdet mellom dem. Men den kommunale autonomien er ikke noe som kan tas for gitt, men bør mer forstås som en kontinuerlig kamp som kommunene må føre for å holde handlingsrommet i kystsonen åpent.

## Litteratur

- Andreassen, O. og R. Robertsen (2014). Nasjonale ringvirkninger av havbruksnæringen. *NOFIMA-rapport 49/2014*, Tromsø. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199379033.003.0004>
- Arealutvalget (2011). Gullestad, P., S. Bjørgø, I. Eithun, A. Ervik, R. Gudding, H. Hansen, R. Johansen, A. B. Osland, M. Rødseth, I. O. Røsvik, H. T. Sandersen og H. Skarra. *Areal til begjær – Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen*. Rapport fra et ekspertutvalg oppnevnt av fiskeri- og kystdepartementet 10. september 2009. Fiskeri- og kystdepartementet.
- Baldersheim, H. og E. Smith (2011). Kommunalt selvstyre og lokalt folkestyre i velferdsstaten: risikabelt samband. I H. Baldersheim og E. Smith (red.) *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Bennett, R. (1996). «Norwegian Coastal Zone Planning». I *Norsk Geografisk Tidsskrift*, 50, 201–213. <https://doi.org/10.1080/00291959608622040>
- Bennett, R. (2001). Kystsoneplanlegging etter plan- og bygningsloven – mot en integrert kystsoneforvaltning? *Plan*, 2.
- Buanes, A. (2007). *Nasjonal politikk utfordres. En studie av kystverneplanprosessen i Nordland 1994–2002*. Ph.d.avhandling. Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning. Universitetet i Tromsø.
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring. Eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Det norske samlaget.
- Bull, K. Strøm (2005). Fisket i saltvann – betraktninger rundt rettighetsspørsmål. *Kart og Plan*, 1, 9–16.
- Fiskeridirektoratet (2018). *Havbruksfondet*. <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tema/Havbruksfondet>. Lest 8. november 2018.
- Fiskeridirektoratet (2017). Statistikk for akvakultur. <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Statistikk-akvakultur/Statistiske-publikasjoner/Statistikk-for-akvakultur> Lest 8. november 2018.
- Hersoug, B. (2012). Kampen om plass på kysten – en historisk skisse. I B. Hersoug og J.P. Johnsen (red.) *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsoneplanleggingen*, 18–39. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hersoug, B. og J.P. Johnsen (2012a). Hvem skal bruke kystsonen? I B. Hersoug og J. P. Johnsen (red.) *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsoneplanleggingen*, 13–17. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hersoug, B. og J.P. Johnsen (2012b). 12 teser om kystsoneforvaltning og norsk fiskeoppdrett. I B. Hersoug og J.P. Johnsen (red.) *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsoneplanleggingen*, 261–281. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hovik, S. og K.B. Stokke (2007a). Network Governance and Policy Integration – the Case of Regional Coastal Zone Planning in Norway. *European Planning Studies*, 15(7), 927–944.
- Hovik, S. og K.B. Stokke (2007b). Balancing aquaculture with other coastal interests. A study of regional planning as a tool for ICZM in Norway. *Ocean & Coastal Management*, 55, 887–904.
- Isaksen, J.R., O. Andreassen og R. Robertsen (2012). Kommunenes holdning til økt oppdrettsvirksomhet, *NOFIMA Rapport nr. 18/2012*, NOFIMA, Tromsø.

- Johnsen, J.P. og B. Hersoug (2012). Når alt henger sammen med alt – et teoretisk rammeverk for å studere kystarealforvaltning. I B. Hersoug og J. P. Johnsen (red.) *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystsoneplanleggingen*, 40–57. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jørgensen, T.H. og Kjørsvik, H. (1995). Kystsoneplanlegging – en kommunal eller statlig oppgave? *Kart og Plan*, 3, 165–170.
- Fiskeridirektoratet (2018). Statistikk for akvakultur 2017 (foreløpige tall). Fiskeridirektoratet, Bergen. <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Statistikk-akvakultur/Statistiske-publikasjoner/Statistikk-for-akvakultur>. Hentet 8. november 2018.
- Kjellberg, F. (1991). Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 7(1), 45–63.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2005). Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet. Utredning fra Lokaldemokratikommisjonen. *Norges offentlige utredninger* 2005:6.
- Kvalvik, I. og R. Robertsen (2017). Inter-municipal coastal zone planning and designation of areas for aquaculture in Norway: A tool for better and more coordinated planning? *Ocean and Coastal Management*, 142, 61–70.
- Miljøstatus.no (2017). Vernet areal på fastlandet i Norge. <http://www.miljostatus.no/tema/naturmangfold/vernet-natur/vernet-areal-norge>.
- Myklebust, I.E. (2018a). Akvakultur og det kommunale sjøstyret. Kommunal arealplanlegging i sjø og motsegn som verkemiddel for å følge opp nasjonal og regional politikk. *Kart og Plan*, 78, 1-11.
- Myklebust, I.E. (2018b). Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur, *Kart og Plan*, 78, 1–14.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2015). Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. St. meld. nr. 16 (2014–2015).
- Nærings- og fiskeridepartementet (1995). Havbruk – en drivkraft i norsk kystnærings. St.meld. nr. 48 (1994–1995).
- Regjeringen (2017). Styrker det kommunale selvstyret. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styrker-det-kommunale-selvstyret2/id2556903/> Hentet 8. november 2018.
- Reitan, M., J. Saglie og E. Smith (2012a). Det norske flernivådemokratiet – sett ovenfra og nedenfra. I M. Reitan, J. Saglie og E. Smith (red.) *Det norske flernivådemokratiet*, 9–30, Oslo: Abstrakt forlag.
- Reitan, M., J. Saglie og E. Smith (2012b). Nasjonal styring og lokal autonomi i flernivådemokratiet. I M. Reitan, J. Saglie og E. Smith (red.) *Det norske flernivådemokratiet*, 341–356, Oslo: Abstrakt forlag.
- Riksrevisjonen (2012). Riksrevisjonens undersøkelser av havbruksforvaltningen.
- Røsvik, I. O. og J. H. Sandberg (2002). Kartlegging av arealkonflikter i kystsonen. Et prosjekt utført på oppdrag av Fiskeridepartementet vinteren 2002. Fiskeridepartementet, Oslo.
- Sandbæk, R. (2003). *Kystsoneplanlegging – premisser, planlegging, prosess*. Oslo: Juul forlag.
- Sandersen, H.T. (2004). Enig og tro til konjunkturene faller. Kommunal innflytelse over havbruksnærings. NF-arbeidsnotat nr. 1008/2004. Bodø: Nordlandsforskning.

- Sandersen, H. T. (2003). Kommunen som utviklingsaktør i kystsonen – havbruksnæringen som eksempel. I *Utviklingskommunen*, Nils Finstad og Nils Aarsæther (red.), 142–157. Oslo: Kommuneforlaget.
- Sandersen, H. T. (1998). Kommunalisering av kystallmenningen? Offentlig planlegging i kystsonen, i B. K. Sagdahl (red.) *Fjordressurser og reguleringspolitikk. En utfordring for kystkommuner?* 259–276, Oslo: Kommuneforlaget.
- Sandersen, H. T. (1996). Da kommunen gikk på havet – Om kommunal planlegging i kystsonen. *NF-rapport nr. 10/96*, Nordlandsforskning, Bodø.
- Sandersen, H.T. og O. Nicolaisen (2007). Fra kystallmenning til kolonihage – havbruk og arealbruk i tre nordlandskommuner. I B. Aarset og G. Rusten (red.) *Havbruk: Akvakultur på norsk*, 173–193, Bergen: Fagbokforlaget.
- Sandersen, H.T. og I. Kvalvik (2015). Access to aquaculture sites. A wicked problem in Norwegian aquaculture development. *Marine Studies*, 14, 1–27. URL: <http://www.maritimestudiesjournal.com/content/pdf/s40152-015-0027-8.pdf>.
- Sandersen, HT. og I. Kvalvik (2014). Sustainable governance of Norwegian aquaculture and the administrative reform – dilemmas and challenges. *Coastal Management*, 42, 447–463. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08920753.2014.942028>
- Sandersen, H.T., Mikkelsen, E. Moksness, E. og Vølstad, J.H. (2013). Knowledge Issues in ICZM and EBM Applied on Small Geographic Scales: Lessons from a Case Study in Risør, Norway. Kapittel 10 i Moksness, E., Dahl, E. og Støtterup, J. (red.) *Global Challenges in Integrated Coastal Zone Management*, 127–144, Oxford: Wiley-Blackwell.
- SSB (2017). Akvakultur. Oslo.: Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/nytt-rekordar-for-oppdrettslaks>. Hentet 8. november 2018.
- Stokke, K.B. (2018). Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for bærekraftig fiskeoppdrett. *Kart og Plan*, 77, 219–230.
- Stokke, K.B., M. Hanssen og S. Hovik (2006). Kommunal kystzoneplanlegging. Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske. *NIBR-rapport nr. 17/2006*, Oslo.
- Sørdahl, P., P. Berg, A.N. Solås, I. Kvalvik, B. Hersoug (2017). Hvordan planlegges kystsonen? Kartlegging av gjeldende planpraksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene. *Nofima rapportserie No. 15/2017*.
- Vassdal, T.O. (1992) Planlegging i kystsona. Ei undersøkning av planleggingsstatus på kommune- og fylkesnivå. Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.