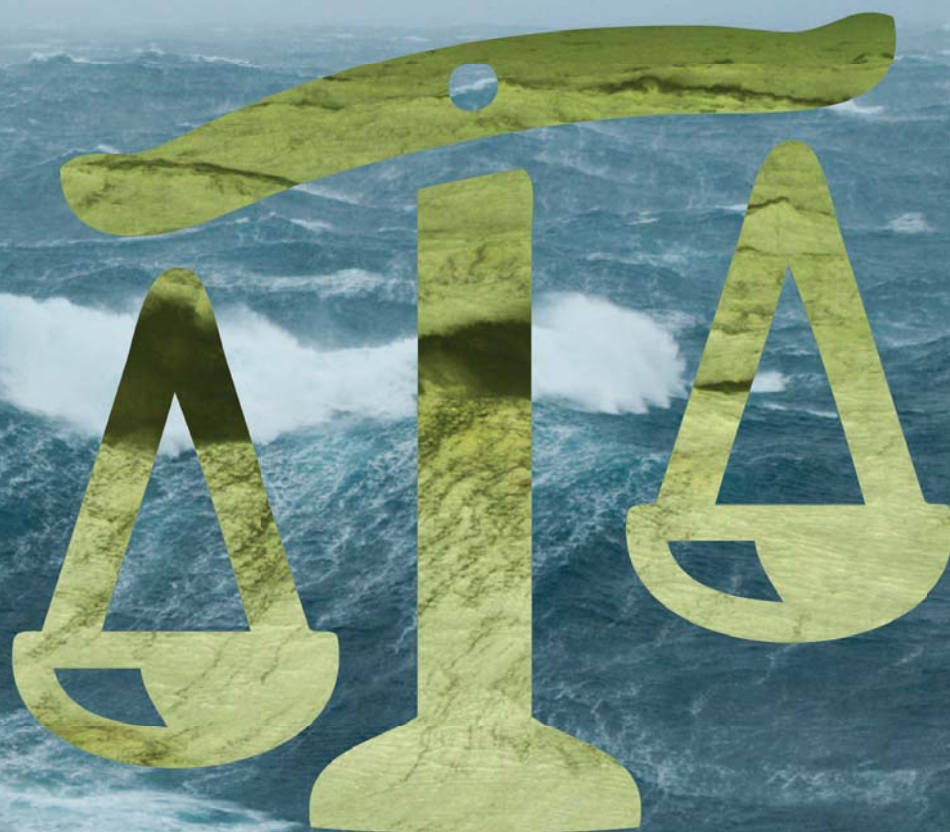


Helhetlig forvaltningsplan for
NORDSJØEN OG SKAGERRAK



SAMMENDRAG

**INTERESSEKONFLIKTER OG
SAMORDNINGSBEHOV**

Sammendrag for rapport om interessekonflikter og samordningsbehov

Interessekonflikter og samordningsbehov

I denne rapporten gis det en oversikt over interessekonflikter mellom næringer, og mellom næringer og miljø i forvaltningsplanområdet. For konflikter mellom næringer, er det identifisert muligheter for ytterligere samarbeid og samordning der dette har vært mulig og hensiktsmessig.

Rapporten gir også en sektorvis fremstilling av arealmessige forhold og informasjon om samordning av ulike hensyn. I tillegg ser rapporten på forventet utvikling i sektorenes aktiviteter, og forventet utvikling i de ulike konfliktene.

Nordsjøen og Skagerrak er de norske havområdene med mest menneskelig aktivitet. Havområdenes beliggenhet og ressursgrunnlag gjør forvaltningsplanområdet attraktivt for flere næringsinteresser. Samtidig inneholder området viktige miljøverdier. Kystnære områder brukes også mye til fritidsaktiviteter og lystbåttrafikk.

Ulike næringer har ulike behov og ønsker knyttet til utnyttelse og bruk av havområdene, noe som kan føre til interessemotsetninger og konflikter. Mange konflikter er redusert gjennom internasjonale avtaler og gjeldende lover, regelverk og forvaltning, men fremdeles finnes det konflikter som ikke er løst i forvaltningsplanområdet.

Næringsinteresser i forvaltningsplanområdet

Det er tre dominerende næringer i forvaltningsplanområdet: petroleum, fiskeri og skipsfart. Petroleumsaktivitet drives bare i Nordsjøen, mens fiskeri og skipsfart benytter store deler av både Nordsjøen og Skagerrak i sin virksomhet. I fremtiden kan også produksjon av fornybar energi bli en viktig næring i forvaltningsplanområdet. Flere andre næringer på kysten er også tett knyttet til forvaltningsplanområdet, som for eksempel skips- og offshoreindustrien. Det er også omfattende internasjonal kontakt og samarbeid på tvers av Nordsjøen og Skagerrak-området.

Miljøinteresser i forvaltningsplanområdet

Et rent havmiljø uten skadelige nivåer av miljøfarlige stoffer er viktig for å trygge befolkningens helse og velferd, for å sikre det biologiske mangfoldet og for at havets produksjonsevne blir opprettholdt. En bærekraftig utnyttelse av ressursene i forvaltningsplanområdet er viktig for å sikre fortsatt verdiskaping innenfor blant annet fiskeri, havbruk, turisme og reiseliv, og dermed fortsatt gi viktige bidrag til norsk økonomi.

I Nordsjøen og Skagerrak er 12 områder identifisert som særlig verdifulle områder (SVO-er) med bakgrunn i en naturfaglig vurdering.



Et rent hav er viktig for både fiskeri og befolkningens helse og velferd. Foto: Svein Magne Fredriksen, Miljøverndepartementet

Avveining av interesser

Det høye aktivitetsnivået i forvaltningsplanområdet fører til en del overlappende og konkurrerende interesser rundt utnyttelse og bruk av arealer og ressurser. I tillegg til rene næringsinteresser er det sterke miljøinteresser knyttet til områdets naturverdier.

De fleste potensielle konflikter i forvaltningsplanområdet er allerede løst, eller forsøkt løst, gjennom internasjonale og nasjonale reguleringer og lovverk. Virkemidlene som benyttes i denne samordningen av aktiviteter er dels sektorovergrepene og dels sektorspesifikke. På tross av dette finnes det en del vedvarende konflikter. Det er også muligheter for at nye konflikter kan oppstå med bakgrunn i for eksempel teknologisk utvikling, nye mål og ønsker for næringsvirksomhet, eller i tilknytning til miljø- og klimamålsettinger.

En rekke mål for miljøtilstanden i Norge er identifisert i Norske Miljømål (2011).

Ulike typer konflikter

Man kan dele inn konfliktene i forvaltningsplanområdet i to kategorier:

- konflikter mellom næringer
- konflikter mellom næringer og miljø

Hvis en næringsaktivitet er, eller kan komme til å bli til hinder for annen næringsvirksomhet, eller en planlagt aktivitet er, eller kan komme til å bli til hinder for andre næringers aktiviteter eller interesser, er det en mulighet for konflikt mellom næringer.

En konflikt mellom næringer og miljø oppstår i det næringsvirksomheten rokker ved økosystemets integritet, det vil si når utnyttelsen av naturressursene ikke er bærekraftig. Dette kan føre til endringer i leveransen av økosystemtjenester, som igjen kan få betydning for næringer og næringsinteresser.

Konflikter mellom næringer

De aller fleste konflikter mellom næringer er knyttet til arealbruksinteresser.

Petroleumsvirksomhet og fiskeri

Det har vært en langvarig konflikt mellom fiskeri- og petroleumsinteresser om seismisk datainnhenting. Konflikten er komplisert, har flere ulike konfliktpunkter, og er fortsatt pågående. Dette er en konflikt som gjelder alle norske havområder hvor det drives både fiske og petroleumsvirksomhet. En utfyllende beskrivelse av konflikten fra henholdsvis Fiskeridirektoratet og Oljedirektoratet, er gitt i eget vedlegg.

Et annet sentralt konfliktområde gjelder arealbeslag før, under og etter utvinning av petroleumsressurser. Et sentralt aspekt for intensiteten i konflikten er eventuelle nye installasjoners plassering i forhold til viktige fiskeriområder. Ytterligere samordning og samarbeid kan være med å dempe nåværende og fremtidige arealkonflikter mellom fiskeri- og petroleumsvirksomhet.

Petroleumsvirksomhet og skipstrafikk

Potensielle arealkonflikter er godt håndtert i gjeldende regelverk og prosedyrer. En mulig utfordring i fremtiden er etterlatte betonginnretninger i havområdene. Konfliktnivået er ikke forventet å øke i tiden fremover.

Skipstrafikk og fiskeri

Konflikter kan særlig oppstå når skip kommer for nær fiskefelt i aktivt bruk. Dette kan føre til sammenstøt mellom skip og fiskefartøy, og at faststående fiskeredskaper blir skadet eller ødelagt av skip i trafikk. De internasjonale sjøveisreglene regulerer trafikken, og eventuelle konflikter knytter seg i hovedsak til enkeltfartøyer som bryter gjeldene regler. Samordningen er ytterligere forbedret gjennom et nytt trafikkseparasjonssystem. Konfliktnivået vil sannsynligvis ikke være større i 2030 enn i dag.

Akvakultur og fiskeri

Det finnes konflikter i dag, men konfliktene er ikke omfattende. Relokalisering og vekst i akvakulturnæringen vil kunne skape nye konflikter. Arealkonfliktene vil knytte seg til plassering av anlegg og fortøyninger. Omfanget og utviklingen i konfliktbildet er vanskelig å si noe om med sikkerhet fordi dette ikke blir synlig før det søkes om etablering av nye akvakulturanlegg på konkrete lokaliteter.

Akvakultur og skipstrafikk

Konfliktpotensialet mellom næringene er håndtert i gjeldene regelverk. Konfliktpotensialet er økende om det blir aktuelt å lokalisere akvakulturanlegg i mer eksponerte områder med nærhet til etablerte farleder. Regelverket vil kunne håndtere dette i overskuelig fremtid.

Havvind og petroleum

Det kan finnes petroleumsforekomster under havbunnen i områder som er aktuelle for utbygging av havvind. Ved en utbygging av havvind, vil videre kartlegging og utvinning av petroleum være vanskelig. Dette kan føre til arealkonflikter. Eventuelle konflikter blir håndtert i prosessene i forkant av en eventuell utbygging.

Havvind og fiskeri

Fiskeri ser ut til å være den arealbruksinteressen som i størst grad vil kunne bli berørt ved en eventuell etablering av havvind. Vindkraftverk til havs er arealkrevende. En eventuell utbygging vil båndlegge store arealer, og representerer et høyt potensiale for konflikt med fiskeriinteresser i de områdene som bygges ut. Konflikten utvikling er avhengig av omfang og plassering av eventuelle vindparker. Godt samarbeid og ytterligere samordning i forkant av en utbygging er viktig for å sikre et så lavt konfliktnivå som mulig.

Havvind og skipsfart

Sameksistens mellom skipsfart og havvind er mulig, men krever nærmere detaljplanlegging og gode prosesser i forkant av en eventuell utbygging. Generelt kan man si at installasjoner i havet utgjør en økt fare for kollisjoner og ulykker. Konflikten ved en eventuell utbygging vil kunne håndteres i prosessen forut for utbyggingen, og ytterligere samordning og samarbeid vil kunne være fordelaktig i en slik prosess.

Andre arealkonflikter mellom næringer

Det er arealkonflikter i tilknytning til forvaltningsplanområdet hvor blant annet akvakultur, friluftsliv og turisme, land- og kystbaserte aktiviteter og andre næringer er parter. Konflikten er relativt små i omfang, men kan lokalt ha stor betydning.

Arealkonflikter mellom næringer og miljø

Arealkonflikter mellom næring og miljø omfatter alle former for arealbruk og -påvirkning som berører eller kan tenkes å berøre arters levesteder og ha innvirkning på rekruttering, vekst og fødetilgang. En rekke arter er knyttet til spesielle leveområder i hele eller deler av sitt livsforløp. Slike arter kan ikke flytte på seg hvis fødetilgangen eller miljøforholdene endrer seg.

For eksempel er grunne sandbunnområder attraktive arealer for flere næringer, og er også leveområde for tobis. I disse områdene er det både mulighet for konflikt mellom næringer, og mellom næring og miljø.

I tilfeller hvor nye områder blir vernet, vil konfliktnivået avhenge av hvilke restriksjoner som blir lagt på bruk og næringsvirksomhet i disse områdene. Vern eller annen beskyttelse av havområder kan være aktuelt gjennom for eksempel *Marin verneplan*, som skal danne et nettverk av marine verneområder med hensikt på å ta vare på marine naturverdier og økosystemer.

Ved eventuell aktivitet i eller i tilknytning til områder med store miljøverdier kan det oppstå konflikter mellom miljø- og næringsinteresser. I forvaltningsplanene for Norskehavet og Barentshavet har miljøverdier i SVO-ene blitt lagt til grunn når man har fastsatt rammer for virksomhet. Også i Nordsjøen og Skagerrak vil det være nødvendig å avveie interesser i tilknytning til SVO-ene og andre områder med store miljøverdier.

Konflikter knyttet til biologisk påvirkning

Biologiske påvirkninger fra næringsvirksomhet kan ha innvirkning på arters og naturtypers livsvilkår.

Fremmede arter er en av truslene mot det biologiske mangfoldet. Sannsynligheten for at fremmede arter skal bli invaderende, er liten, men om det skjer, kan det ha store konsekvenser for økosystemet. Alle aktiviteter som kan medføre spredning av fremmede arter, er i konflikt med sentrale miljømål.

Beskatningen av kommersielle fiskebestander er tilsiktet, og så lenge høstingen er bærekraftig, er dette i tråd med miljømålene. Høsting og bifangst av sårbare eller truede arter vil være i konflikt med målsettinger om vern av truede arter. For sjøfugl vurderes påvirkningen fra fiskeriene å være i form av bifangst, og indirekte påvirkning gjennom redusert tilgang til byttedyr og endringer i næringstilbudet. Tapte fiskeredskaper kan utgjøre en skjult beskatning av fisk og dessuten påvirke sjøfugl og sjøpattedyr negativt.

Utkast av fisk er fremdeles påbudt i EU. I Norge vurderes utkast som en forvaltningspraksis som ikke er bærekraftig, og dermed i konflikt med miljømålene.

Fiske med bunntål påvirker havbunnen, og enkelte deler av havbunnen i forvaltningsplanområdet blir overtrålt anslagsvis 10 til 20 ganger årlig.

Akvakulturnæringen kan påvirke det biologiske mangfoldet. Konsekvensene fra akvakulturvirksomhet sees i liten grad i Nordsjøen, men påvirkningene er tydelige i andre områder og økosystemer som i Norskehavet og i elvene.

Konflikter knyttet til forurensing og utslipp av klimagasser

Helse- og miljøfarlige kjemikalier kan for eksempel være kreft- og allergifremkallende, skade forplantningsevne og arvestoff, og de kan skade immunforsvar og nervesystem. Flere av disse stoffene brytes sakte ned, og hoper seg opp i næringskjedene (er bioakkumulerende). Dermed kan de være helsefarlige for mennesker og dyr selv om nivåene i havområdet som helhet er forholdsvis lave. Disse miljøgiftene er derfor i konflikt med miljømålene, og en trussel mot naturmangfold, matforsyning og befolkningens helse.

Alle tilførsler av helse- og miljøfarlige kjemikalier til havmiljøet er i prinsippet i konflikt med miljømålene for kjemikalier og et giftfritt miljø, men for næringene er det innført reguleringer som har bidratt til å minske konflikten. For de fleste næringene vil et økt aktivitetsnivå kunne medføre økte utslipp og økt konfliktpotensial.

Utslippene av radioaktive stoffer må reduseres for å nå miljømålene, både nullutslippsmålet for petroleumsvirksomhetens utslipp til sjø og i henhold til OSPAR-avtalen. Dette gjelder både utslipp fra nukleær virksomhet og fra petroleumsindustrien.

I perioden 1990–2010 økte klimagassutslippene i Norge med åtte prosent.

Ulykker som konfliktmateriale

Ulykker, for eksempel med utslipp av kjemikalier, radioaktive stoffer eller olje, er ikke konflikter i seg selv. Konfliktpotensialet ligger i hvor mye og hvordan det arbeides for å avverge en slik hendelse i forkant, hvordan hendelsen håndteres etter at ulykken har funnet sted, og hvordan konsekvensene av ulykken begrenses. Konfliktene er på denne måten knyttet til beredskap og reguleringer mer enn den enkelte ulykken.

Andre konflikter

Det er en rekke andre påvirkninger, som marin forsøpling og støy, som kan ha negativ innvirkning på miljøet. Den enkelte påvirkning kan være liten, men ser man på alle påvirkninger samlet, så kan dette likevel være betydelig, særlig for sårbare og truede arter eller naturtyper.

Fellestrekk ved konfliktene

De identifiserte konfliktene varierer mye når det kommer til problemstillinger, motsetninger og alvorlighetsgrad. De sterkeste konfliktene mellom næringer er knyttet til utnyttelse av

naturressursene og båndlegging av arealer, det vil si fordelingen av materielle og økonomiske verdier.

For konflikter knyttet til miljøverdiene er ideologiske eller ideelle interesser også fremtredende i konfliktbildet. Disse konfliktene handler ikke bare om å beskytte miljøverdiene på grunn av markedsverdi, men også på grunn av økosystemkomponentenes egenverdi.

Regulering og samordning av ulike hensyn i forvaltningsplanområdet

Sektorenes bruk og interesser i havområdet har det til felles at de påvirker arealene, miljøet og ressursene på en måte som har innvirkning på andre interesser. Selv om de ulike sektorene i større eller mindre grad tar hensyn til andre næringer og miljø, er koordineringen mellom de sektorvise tilpasningene ikke alltid god nok. Dette kan ha innvirkning på andre sektors næringsvirksomhet, på bærekraftigheten og miljøtilstanden for forvaltningsplanområdet som helhet, og dermed på konfliktnivået.

Et hovedspørsmål vil være hvordan man på beste måte kan hindre konflikter gjennom å styre arealbruken og legge til rette for ytterligere samordning og samarbeid.

Også internasjonalt kan det tenkes at det vil være et økende konfliktnivå og behov for bedre samordning. Mange av de marine miljøverdiene og ressursene er delt med andre land.

Vurdering av kartapplikasjon

Faggruppen mener at det ikke er behov for å utvikle en ny kartapplikasjon som grunnlag for å identifisere områder med næringsvirksomhet og identifisering av samordningsbehov og interessekonflikter. En eventuell applikasjon bør være mulig innenfor rammene til nåværende kartløsninger.

DET FAGLIGE GRUNNLAGET TIL FORVALTNINGSPLANEN FOR NORDSJØEN OG SKAGERRAK

Regjeringen skal etter planen legge fram en stortingsmelding om forvaltningen av den norske delen av havområdene Nordsjøen og Skagerrak i 2013. Den helhetlige forvaltningsplanen skal være et styringsverktøy for å balansere og prioritere ulike interesser i disse havområdene.

En faggruppe koordinerer arbeidet med det faglige grunnlaget til forvaltningsplanen. Faggruppen har gjennomført en bred kunnskapsinnhenting om miljø- og samfunnskonsekvenser for dagens og framtidig aktivitet. Utredningene gis ut i seks rapporter.

FAGGRUPPEN FOR NORDSJØEN OG SKAGERRAK BESTÅR AV:

- Klima- og forurensningsdirektoratet (leder)
- Direktoratet for naturforvaltning
- Fiskeridirektoratet
- Kystverket
- Norges vassdrags- og energidirektorat
- Oljedirektoratet
- Petroleumstilsynet
- Sjøfartsdirektoratet
- Statens strålevern
- Havforskningsinstituttet
- Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning
- Norsk institutt for luftforskning
- Norsk institutt for naturforskning
- Norsk institutt for vannforskning

Les mer om arbeidet på www.klif.no/forvaltningsplan-nordsjoen



Statens strålevern
Norwegian Radiation Protection Authority



FISKERIDIREKTORATET



DIREKTORATET FOR
NATURFORVALTNING



KLIMA- OG
FORURENSNINGS-
DIREKTORATET



KLIMA- OG
FORURENSNINGS-
DIREKTORATET

ANSVARLIG REDAKTØR