

Fra: Hans Haddal (hans.haddal@fiskeridir.no)
Sendt: 03.01.2015 11:57:32
Til: Hordaland Fylkeskommune - Postmottak
Kopi:

Emne: Vassregion Hordaland - Høyringsfråsegn til regional plan for vassforvaltning 2016 - 2021
Vedlegg:

Hordaland Fylkeskommune
Postboks7900

5020 BERGEN

Sakshandsamar: Hans Haddal
Telefon: 41446452
Seksjon: Region Vest forvaltningsseksjon
Vår referanse: 10/5899
Dykkar referanse:
Vår dato: 03.01.2015
Dykkar dato:

Att: Sølve Sondbø

Elektronisk post

VASSREGION HORDALAND - HØYRINGSFRÅSEGN TIL REGIONAL PLAN FOR VASSFORVALTNING 2016 - 2021

Vi viser til høyringsdokument "Regional plan for vassregion Hordaland" som vart sendt på høyring 1 juli 2014 med høyringsfrist 31.12 s.å.

Føremålet med planen er å gi ei enkel og oversiktleg framstilling av korleis ein i Hordaland ønskjer å forvalte vassmiljøet og vassressursane i vassregionen på lang sikt, og i alle sektorar, slik at målet i vassføresegna § 1 blir nådd.

Målet med vassføresegna er definert slik: "*å gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene. Forskriften skal sikre at det utarbeides og vedtas regionale forvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogram med sikte på å oppfylle miljømålene, og sørge for at det fremskaffes nødvendig kunnskapsgrunnlag for dette arbeidet*".

I innspel til planperiode 2016-2021 vil Fiskeridirektoratet region vest prioritere ei utviklings- og prosessorientert tilnærming. Det viktigaste i planperioden er å etablere gode *prosessar* og samarbeidskultur omkring den felles vassforvaltninga i Hordaland. Når det gjeld den fagleg *substansen* som må på plass, særleg på kunnskapssida, innser vi at resultata må kome som fylgje av en prosess med vesentleg større satsing, og vesentleg lenger tidshorisont.

I planperioden 2016-2021 vil Fiskeridirektoratet prioritere arbeidet med å skildre og dokumentere organisk påverknad av akvakultur på lokalitetsnivå på ein betre måte. Dette meiner vi er eit viktig og riktig utgangspunkt. Vi vil i tillegg prioritere prosessen med å delta i samarbeidet om å utvikle betre metodikk for handtering av samla belastning i vassførekomstar der akvakultur er ein av fleire påverkarar.

Oppsummering av uttalen

Fiskeridirektoratet region Vest vil samanfatte sine merknader i fire hovudpunkt med underpunkt.

- 1) Fiskeridirektoratet region Vest meiner at høyringsdokumentet er eit godt utgangspunkt for samarbeidet om vassforvaltning i Hordaland. Det er lagt til rette for god medverknad om høyringsutkastet. Vi vil særlege uttale fylgjande:
 - Heilskapleg vassforvaltning er svært viktig for den norske sjømatnæringa. Effektiv, kunnskapsbasert og tillitsfullt dialog om samla belastning i vassområda er *særleg viktig* for marin sektor.
 - Det er viktig at arbeidet rettar seg lojalt etter overordna føringar om at det er dei ulike etatar sine eksisterande regelverk, prioriteringar og budsjett mm som skal danne rammene og premissane for samarbeidet.
 - I Hordaland har vassregionstyresmakta arbeidd på ein god og tillitsbyggande måte med sikte på å styrke samarbeidet og dialogen. Vi meiner arbeidsmåten vil gi langsiktige og gode resultat for vassmiljøet.
 - Vi konstaterer at prosessen går i retning av større grad av semje med omsyn til vurdering av tilstand og risikovurdering. Det er viktig å bruke tid i første planperiode til å bli samde om "no-situasjon".
 - Vi er godt nøgd med vassregionstyresmakta si styring av prosessen fram mot viktige milepælar. Eit forbettringspunkt kan likevel vere å forankre viktige spørsmål enda litt betre i ei breiare drøfting i VRU. Utover dette meiner vi AU fungerer godt.
 - Det er viktig at vinstane av betre samordning og samarbeid blir synleggjort og formidla på ein måte som publikum både kan forstå og vurdere verdien av.

- 2) Prosessen står til dels på leirføter fordi kunnskapsstatus og/eller den faglege handteringa av gjeldande kunnskapssituasjon ikkje står i samanheng med føresetnadane i regelverket og ambisjonsnivået på forvaltningssida. Dette er ein merknad til *det nasjonale prosjektet*, ikkje kritikk av den regionale prosessen.
 - På ein del områder er vi ikkje nøgde med dialogen og samarbeidet omkring kunnskapsgrunnlaget.
 - I mangel av (vitskapleg) kunnskap må mange vurderingar skje på grunnlag av den best tilgjengelege fagkunnskapen. Kvalitetssikringa av ein del av vurderingane som blir tillagt vekt manglar.
 - Fiskeridirektoratet region vest meiner at slike vurderingar bør utførast av dei fremste vassfaglege ekspertane i landet.
 - I løpet av planperioden 2016-2021 bør det utgreiast om arbeidet med klassifisering i større grad bør settast bort til forskingsinstitusjonane som er meir uavhengige av forvaltninga.
 - Vi meiner at ei omlegging av systemet med klassifiseringa vil vere det enkelttiltaket som vil gi størst positiv effekt for det heilskaplege vassforvaltningsarbeidet og samarbeidet mellom forvaltningsmiljøa.
 - Fokus på meir fagleg klassifisering vil gi planen og vassforvaltninga større

- legitimitet, styrke rettstryggleiken til alle partar som blir påverka, og dessutan vere ein smart og kostnadseffektiv måte å arbeide på.
- Det er positivt at dei mange vanskelege spørsmåla knytt til effektar av rømt fisk og lakselus vart prioritert som ein nasjonalt styrt og fagleg prosess. Andre faglege spørsmål bør handtert på liknande måte dersom ikkje heile klassifiseringssystemet blir lagt om.
 - Dersom en ikkje legg om systemet MÅ utfordringa med å få på plass meir effektive mekanismar for konfliktløysing prioriterast i planperioden 2016-2021. Det vil skade formålet og utviklingsprosessen dersom dette ikkje kjem på plass.
- 3) Fiskeridirektoratet region vest har vore opptatt av å bidra i arbeidet på ein aktiv og konstruktiv måte. Ressursane i etaten set likevel grenser som tilseier at ein bør vurdere forbetring og forenkling av arbeidsforma i tida framover.
- Vi meiner at medverkinga frå statlege sektorstyresmakter kan forbetrast. Dette vil krevje statlig toppstyring og koordinering i saker og prosesser der det blir avdekt at statlige sektorstyresmakter har faglege syn som ikkje kan sameinast utan at noko treff avgjerd på rett nivå. Det er viktig at staten klarer å handtere fagleg eller politisk usemje innanfor eigne rekkjer.
 - Vi meiner vidare at det er potensial for forenkling av medverkinga frå statlege sektorstyresmakter. Særleg gjeld dette medverknaden vi har prøvd å få til på det heilt lokale nivået (vassområde). Så langt har dette arbeidet tatt mange ressursar bort frå andre sektoroppgåver som også er viktige for vassforvaltninga. For Fiskeridirektoratet region Vest er ikkje dette alltid god/rett bruk av knappe plan og tilsynsressursar. Framover ser vi for oss å arbeide på det regionale nivå.
 - Fiskeridirektoratet meiner det er viktig å prioritere arbeidet med kunnskapsgrunnlaget for fastsetting av miljømål og målretta tiltak.
 - Kunnskapsgrunnlaget som Fiskeridirektoratet region Vest bygg på må synleggjerast i VannNett.
 - Opne prosessar omkring innlegging og endring av data som skal brukast av alle er svært viktig og må prioriterast. Det same gjeld flyt og formidling av informasjon og kunnskap. Det viktige til sjuande og sist er at det blir skapt større interesse, forståing og engasjement frå folk flest som påverkar vassressursen i sine daglige liv.
- 4) Etter at spørsmåla knytt til rømt fisk og lakselus er lyfta ut av den regionale prosessen vil det vere unaturleg å gi temaet stor plass i regional plan for 2016-2021. Å få det som skal kome ut av den nasjonale prosessen på plass blir det største lyftet i denne planperioden. Målet må vere at ein til neste planperiode kan legge inn det er har fått gjort regionalt og seie noko om vidare tiltak.

Godt vassmiljø er viktig for kystsamfunna og produksjonen av sjømat

Marin sektor er ein næringssektor som har stor direkte nytte av prinsippa i EU sitt vassdirektiv. Fiskeri- og havbruksnæringa er heilt avhengige av å produsere og hauste i gode og godt fungerande vassøkosystem der det blir teke omsyn til miljø og fornybare marine ressursar. Vi vil at sluttproduktet frå den norske sjømatnæringa skal vere trygg og god mat som er hausta og produsert på ein berekraftig måte.

Fiskeridirektoratet region Vest meiner det er viktig å sjå arbeidet med vassføresegna i ein Europeisk samanheng. I denne samanheng vil vi peike på eit par moment som i større grad bør leggast vekt på i det norske arbeidet knytt til *kystvassførekomstane*:

1) Bakgrunnen for vassrammearbeidet i Europa handlar særleg om behovet for å ta vare på dei store ferskvassressursane, grunnvatnet og elvesystema i Europa. Kystvatn er i liten grad i fokus, med unnatak av dei områda der kystvatnet er veldig påverka av ferskvatnet: typisk brakkvassområde, områder rundt munningar av store elvar osv. Sjølv utanfor store elvesystem går grensa for vassføresegna berre eit par tusen meter frå elvemunningen (1 nautisk mil utom grunnlinja). På grunn av den særleine skjergarden i Noreg ligg derimot store kystvassførekomstar innom verkeområdet til vassføresegna utan at ein har problematisert konsekvensane av dette eller justert behovet for å inkludere den oseanografiske kunnskapen om påverknadane frå havet, marinbiologisk kunnskap om marine økosystem mm, i klassifiseringa og vurderinga av vassførekomstane.

2) Med utgangspunkt i mykje av det som heng saman i hav og kystøkosystema er Noreg eit "nedstraumsland", som får mykje belastning transportert med hav og kyststraumar frå Austersjøen og EU. Det at EUs vassdirektiv har utløyst ein samtidig prosess i heile Europa må vi tru vil føre til at tilførslane av ureining med havstraumane til Noreg blir redusert. Slik sett er effektiv gjennomføring av EU direktivet i Europa av særleg stor verdi for Noreg generelt og kysten og næringane som er basert på fornybare marine ressursar spesielt.

Kort om Fiskeridirektoratets sektoransvar og rolle

Fiskeridirektoratet er statleg sektorstyresmakt for fiskeri og akvakultur. Etaten si forvaltning av næringa skjer hovudsakleg med grunnlag i havressurslova, deltakarlova og akvakulturlova. Miljø og ressursgrunnlaget er heilt avgjerande for at dei marine næringane skal kunne utvikle seg på ein berekraftig måte. Fiskeridirektoratet sitt overordna mål og samfunnsoppdrag er difor presisert som fylgjer: *"Vi skal fremme lønsam og verdiskapande næringsaktivitet gjennom berekraftig og brukarretta forvaltning av marine ressursar og marint miljø"*.

Fiskeridirektoratets har ansvar for forvaltninga av både viltlevende marine ressursar og for forvaltninga av akvakultur. Reguleringsbehovet innom fiskerisektoren vaks særleg fram på 1970-talet og sektoren er i dag mellom dei mest regulerte sektorane vi har. Internasjonalt har Noreg fått positiv merksemd for måten fiskeriforvaltninga har lukkast med å handtere ressurs og miljøutfordringane på. I vassforvaltninga har utfordringane knytt til tradisjonell fiskerinæringa mindre plass. For planperioden 2016-2021 er det difor utfordringar knytt til akvakultur som står i sentrum.

Det viktigaste Fiskeridirektoratet bidrar med i samarbeidet om berekraftig vassforvaltninga er det førebyggjande arbeidet for å sikre at fiskeri og akvakultur blir utøvd innom rammene for ei berekraftig utvikling. Operasjonaliseringa av dette skjer gjennom gjeldande lovreglar og forskriftsregler heimla i *havressursloven* og *akvakulturloven*. Nye tiltak som ikkje er heimla i gjeldande regelverk vil krevje ein særleg regelverksprosess og/eller endring av budsjett.

Havforskningsinstituttet er tillagt ei særleg rolle som rådgjevar for fiskeriforvaltninga.

Havforskningsinstituttet publiserer kvart år ein oppdatert risikovurdering som Fiskeridirektoratet legg stor vekt på i det systematiske arbeidet med å vurdere status med omsyn til kunnskap og risiko for miljøpåverknad frå akvakultur. Den sist oppdaterte rapporten i serien vart publisert 23. januar 2014: "*Fisken og havet 2-2014 Risikovurdering norsk fiskeoppdrett 2013*".

Fiskeridirektoratet si rolle etter plan- og bygningslova kjem til uttrykk i § 3-2 andre ledd som slår fast at alle offentlege organ har "*..rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak og skal gi planleggingsmyndigheten informasjon som kan ha betydning for planleggingen*".

Etter vassføresegna har Fiskeridirektoratet "*..innenfor sine ansvarsområder ansvar for å utrede forslag til tiltak, samt å utrede premissene for fastsettelse av miljømål*", jf vassføresegna § 22 andre ledd. Vi har i denne samanheng forsøkt å delta aktivt og konstruktivt frå eit tidleg tidspunkt i prosessen med mellom anna klassifisering, risikovurdering, drøfting av tiltak og overvaking.

Viktige utfordringar innom Fiskeridirektoratet sitt sektoransvar

Innanfor Fiskeridirektoratet sitt sektoransvar meiner vi den største utfordring inn mot vassføresegna *i elv og vassdrag* handlar om rømt fisk. I planperioden 2016-2021 vil dette i mindre grad blir tema for tiltak etter regional vassforvaltningsplan fordi denne prosessen er lyfta ut av den regionale prosessen (Sjå nærare om dette under A nedanfor). I *kystvatn* meiner vi den største utfordringa handlar om å få på plass eit betre system for skildring av påverknad, miljøundersøkingar og dokumentasjon av organisk påverknad (sjå nærare om dette under B nedanfor). Ei utfordringa som overlappar dei to nemnde handlar om å arbeidet systematisk med å utvikle kultur for samhandling og metodikk for handtering av samla belastning i vassførekomstar der akvakultur er ein av fleire påverkarar (sjå nærare om dette under C nedanfor).

A) Nærare om karakterisering av miljøpåverknad frå rømt fisk

Som nemnt tidlegare er karakteriseringa av vassdrag med anadrom fisk og forholdet til påverknad frå blant anna rømt oppdrettsfisk ikkje ferdigstilt. Det har vore uklart på overordna nivå korleis tilstanden i desse vassførekomstane skal vurderast, og arbeidet i vassregionane vart difor stilt i vent på sjømatmeldinga sine bærekraftindikatorar og kvalitetsnorm for villaks, jf. brev frå Klima- og miljødepartementet datert 6. juli 2012 og 15. juli 2013.

Klima- og miljødepartementet har i samråd med Nærings- og fiskeridepartementet i brev av 23. januar 2014 gitt ei orientering om korleis karakteriseringsarbeidet vil bli ferdigstilt. Arbeidet som står att vil bli utført av sentrale styresmakter, og etter to løp. På kort sikt vert det fastsett miljøtilstand (klassifisering), påverknad, samt risikovurdering etter vassforskrifta basert på dagens kunnskap. På lengre sikt vil klassifiseringa i vassforskrifta verte oppdatert med grunnlag i resultata frå klassifiseringa basert på kvalitetsnorm for villaks. Den kortsiktige prosessen vil vere ein nasjonal gjennomgang av aktuelle vassførekomstar. Formålet er å gi nasjonale føringar og prioriteringar, samt gi råd i enkeltsaker. Klima- og miljødepartementet er sektormynde for anadrom fisk og fastset derfor miljøtilstanden i vassdrag, medan Fiskeridirektoratet har ansvar for å vurdere grad av påverknad frå rømt oppdrettsfisk i dei aktuelle vassførekomstane.

Departementet legg til grunn at ferdigstillinga av karakteriseringa vil ta tid, og at det likevel vil kunne stå igjen vassdrag der tilstanden for anadrom fisk må settast til "udefinert" og

“ukjent” påverknad. Det ferdige resultatet vert lagt inn i Vann-nett.

På grunnlag av den nasjonale prosessen rundt desse spørsmåla meiner Fiskeridirektoratet region Vest at regional vassforvaltingsplan for Hordaland bør informere om prosessen men ikkje omhandle substansen i det som er uavklart.

B) Nærare om karakterisering av miljøpåverknad frå utslepp av nærings salt

Fiskeridirektoratet har ansvar for å sjå til at akvakultur vert etablert, drive, og avvikla, på miljømessig forsvarlig måte (miljønorma i akvakulturlova § 10). For å sikre kontroll med dette kan ingen drive akvakultur utan løyve. Det er vidare fastsett reglar som set grenser for produksjon og utslepp. Krav om miljøundersøking i samsvar med faglig norsk standard 9410 er vidare eit sentralt verktøy for å dokumentere at produksjonen blir drive på en miljømessig berekraftig måte.

Oppdrettslokalitetane representerer ei miljøbelastning på vassførekomstane i kystvatn. Generelt har desse spørsmåla kome noko ned på lista i Fiskeridirektoratet si risikovurdering. Dette har samanheng med den faglege rådgjevinga. I samandraget nedst på side 5 og øvst på side 6 i risikovurdering for norsk fiskeoppdrett 2013 heiter det mellom anna:

“..Undersøkelser i to oppdrettsintensive regioner, Rogaland og Hardangerfjorden, viser (..) at vannkvaliteten er god til meget god. Sammen med ulike modellbetraktninger tyder dette på lav risiko for regional påvirkning av næringsalter fra oppdrett langs kysten. Beregninger i Hardangerfjorden indikerer at dagens oppdrettsproduksjon har liten effekt på oksygenivået i de dypere delene av fjordbassenget. Sannsynligheten for regional bunnpåvirkning i åpne områder vurderes som liten”.

Vi må likevel erkjenne at vi manglar systemet som med tilstrekkelig grad av autoritet dokumenterer at samtlege lokalitetar blir drivne på ein forsvarleg måte. Her vil også forhold knytt til produksjon og produksjonsnivå spele inn. Vi treng difor meir kunnskap om korleis og i kva grad ein konkret lokalitet påverkar botnen under anlegget og miljøet rundt lokaliteten når den blir driven i samsvar med regelverket. Avvik frå dette utgangspunktet bil enten skuldast forhold knytt til drifta som ikkje er i samsvar med føresetnadane, eller forhold knytt til tåleevna til lokaliteten, eventuelt ein kombinasjon. Kunnskapsutfordringa må møtast med tiltak som kan gi forvaltninga betre arbeidsverky og metodikk. I denne samanheng kan ein til dømes nemne at det vert arbeidd med å revidere og utvikle norsk standard 9410.

Til informasjon: litt om arbeidet vårt med å utvikle prinsipp for fastsetting av påverknadsgrad frå fiskeoppdrett.

Arbeidet med å skildre påverknadsgraden av akvakultur i kystvatn blir eit konkret arbeid som må gjerast i høve til den einskilde lokalitet og vassførekomst. Slik vi vurderer det blir prinsippa for fastsetting av påverknadsgrad for avrenning og utslipp frå fiskeoppdrett viktige i tilbakemeldingar på føringar eller mangel på føringar i VannNett. Med vassføresegna aukar krava til presisjon når det gjeld dokumentasjon på faktiske utslepp og miljøpåverknad. Dette er positivt.

Utgangspunktet for vurderingane er i første rekke strømmålingar på lokalitetane, MOM-B og MOM-C undersøkingar, og regionale overvakingsprogram. Det er viktig å vere merksam på at det i denne samanheng ikkje er miljøtilstanden i vassførekomsten ein skal ta stilling til,

men påverknaden frå akvakulturverksemda på økologisk tilstand, og at det primært er botnfauna som biologisk kvalitetselement ein vurderer påverknaden på.

Systemet for skildring av påverknadsgrad for avrenning og utslipp frå fiskeoppdrett er tenkt oppbygd etter fylgjande grunnprinsipp:

I kystvassførekomstar med påverknad frå akvakultur der miljøovervakinga og eventuelle andre miljøundersøkingar viser at akvakultur ikkje påverkar dagens tilstandklasse for nokon av kvalitetselementa, vert påverknadsgraden for *Avrenning og utslipp frå fiskeoppdrett* sett til *Uvesentlig effekt*.

I kystvassførekomstar med påverknad frå akvakultur der miljøovervaking og eventuelle andre miljøundersøkingar viser at akvakultur ikkje påverkar dagens tilstandklasse for nokon av kvalitetselementa, men at dagens tilstandklasse for minst eitt av kvalitetselementa kan bli påverka som fylgje av samla belastning, vert påverknadsgraden for *Avrenning og utslipp frå fiskeoppdrett* til *Liten effekt*.

I kystvassførekomstar med påverknad frå akvakultur der miljøovervaking og eventuelle andre miljøundersøkingar viser at akvakultur åleine medfører at tilstanden for minst eit kvalitetselement vert vurdert til dårligare enn svært god økologisk tilstand, eller at akvakultur i kombinasjon med effekten av andre påverknader medfører dårligare enn god tilstand, vert påverknadsgraden for *Avrenning og utslipp frå fiskeoppdrett* sett til *Middels effekt*.

I kystvassførekomstar med påverknad frå akvakultur der miljøovervaking og eventuelle andre miljøundersøkingar viser at akvakultur åleine medfører at tilstanden for minst eit kvalitetselement må vurderast til dårligare enn god tilstand, vert påverknadsgrad for *Avrenning og utslipp frå fiskeoppdrett* sett til *Stor effekt*.

I kystvassførekomstar med påverknad frå akvakultur der miljøovervaking og eventuelle andre miljøundersøkingar viser at akvakultur åleine medfører at tilstanden for minst eit kvalitetselement må vurderast til dårligare enn moderat tilstand, vert påverknadsgrad for *Avrenning og utslipp frå fiskeoppdrett* sett til *Svært stor effekt*.

I dette systemet ser vi vidare for oss at det skal registrerast datakvalitet: *Målt*, og datakjelde: *Fiskeridirektoratet*. Under rapport skal det visast til MOM-C og andre miljøundersøkingar. Annan kjelde: Trendovervaking akvakulturdriftsføresegna – MOM-B, rapporter straummåling (finst i Fiskeridirektoratet sitt arkiv men vert ikkje registrert i arkivet til VannNett).

Når det gjeld forventna utvikling av konsekvens av påverknaden i komande planperiode meiner vi det skal registrerast som *uendra*, *auka* eller *reduisert*. På grunn av systematiske krav til miljøovervaking og tiltak ved uakseptabel tilstand er utgangspunktet at utviklinga vil være uendra. Endring gir grunn til for nærare undersøkingar og eventuelt andre tiltak.

Fiskeridirektoratet region Vest vil påpeike at vesentleg betring av dokumentasjon på dette punkt også vil krevje ein auka innsats på operativ kontroll og tilsyn med produksjon (MTB) og måten miljøundersøkingar (MOM). Dette er oppgaver som må fylgjast opp kontinuerleg og som til dels krev høg fagleg kompetanse på dei aktuelle fagområda det er tale om. Ein bør også sjå om dette er tematikk som kan gå inn å arbeidet med å forenkle og effektivisere kontroll- og tilsynssamarbeidet mellom Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Fylkesmann.

C) Samhandling og metodikk når ein skal vurdere "samla belastning"

I tilknytning til det som er nemnt over vil Fiskeridirektoratet region vest legge til at ein vil prioritere arbeidet med å utvikle ein farbar veg for samhandling når spørsmålet om "samla belastning" kjem på dagsorden. Dette er ei krevjande problemstilling fordi ein ofte sit med ei blanding av kjente og ukjente kjelder, definerte og udefinerte. Utfordringane må handterast på ein kunnskaps- og tillitsbasert måte.

Kvaliteten på data og informasjon spelar ei viktig rolle. Grunnlaget som skildringa av miljøpåverknad bygg på kan ha endra seg i løpet av prosessen utan at dette er retta opp. For Fiskeridirektoratet har det til no vore viktig å rette opp tilfelle der miljøbelastning frå akvakultur vert skildra som vesentlig vassforvaltningsspørsmål utan å være det. Men det kan også tenkast at ny innsikt medfører det motsette.

Fiskeridirektoratet vil foreslå at det blir lagt stor vekt på at all dokumentasjon som ligg føre, og som også vi bruker i vår forvaltning, blir lagt til grunn i analysen av påverknad i vassførekomstane. For vårt sektoransvar gjeld dette i særleg grad forskings og fagrapportar utgitt av Havforskningsinstituttet.

Miljømål og planskildring

Miljømål

Eir viktig mål med den regionale vassforvaltningsplanen å sikre at miljømåla i vassføresegna blir oppfylt.

Innom planperioden 2016-2021 er det viktig å ta høgde for at viktige premisser for å kunne fastsette miljømål manglar i mange vassførekomstar. Miljømåla etter vassføresegna skal fastsettas på bakgrunn av eit nasjonalt klassifiseringssystem, der parameter og grenseverdier er gitt for ulike typar vassførekomstar. Systemet gir konkrete klassegrenser for ei rekkje kjemiske, fysiske og biologiske parameter. Saman med overvåkingsdata og vurderingar frå ekspertar skal dette danne grunnlaget for å avklare den samla økologiske og kjemiske tilstanden for ein vassførekomst.

Ei viktig erfaring i arbeidet så langt er kunnskapssituasjonen og/eller den faglege handteringa av gjeldande kunnskapssituasjon ofte blir for dårleg. I mangel av (vitskapleg) kunnskap må mange vurderingar skje på grunnlag av best tilgjengeleg kunnskap. Det bør utgreiast om arbeidet med klassifisering i større grad bør settast bort til forskingsinstitusjonane. Vi meiner at en slik omlegging av klassifiseringa vil vere det enkelttiltaket som vil gi størst positiv effekt for det heilskaplege vassforvaltningsarbeidet og samarbeidet mellom forvaltningsmiljøa.

I mange vassførekomstar vil det ikkje vere realistisk å fastsette miljømål etter desse konkrete kunnskapskriteria for planperioden 2016-2021. Når det gjeld spørsmålet om miljømål knytt til rømt fisk i elvar og vassdrag er det vidare bestemt at klassifiseringsprosessen skal fylgje

eit anna løp enn det som er definert i vedlegg til vassføresegna. Avgjerda om dette kom seint i prosessen og etter at rømt fisk og lakselus hadde prega diskusjonen på ein negativ måte i mange vassområde. Fiskeridirektoratet region vest meiner likevel det er positivt at problemet vart erkjent og adressert av sentrale styresmakter.

Miljønorma for akvakultur

Når det gjeld akvakultur er miljønorma nedfelt i akvakulturlova kapittel III. Den rettslege miljøstandarden for akvakultur er formulert slik i § 10 (miljønorm): *"Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte"*. Omgrepet "miljømessig forsvarleg" viser her til ein rettsleg standard som vil utvikle seg med kunnskapsgrunnlaget og andre rettsleg relevante omsyn. Utgangspunktet for norma er det miljørettslige prinsippet om berekraftig utvikling. Brundtland-kommisjonen (1987) definerte innhaldet i denne norma slik:

"med bærekraftig utvikling forstås man en utvikling som møter dagens behov uten å redusere fremtidige generasjoners valgmuligheter for å få dekket sine behov".

Operasjonaliseringa av miljønorma skjer dels i dei andre reglane i kapittel III, dels i føresegner fastsett i medhald av akvakulturlova, dels i utvikling av bransjenormer og standardar. Regional vassforvaltningsplan vil i denne samanheng vere ein fylkesdelplan som kan vere eit viktig bidrag til betre måloppnåing og samordning etter vassføresegna mellom ulike samarbeidspartnarar i Hordaland.

Formålet med planen

I plandokumentet står det at "Formålet med planen er reinare vatn og betre økologi i vassdrag, innsjøar og kystvatn i vassregion Hordland". Fiskeridirektoratet meiner at formålet gjerne kan gjerast tydelegare og koplast meir direkte opp mot vassføresegna. Forslag: "Formålet med planen er reinare vatn og betre økologi i vassdrag, innsjøar og kystvatn som står i risiko for endring i tilstandsklasse innan 2021".

Spørsmåla som kan stillast omkring kunnskapsgrunnlag og fastsetting av miljømål er at heilt grunnleggane karakter i arbeidet. Ein bør evaluere om ein i planarbeidet så langt har lukkast med å handtere desse i samsvar med føresetnadane i EU sitt rammedirektiv og vassforskrifta § 22 om at sektorstyresmaktene har ansvaret for å utrede premissane for fastsetting av miljømål og forslag til tiltak innanfor sine ansvarsområde. Vi meiner involveringa og samarbeidet på dette punkt kan forbetrast.

Det går fram av vassforskrifta § 24 at vassregionmynde i samarbeid med VRU skal utarbeide miljømål for den enkelte vassførekomst. Miljømåla skal utarbeidast i samsvar med reglane i vassforskrifta og i samsvar med nasjonale føringar og statlige planretningsliner gitt i medhald av plan- og bygningslovens § 6-2. Fastsettinga av miljømål skal ta utgangspunkt i gjennomførte karakteriseringar og analyser jf § 15 og tiltaksvurderingar jf § 25.

Før ein har dette kunnskapsgrunnlaget på plass kan ein i realiteten ikkje fastsette miljømål etter vassføresegna. Dette må ein ta høgde for i planperioden 2016-2021. Både regelverket og rettleiarane som omhandlar fastsetting av miljømål tar utgangspunkt i ein logisk oppbygt systematikk. Denne seier noko om kven som har ansvar for kva, rekkefølga ulike oppgåver skal gjerast i, måten usemje skal løysast osv. I prosessen med vassforskrifta har det til dels vore vanskeleg å sjå samanhengen mellom dei føringane som er gitt i regelverk, rettleiarar mm, og måten arbeidet faktiske er blitt utført på. Det bør derfor gjennomførast eit arbeid med sikte på å opprette samsvar og samanheng mellom grunnlaget for arbeidet og måten

det faktisk blir arbeidd på.

Kva oppnår vi med planen

Utan detaljert kjennskap til prosessen kan det vere vanskeleg å forstå kva ein vassforvaltningsplan eigentleg handlar om. Plandokumentet opplyser at planen består av tre deler, og at tiltaksprogram og overvaking er deler av forvaltningsplanen. Under spørsmålet om godkjenning blir det likevel presisert at regionalt tiltaksprogram ikkje skal godkjennast ved Kgl res, men at det skal oppsummerast i forvaltningsplanen.

Fiskeridirektoratet vil foreslå at ein prøver å gjere forvaltningsplanen lettare tilgjengeleg for lesarar utan særleg kunnskaps om prosessen. Plandokumentet bør vere så kort, konkret og oversiktleg som råd. At den er handlingsorientert vil og vere svært nyttig. Alle som vil lese den bør kunne forstå kva den handlar om. Det beste vi kan håpe å oppnå med ein plan for vassregion Hordaland er at dokumentet vert opplevd som eit tilgjengeleg og nyttig referansedokument for folk flest.

Verknader av planen

Fiskeridirektoratet legg til grunn at planen vil få status som regional plan etter plan og bygningslova § 8-4 innan utgangen av 2015. Generelt vil verknaden av dette vere at planen dannar premiss for statlig og kommunal planlegging og verksemd i vassregionen, jf Pbl § 8-2.

Vassforskrifta § 29 inneheld i tillegg ein del særreglar knytt til godkjenning av Regjeringa. Dette medfører at planen vil bli vedtatt som Kgl. resolusjon. Dersom det på regionalt nivå blir gjort endringar i planen i høve til planutkastet så skal dette gå fram og grunnjevast i oversendinga frå fylkeskommunen til departementet. Regjeringa står også fritt til å fastsette endringar i planen som den finn naudsynt ut frå omsynet til rikspolitiske interesser.

Fiskeridirektoratet meiner det har vore lite fokus på kva som må til for å operasjonalisere ei meir samordna vassforvaltning i Noreg. I føringane frå Regjeringa går det klart fram at vassforskrifta var meint å spegle EU sitt vassrammedirektiv sine krav og ikkje pålegge plikter utover det som går fram av direktivet. Vassføresegna gir i seg sjølv ingen pålegg om tiltak. Dette er ei plan og rammeføresegn som skal legge grunnlag for ein prosess for å identifisere og velje dei mest effektive tiltaka både med omsyn til miljø og kostnader. I planen som skal operasjonalisere vassforskrifta bør det derfor vere tydelege prioriteringar med referanse til kva som er viktigast å få gjort noko med, kva dette vil krevje av ressursar mm.

Det har gjennom heile prosessen vore klart at vassføresegna ikkje endrar på ansvar for lovverk og verkemidla som eventuelt må brukast for å gjennomføre måla i vassføresegna. Tilsvarande har det vore klart at arbeidet skal skje innom gjeldande heimlar. Det er styresmaktene innanfor den aktuelle sektor som er den sentrale premissleverandøren ved utarbeiding av miljømål, planar og program etter vassforskrifta.

Verknadane av planen heng nøye saman med ressursar og budsjett. Kostnadane knytt til gjennomføring og samarbeid etter vassføresegna skal dekkast innanfor eksisterande budsjetttrammer. I realiteten betyr dette at nye tiltak lett kan kome i konkurranse med formål som vedkomande etat brukar ressursar på i dag. Vi stiller oss tvilande til at det ligg gode nok kostnad/nytte vurderingar til grunn for ein del av dei aktivitetane som er prioritert i arbeidet med vassføresegna så langt.

Regional vassforvaltningsplan vil i prinsippet vere ein regional plan på linje med andre regionale planar. Ved eventuell motstrid mellom plan og gjeldande regelverk eller nasjonale interesser vil den ikkje bli lagt til grunn. Det er difor viktig å utarbeide gode rutinar for identifisering og harmonisering av plan og gjeldande regelverk i samband med rulleringa av planen. Avvik må rapporterast inn til vassstyresmakta og handterast på ein systematisk måte.

Risiko for å ikkje oppnå miljømålet

Fiskeridirektoratet region Vest finn grunn til å uttrykke uro over uakseptabelt høge nivå av miljøgifter i ein del kystområde i Hordaland. Det er viktig at slik påverknad blir stoppa. Det er vidare viktig å rydde opp i sediment mm som er ureina. For fiskeri og akvakulturnæringa er det særleg viktig at kvaliteten på vassmiljøet i produksjonsområda blir sikra i eit langsiktig perspektiv. Dette handlar både om å sikre naturmangfaldet, vedlikehalde gode og reine produksjonsområde, samt ivareta Noreg sitt gode omdøme som miljøbevisst produsent av sjømat. Vi er i denne samanheng mellom anna opptekne av at det ikkje vert tillate å dumpe store mengder lausmassar og produksjonsvatn i sjø utan at dei miljømessige konsekvensane av dette blir godt nok dokumentert.

Fiskeridirektoratet legg til grunn at akvakultur blir forvalta på ein måte som sikrar at vassførekomstar ikkje endrar tilstandsklasse på grunn av miljøbelastning frå akvakultur. Skulle dette bli påvist ser vi for oss at dette primært blir ei sak som må handterast fagleg etter gjeldande sektorlovgjeving. Får vi dokumentasjon på slike tilstandar vil Fiskeridirektoratet arbeide for å flytte lokaliteten. I praksis ser oppdrettaren desse problema sjølv. Ingen kystvassførekomst i Hordaland står i risiko for å ikkje oppnå miljømålet på grunn av påverknad frå akvakultur. I vassførekomstar som er sett i risiko, og der akvakultur er ein av påverkarane, vil det vere ei prioritert oppgåve for Fiskeridirektoratet å delta i det vidare samarbeidet om å forbetre vasskvaliteten i vassførekomsten.

Korleis har vi jobba og prioritert

Organiseringa av arbeidet

Det går fram av vassforskrifta § 26 at vassregionstyresmakta skal utarbeide utkast til forvaltningsplan i samarbeid med vassregionutvalet. Dersom ein ynskjer å sjå nærare på organiseringa av arbeidet vil Fiskeridirektoratet foreslå ein reform i retning av at dei viktige sakene i større grad bør drøftast i VRU, i staden for å bli delegert til ein meir lukka prosess i arbeidsutvalet. Det er i dette forumet mange med regional avgjerdskompetanse sit samla. Utover dette meiner vi at AU har fungert godt i Hordaland.

Fiskeridirektoratet har i realiteten ikkje store speleromet i det lokale arbeidet. Det kan lett skape eit feil inntrykk av rolla vår dersom vi deltar i dei mange vassområda på ein måte som tar tid og energi frå andre viktige lokale oppgåver. På bakgrunn av dei ressursmessige rammene vil Fiskeridirektoratet region vest foreslå at ein ser på om det er råd å rasjonalisere deltakinga frå statlege sektorstyresmakter i dei lokale og regionale prosessane i vassområda. Eit alternativ/ og supplement til dagens arbeidsmåte kan for eksempel vere fellessamlingar for alle vassområda i regionen når særlege tema skal spelast inn i dei lokale prosessane. For Fiskeridirektoratet er det viktig å delta i samarbeidsprosessen på ein måte som samarbeidspartnarane våre opplever som rett og naturleg. Eventuelle endringar i organisering av arbeidet bør uansett skje på ein måte som sikrar dette omsynet.

Medverknad

Etter plan og bygningsloven § 3-2 andre ledd *har alle offentlige organer rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak og skal gi planleggingsmyndigheten informasjon som kan ha betydning for planlegginga.*

Vannforskriften utdyper sektorenes ansvar i forhold til arbeidet med vassforvaltningsplanene i vassforskrifta § 22 andre ledd som sier at *Sektormyndigheter, fylkeskommuner og kommuner har innenfor sine ansvarsområde ansvar for å utrede forslag til tiltak, samt å utrede premissene for fastsettelse av miljømål.*

Vassregionstyresmakta skal i samarbeid med vassregionutvalget tilrettelegge for at alle interesserte gis anledning til å delta aktivt i gjennomføringen av denne forskriften og særlig ved utarbeidelse, revisjon og oppdatering av forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer. På forespørsel skal det i samsvar med miljøinformasjonsloven gis adgang til bakgrunnsdokumenter og opplysninger som er brukt ved utarbeidelsen av forvaltningsplaner.

Fiskeridirektoratet har, så langt vi har hatt ressursar, prøvd å etterleve overnemnde føringar om etaten sitt ansvar for å delta i planlegginga. Vi har også opplevd at vassstyresmakta i Hordaland har tatt innspel frå Fiskeridirektoratet på alvor og brukt kompetansen vår som deltakar i planlegginga innanfor område der vassforskrifta tangerer eller overlappar Fiskeridirektoratet sitt sektoransvar.

Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet har eit overlappende forvaltnings- og tilsynansvar for miljøpåverknad ved organisk utslipp frå akvakulturanlegg. Gjennom instruks har oppgåvedelinga tidlegare vore klarlagt. I samband med arbeidet med vassforskrifta har ein ikkje klart å bli samde om korleis ein skal samarbeide i denne grenseflata framover. Sett frå Fiskeridirektoratet si side har det vore skuffande å vere vitne til tilløp til revirstrid på nasjonalt nivå mellom fiskeri og miljøstyresmaktene. I Hordaland har vi i mindre grad opplevd at dette har påverka det gode samarbeidet mellom etatane. Vi har også inntrykk av at forbetring av samarbeidet mellom etatane er ei prioritert oppgåve på overordna nivå.

Vesentlege vassforvaltningsspørsmål

Fiskeridirektoratet region vest meiner det er viktig med ein presentasjon av dei viktigaste vassforvaltningsspørsmåla i forvaltningsplanen. Denne analysen er viktig for å forstå den grunnleggande tankegangen og samanhengen i samarbeidet om ei betre og meir samordna vassforvaltning. Det er dessutan viktig at forvaltningsplanen får fram vassregionstyresmakta sitt ansvar for å legge til rette for sektorovergripande prioritering og samarbeidet.

Prioriteringar i planarbeidet

Lokale tiltaksanalysar er viktige som grunnlag for prioriteringar. Det er likevel viktig at relevante vassstyresmakter evnar å kvalitetssikre analysane, samt gjere dei naudsynte *prioriteringane mellom ulike tiltak på tvers av vassområde, og på tvers av sektorar.* Vassforvaltninga blir først truverdig når ein kan dokumentere at ein klarer å prioriterer på grunnlag av kunnskap om kva som både er viktigast og samstundes økonomisk mogeleg.

Sett frå Fiskeridirektoratet sitt perspektiv er utfordringane knytt til *miljøgifter i det marine*

miljøet særleg viktig å prioritere. Det går fram av forvaltningsplanen at miljøgifter er den viktigaste grunnen til risiko for å ikkje oppnå miljømåla for kystvatn i vassregionen. Vi vil gjerne sjå ein effektiv plan for korleis ein skal unngå nye utslepp av miljøgifter til fjordmiljøet og korleis ein skal handtere utfordringane knytt til opprydding av botnsediment og skadar på økosystemet. I dag har vi til dømes kosthaldsråd for fleire botnlevande artar over eit stort område av Hordaland fylke. Denne situasjonen bør vi prøve å kome oss ut av. Fiskeridirektoratet region vest er difor samd i det som står under kapittel 8.1 om Auka midlar og heimel for opprydding av miljøgifter.

Fiskeri og akvakultur er ikkje berre næringar som påverkar vassmiljøet på linje med mange andre næringar. Dette er også næringar som har ei langsiktig interesse i å vedlikehalde reine og gode produksjonsområde for næringsaktiviteten dei driv med.

Ansvarleg gjering av overordna nivå i forvaltninga, departementa, bør også vere eit viktig område for samarbeid i 2016-2021. Uklare liner og interessekonfliktar frå toppen og nedover i systemet har skapt vanskar. Vanskelege saker er blitt pressa nedover i staden for å bli løfta opp til prinsipiell avgjerd. Dette svært uheldig.

Usemjje/uavklarte problemstillingar

Vassregionstyresmakta skal arbeide for at det blir oppnådd semje om utkast til forvaltningsplan i vassregionutvalet. Vassregionstyresmakta eller medlemene i vassregionutvalet kan krevje at eventuell usemje blir referert i planen. Ved behov kan spørsmål også krevjast avklart sentralt. Fiskeridirektoratet meiner at vassregion Hordaland har å klart etablere eit konstruktiv samarbeid mellom partane. Sjølv om det er detaljar i planen vi meiner burde vore teke ut eller skrive på ein annan måte så vil vi slutte oss til forvaltningsplanen for 2016-2021 som grunnlag for vidare samarbeid.

Vi er likevel kritiske til at spørsmål knytt til påverknad frå havbruk fekk lov til å ta så mykje tid og merksemd bort frå andre viktige spørsmål før det vart avklart korleis desse spørsmåla skulle handterast. Styrking av samhandlingsevna og evna til å finne måtar å løyse konfliktar på bør prioriterast i planperioden 2016-2021. At dei same uavklarte spørsmåla stadig kjem oppatt i diskusjonen tener ingen legitim interesse. Desse "omkampane" kan i verste fall "smitte over" på andre saker og til slutt skade samarbeidsrelasjonane mellom partnarane på ein måte som er i strid med formålet i vassforskrifta og regional plan for vassregion Hordaland. Det er difor viktig å vite når ein bør ein oppsummere status og avlevere saker til overordna nivå for avgjerd.

Overvaking

Overvaking er eit av områda der samarbeidet ligg langt etter skjema. Etter gjeldande regelverk skulle det innan utgangen av 2012 vere på plass regionale program som gir en heilskapeleg overvaking av tilstanden i vassførekomstane. Overvakingsprogramma skal omfatte relevante økologiske, kjemiske, kvantitative og fysiske parameter i vassførekomstane, i samsvar med vedlegg II og V. For område avsett til uttak av drikkevatt og verna naturtypar og artar som skal listast i register for beskytta område etter § 16, vert det kravd overvaking basert på grunnlaget for vern. Overvaking er viktig, ressurskrevjande og underfinansiert.

Slik Fiskeridirektoratet region vest vurderer situasjonen det er forvaltningsutfordringane knytt til overvaking ein del av den heilt grunnleggande kunnskapsutfordringa vi står

overfor og som samarbeidet om vassforvaltning MÅ bygge på. Etter Fiskeridirektoratet sitt syn bør difor fylgjande vere eit av dei mest sentrale spørsmåla i planperioden 2016-2021:
Korleis kan vi samarbeide om å bygge opp og dele den kunnskapen vi treng for å skape ei betre og meir samordna vassforvaltning i Noreg?

Tiltaksprogram

Tiltaksprogrammet er ikkje ein del av plan for vassregion Hordaland. Dette arbeidet er ein faglig prosess ved sidan av arbeidet med regional plan. Arbeidet med tiltaksprogram må knytast opp mot konklusjonane av gjennomført klassifisering, karakterisering og risikovurdering av vassførekomstane.

Vassforskrifta § 14 inneheld ei oppstilling over det som eventuelt må grunnleggjast særskilt i forvaltningsplanen. Ut frå plandokumentet kan vi ikkje sjå at det ligg føre slike forhold i vassregion Hordaland for 2016-2021. Fiskeridirektoratet vil gi ein eigen uttale til tiltaksprogrammet.

Vi forventar at Vassregionmyndet involverer vassregionutvalet på ein aktiv og reell måte i arbeidet med å utarbeide tiltaksprogram. Tiltaksprogrammet skal vere sektorovergripande og bygge på gjennomførte analyser og vurderingar. Som nemnt i tidlegare tilbakemelding så er det ikkje godt nok at tiltaksanalysar frå vassområda blir vidaremidla utan at det vert gjennomført kost/nytte vurderingar og naudsynte sektorovergripande prioriteringar.

I denne samanheng viser vi til dømes til oppstillinga på side 164 som illustrerer måten dette er blitt handtert på i dei ulike vassområda. I Voss Osterfjorden vert det operert med 16 tiltak. I vest 2, Nordhordland og Sunnhordland 1 og i Hardanger 0. Tiltaka i Voss Osterfjorden korresponderer til dømes i liten grad med det Fiskeridirektoratet som sektorstyresmakt meiner er dei viktigaste miljøtiltaka i vassområdet.

Tiltaksprogrammet skal vere i samsvar med plan og bygningsloven § 6-2.

Tiltaksprogrammet skal oppsummere alle relevante tiltak som er fastsett i eller i medhald av gjeldande lover og forskrifter. Under dette kjem også det som blir fastsett i medhald av vedlegg VI i vassforskrifta. Tiltaksprogrammet skal dessutan liste opp alle relevante typar av tiltak som i tillegg vert foreslått for å oppfylle miljømåla. Fiskeridirektoratet forventar reell relevansvurdering av slike tilleggsinnspel før dei vert lagt ut som forslag til tiltak.

Eit absolutt krav må dessutan vere at det ligg føre overslag over kostnadane ved å gjennomføre tiltaka som inngår i tiltaksprogrammet. Det rettslige grunnlaget må også vere gjort greie for. Som kjent skal eventuelt vedtak om gjennomføring av tiltak gjerast av ansvarleg styresmakt etter relevant lovgjeving, innom eksisterande budsjett, og etter ei konkret vurdering av kva ein oppnår med tiltaket.

Med helsing

Kari Morvik
seksjonssjef

Hans Haddal
seniorrådgiver

Brevet er elektronisk godkjent og vert sendt utan underskrift

Mottakarliste:

Hordaland Fylkeskommune	Postboks7900	5020	BERGEN
-------------------------	--------------	------	--------

Kopi til:

Fiskarlaget Vest	Slottsgt. 3	5003	BERGEN
Fiskeri og Havbruksnæringens Landsforening	Vestnorsk Havbrukslag	5035	BERGEN
Fylkesmannen i Hordaland	Postboks 7310	5020	BERGEN
Kystverket Vest	Plan- og Kystforvaltningsavdelingen	6025	ÅLESUND
Mattilsynet	Felles postmottak	2381	BRUMUNDDAL
Norges vassdrags- og energidirektorat Region Midt Norge	Vestre Rosten 81	7075	TILLER
Tilsynsseksjonen	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN