



UiT Norges arktiske universitet

BFE-Fakultet

Hvordan er hensynene til fiskeri og havbruk ivaretatt i kystsoneplanleggingen?

En analyse av planprosesser i Vesterålen og Oslofjorden

Petter Straumsnes Myrbakken

Mastergradsoppgave i fiskeri- og havbruksvitenskap, FSK-3960, mai 2022

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Å gjøre havet regjerlig	1
1.2	Problemstilling.....	3
1.3	Rammeverket for forvaltningen av kystsonen.....	4
1.3.1	Arealplanlegging i sjø	4
1.3.2	Fra to til tre dimensjoner	5
1.3.3	Internasjonale føringer	7
1.4	Undersøkelsesenheter.....	8
1.5	Disposisjon	10
2	Metode og teori	11
2.1	Dokumentanalyse	11
2.1.1	Dokumentanalyse av planprosessene	11
2.2	Beslutningsteori som metode.....	13
2.2.1	Politikk-forhandlingsmodellen.....	15
2.3	Etisk refleksjon	16
3	Overordnede føringer og forvaltningsverktøy.....	18
3.1	Areal som forvaltningsobjekt	18
3.2	De tre nivåene; Stat, region og kommune	19
3.3	Forvaltningsverktøy for fiskeri og havbruk i kystsonen.....	20
3.3.1	Fiskeriforvaltning	20
3.3.2	Havbruksforvaltning.....	22
3.3.3	Marint vern.....	23
3.4	Deltakelse i kystzoneplanlegging	24
3.5	Lover og regler	26
3.6	Plan- og bygningsloven	27
3.7	Vannforskriften.....	28

3.8	Oversikt over sektorlover som berører plan- og bygningsloven	28
3.8.1	Akvakulturloven.....	29
3.8.2	Havressursloven	29
3.8.3	Naturmangfoldloven.....	30
4	Vesterålen kystsoneplan – Planprosess, innhold og utfall	31
4.1	Planområdet	31
4.1.1	Aktivitet og tilstand.....	33
4.2	Aktører og næringens betydning	34
4.2.1	Fiskeri.....	34
4.2.2	Akvakultur.....	35
4.2.3	Vesterålen regionråd	36
4.3	Planprosess Vesterålen fra A-Å.....	37
4.3.1	Organisering av arbeidet og rollefordeling	37
4.3.2	De fem fasene i planprosessen	38
4.4	Fase 1. Rammeavklaring og planprogram	39
4.5	Fase 2. Prosessforløp, følgemøter og innspill.....	41
4.5.1	Relevante innspill og svar	42
4.6	Fase 3. Planfasen – konsekvensutredninger og alternativer	46
4.7	Fase 4. Utarbeide planforslag – Offentlig ettersyn.....	52
4.7.1	Arbeidsmøte i ressursgruppene 1. september 2021	52
4.7.2	Planprogram til offentlig ettersyn	54
4.7.3	Ytterlig medvirkning fra fiskeri og havbruk	55
4.7.4	Hovedformål.....	55
4.8	Fase 5. Sluttfasen – Merknadsbehandling og endringer før politisk vedtak av kommunedelplanene	57
4.9	Utfall.....	58
5	Helhetlig plan for en ren og frisk Oslofjord – Planprosessen, innhold og utfall.....	59

5.1	Planområdet	59
5.1.1	Aktivitet og tilstand.....	61
5.2	Aktører og nærings betydning	63
5.2.1	Prosjekter.....	64
5.2.2	Fiskeri.....	65
5.2.3	Akvakultur.....	67
5.3	Planprosess Oslofjorden fra A-Å.....	68
5.3.1	Organisering av arbeidet og rollefordeling	68
5.3.2	De fem fasene i planprosessen	69
5.4	Fase 1. Rammeavklaring	70
5.5	Fase 2. Prosessforløpet – Innspillskonferansen.....	72
5.5.1	Oppsummering av gruppearbeidet	72
5.5.2	Fremdrift.....	74
5.5.3	Relevante innspill etter konferansen - 3. oktober 2019.....	75
5.6	Fase 3. Planfasen – Kunnskapssyntesen (miljøtilstand og økonomiske verdier)	77
5.6.1	Kunnskapsstatus Oslofjorden.....	78
5.6.2	Verdier i Oslofjorden: Økonomiske verdier tilknyttet økosystemtjenester fra fjorden og strandsonen	81
5.7	Fase 4. Utarbeide planforslag	83
5.7.1	Forslag til planprogram	84
5.7.2	Hovedformål.....	86
5.7.3	Oppfordring til helhetlig forvaltning av arealbruken langs Oslofjorden.....	88
5.8	Fase 5. Sluttfasen – Merknadsbehandling og endringer før Politisk vedtak	88
5.8.1	Tiltak for å bedre miljøtilstanden	90
5.8.2	Tiltak for å fremme et aktivt friluftsliv	90
5.8.3	Tverrgående tiltak for en helhetlig forvaltning av Oslofjorden	91
5.9	Utfall.....	91

6	Diskusjon.....	93
6.1	Hva slags problemforståelse ligger til grunn for kystsoneplanene?	94
6.2	Hvordan tilrettelegger planene for fiskeri og havbruk?.....	98
6.2.1	Vesterålen.....	99
6.2.2	Oslofjorden.....	100
6.2.3	Noen oppsummerende og konkluderende merknader	101
6.3	Konklusjon.....	102
7	Referanseliste	104

Forord

Jeg har hatt to veiledere som begge fortjener å takkes. Alf Håkon Hoel har vært en tålmodig og strukturert hovedveileder. Jahn Petter Johnsen har vært en engasjert og hjelpsom biveileder. Begge har lest og kommentert en lang rekke utkast, hjulpet meg i tid og utider og vært mine veivisere i året som er gått. Uten dem hadde jeg ikke overlevd i dette havet av dokumenter.

I direkte sammenheng til oppgaven vil jeg takke Erlend Moksness som regnet ut arealet på Oslofjorden for meg etter definisjonen «sjø- og kystområdene fra svenskegrensen til fylkesgrensen mot Agder og ut til grensen for forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak». Merkverdig at denne opplysningen ikke var å oppdrive på nett.

Jeg ønsker å rette en takk til min nærmeste familie, spesielt mine foreldre, som stadig vekker har besøkt meg i byen, tatt meg med på mange restauranter og arrangement, og motivert meg til å jobbe med oppgaven.

Jeg ønsker å rette en stor takk til klassen min, spesielt gjengen på datalabben, for det gode miljøet og samholdet. Jeg vil også takke gutta i kollektivet mitt for å ha gjort dette til et uforglemmelig år. Men forhåpentligvis blir dette det siste året mitt i kollektiv.

“There can be no justice so long as laws are absolute. Even life itself is an exercise in exceptions.” – Capt. Jean-Luc Picard,

Star Trek: The Next Generation, Season One, Episode Eight, ‘Justice’

Denne oppgaven har blitt til gjennom «Tåra, pøss og blod». Kos dere, og takk for meg!

Petter Straumsnes Myrbakken, Tromsø 16. mai 2022

Sammendrag

I denne oppgaven har jeg utført en dokumentanalyse av to ulike planprosesser for kysten ved å ta i bruk politikk-forhandlingsmodellen. Interkommunal kystsoneplan for Vesterålen og Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord. Jeg har undersøkt hvordan to planer er utviklet for å gjøre området vi kaller kystsonen, regjerlig. Kunnskapsgrunnlaget som benyttes i planlegginga er førende for hvordan forvaltningen av det mangfoldige objektet (kystsonen) iverksettes og for hvordan kysten dermed blir regjerlig. Derfor er det viktig å forstå bakgrunnen for kunnskapsgrunnlaget og problemforståelsen som ligger bak planleggingen.

Formålet med oppgaven har vært å svare på hvilken problemforståelse som ligger til grunn for kystsoneplanene, og hvordan de tilrettelegger for fiskeri og havbruk. Planene jeg har analysert er, eller i teorien skulle være, utarbeidet i et interkommunalt samarbeid. Disse to planene er eksempler på to ulike forsøk på å definere samme naturtype i en regional sammenheng, under samme begrep, kystsonen. Defineringen av de to kystsonene hadde to ulike utgangspunkt og de ulike problemforståelsene krevde ulike tiltak for å nå målsettingene som ble satt for dem. Gjennom kunnskapsgrunnlaget som ble benyttet i planleggingen og med problemforståelsen som utgangspunkt, ble de to kystsonene utformet som regjerlige objekter på ulikt vis. I Vesterålen skal kystsonen som forvaltningsobjekt reguleres for næring, mens i Oslofjorden er kystsonen konstruert som et objekt som behøver vern.

De to ulike casene er eksempler på at kystsoneplanlegging er mer enn bare kommunal samordning av ulike brukeres arealbruk og behov. Denne undersøkelsen gir gjennom sammenlikningen av de to planene økt forståelse i variasjon av betingelser for kystsoneplanleggingen.

1 Innledning

1.1 Å gjøre havet regjerlig

Havet var fra tidlig av ansett for å være et stykke uregjerlig natur som mennesket ikke kunne utøve innflytelse over (Solås, 2014). Vi har en noenlunde god oversikt over ressursene i havet, hvor mye som er der, hvor vi finner det, og hvor mye vi kan høste (tålegrense). Men hvor god kontroll har vi på selve havet, eller området ressursene befinner seg i? Havet i likhet med den øvrige naturen er et komplekst system som vi ikke kan beskrive og forstå fullstendig. For at natur skal bli et håndterlig forvaltningsobjekt, må den som Asdal (2004) skriver, gjøres regjerlig for forvaltningsmyndigheter. Det vil si å avgrense naturen til et objekt som kan behandles teknisk, politisk og vitenskapelig (Solås, 2014). Natur som forvaltningsobjekt blir derfor en modell eller representasjon av virkeligheten, som kan defineres og beskrives gjennom kart, tabeller, beskrivelser eller kategoriseringer som gjør den regjerlig. Alt som ikke passer inn i modellen eller som ikke lar seg beskrive, blir utilgjengelig informasjon for beslutningstakere.

Innen fiskeriforvaltningen har en bestandsmodeller som brukes til å beregne det en antar er et forsvarlig uttak av fisk (Holm, 1996; Jahn Petter Johnsen et al., 2009). I forvaltningssammenheng er derfor informasjonen og prosedyrene for å tilegne seg den, avgjørende for hvordan forvaltningsverktøy og tiltak blir etablert og iverksatt (Solås, 2014). Akvakultur reguleres av mange ulike hensyn av myndigheter og regelverk, som vi skal se nærmere på i kapittel 3. Som en del av å gjøre områdene regjerlig vil metodene, modellene og instrumentene som brukes redusere kompleksiteten i systemet. Denne «reduksjonismen» er det som gjør forvaltningen av områdene mulig (Jahn Petter Johnsen et al., 2014). Forvaltningsmyndighetene må altså forholde seg til en sammensetning av dokumentert natur og drøfting satt i system. Det fører til at vi forvalter naturen basert på måten naturen produseres og presenteres på; ikke fullkomment, men som noe forståelig og regjerlig (Asdal, 2004). «Naturen» slik den defineres av forvaltningen, blir dermed til gjennom en samvirkning av prosedyrer, profesjoner, og lover og regler.

Kystsonerplaner er slike forvaltningsverktøy som er produsert i en samhandling av prosedyrer, profesjoner, og lover og regler som igjen danner grunnlaget for en database av arealbasert informasjon som blir grunnlag for en plan (Latour, 2004). Som vi skal se på senere kan kystsonerplaner ha stor variasjon både i «input» og «output» selv om de er basert på de samme forvaltningsverktøyene. Med input mener jeg hvilken type og mengde kunnskap og

erfaring forvaltningsmyndighetene henter inn, som igjen påvirker hvordan de ferdige planene (output) blir sende ut.

I denne oppgaven skal jeg undersøke hvordan to planer er utviklet for å gjøre området vi kaller kystsonen regjerlig. Plan- og bygningsloven (PBL) (2008, § 1-2) gir kommuner myndighet til å lage kystsoneplaner. PBL definerer området til sjøs som kommuner har myndighet over som; «I sjøområder gjelder loven ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene.» I dette tilfellet skal forvaltningen skje i en juridisk definert kystsone som avgrensede objekt, med kystsoneplaner som baserer seg på beregninger og grensefastsettelser av arealer for tiltak og bruk.

Kystsoneplaner kan sees på som mangfoldige objekter. Mol (2002) brukte begrepet “mangfoldige objekter” (multiple objects) innenfor medisin, mens Solås (2014) bruker dette begrepet og knytter det direkte opp mot kystsoneplanlegging. Et mangfoldig objekt (f.eks. en kystsone) har mange egenskaper og identiteter samtidig, men fungerer også som et helhetlig objekt. Denne helheten er ikke naturgitt, men heller et produkt av tidligere prosesser som modellerer objektet som en helhet (Solås, 2014). Som mangfoldig objekt er en kystsone berørt av et stort institusjonelt mangfold som sammen, og til dels overlappende, forvalter kystsonen. Prosessen med å utforme en kystsoneplan kan sees som en åpen politisk arena, hvor hvem som helst kan ytre sine meninger.

Et av grunnprinsippene i offentlig forvaltning er at en behøver et regjerlig objekt for å kunne forvalte noe. Med en kystsoneplan som objekt forsøker man å definere hvilke tiltak som må gjennomføres i forvaltningen av kysten. Det vil variere i tid og rom hvilke tiltak som er nødvendig, alt ettersom hva slags utfordringer man står ovenfor i et gitt område. Kunnskapsgrunnlaget som benyttes i planlegginga er førende for hvordan forvaltningen av det mangfoldige objektet iverksettes og for hvordan kysten dermed blir regjerlig. Derfor er det viktig å forstå bakgrunnen for kunnskapsgrunnlaget og problemforståelsen som ligger bak planleggingen. Forståelsen av utfordringene man står ovenfor legger føring for om det blir mer forvaltning for vern, eller mer forvaltning for bruk.

I denne oppgaven skal jeg analysere hvordan to planprosesser søker å gjøre den definerte kystsonen regjerlig. De to planene dekker sjøarealet til flere nærliggende kommuner for å ha en felles plan på tvers av kommunegrensene. Planprosessene har ulike innslag av aktører, men det er noe jeg kommer tilbake til senere i oppgaven. Planene vil gjelde for alle

kommunene innenfor hvert definerte området, men det er fortsatt formelt sett en samling av selvstendige kommunale planer, i den forstand at hvert enkelt kommunestyre må vedta planen for sitt område. Forvaltningen av sjøarealene må basere seg på eksisterende og ny kunnskap. Slik kunnskapsinnhenting kan ikke gjennomføres gjennom individuelle planavklaringer i hver enkelt kommune. «Hverken flo, fjære eller det biologiske mangfoldet, lar seg i særlig stor grad påvirke av kommunegrensene» (Vesterålen regionråd, 2020a). Sjøarealene er en felles ressurs, der verken kommunegrenser eller fylkesgrenser stopper effekter av tiltak og virksomhet. Tiltak i en kommune kan ha store innvirkninger på nabokommunen. Det er derfor viktig at arealforvaltningen i sjøarealene sees i en større sammenheng basert på et felles kunnskapsgrunnlag. Kommunene kan også ha ulike interesser til arealbruk i sjø (Vesterålen regionråd, 2020a). Noen kommuner kan ha ønske om økt oppdrett, mens andre kan være mer tilbakeholden. En felles plan må kunne gjenspeile verdiene til hver enkelt kommune inkludert.

I Norge har vi en langstrakt kyst med gode naturgitte forhold for næringsliv som gir muligheter for vekst. Men tilgangen til land- og sjøområder er ikke ubegrenset. Det er en økende interesse fra flere hold om å drive ulike aktiviteter på kysten, men disse interessene kan føre til økt konflikt. Gode fiskeområder kan også være gode områder for akvakultur. Klare retningslinjer for disponering av arealer er essensielt for å redusere slike konflikter. Samtidig som en ønsker å øke aktiviteten i f.eks. fiskeri- og havbruksnæringen er det også behov for å bevare økosystemene i havet. FNs bærekraftsmål¹ og aichimålene² kan leses som en oppfordring til å øke både næringsaktivitet og til bevaring av havet. Utfordringen blir å finne en balanse som holder oss unna grensene for hva både naturen tåler, og også oppnår de internasjonale målene for fremtiden. Se f.eks. FNs bærekraftsmål 2 – «utrydde sult» opp mot bærekraftsmål 14 – «liv under vann»; Hvis sjømat skal ha en sentral rolle i å utrydde sult innen 2030 (Nagelsen & Muri, 2021) må vi samtidig passe på at bærekraftsmål 14 ikke blir glemt. Med å fokusere på to mål samtidig øker vi synergien, noe som kan gjøre målene mer oppnåelig i praksis.

1.2 Problemstilling

I denne oppgaven skal jeg undersøke to planer for kystsonen som er, eller i teorien skal være, utarbeidet i et interkommunalt samarbeid. I Oslofjorden skal vi se at andre myndigheter

¹ <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>

² <https://www.sabima.no/aichi-malene/>

kommer inn i bildet. Med bruk av ulike forvaltningsverktøy er det interessant å studere hvordan slike planer blir til og hvordan resultatet blir. Siden de to casene er såpass ulike, vil en sammenlikning av dem også kunne gi økt innsyn i variasjon av betingelser for kystzoneplanlegging. Hvilke aktører som blir inkludert, hvordan de blir inkludert, problemforståelse og -definisjon og kunnskapsgrunnlaget som benyttes spiller en stor rolle i hvordan planene utarbeides, og det legger føring for hvordan områdene deretter forvaltes. Det er interessant å se på hvilket kunnskapsgrunnlag og hvilke premisser de to planprosessene baserer sin forvaltning. Hvilke hensyn som tas er vidt forskjellig i disse casene. Med såpass ulike områder som Oslofjorden og Vesterålen vil det også være interessant å se hvordan de håndterer de samme utfordringene når det gjelder tilrettelegging for fiskeri og havbruk.

Problemstillingene jeg ønsker å svare på er som følger:

- i. Hva slags problemforståelse ligger til grunn for kystzoneplanene?**
- ii. Hvordan tilrettelegger planene for fiskeri og havbruk?**

Det finnes et hav av problemer og løsninger, men med hvilket kunnskapsgrunnlag begrunner beslutningstakerne de valgte løsningene? Det er forventet å finne nokså ulike svar fra de to områdene, men alt er ikke så svarthvitt som en skulle tro om en bare graver (eller dykker) litt dypere i dokumentene.

1.3 Rammeverket for forvaltningen av kystsonen

Videre i dette kapittelet vil jeg si litt om hvilket rammeverk som ligger bak arealplanlegging på kysten. Med rammeverk menes det her hva som ligger til grunn for at kystsonen har blitt mulig å forvalte som et stykke regjerlig areal. Hvordan vi ser på kysten og tolker gitte føringer har mye å si for hvordan kystzoneplanen blir utformet. Videre vil jeg også kort beskrive internasjonale føringer som påvirker måten vi utøver dagens kystzoneplanlegging.

1.3.1 Arealplanlegging i sjø

En kommunal planlegging må ta utgangspunkt i lokale forhold, men samtidig ta høyde for statlige og regionale mål og føringer. Det finnes grovt sett tre ulike forvaltningsregimer, eller rammeverk, i kystsonen. De tre regimene omhandler kystsonen og er enkle empiriske, men betyr forskjellige ting. Her ser vi et eksempel på kystsonen som mangfoldige objekter; Vannforskriften omhandler kystsonen, men gir ikke samme definisjon på kystsonene som PBL. Vannforskriften definerer ulike former for vann, blant annet kystvann «Saltvann fra en

nautisk mil utenfor grunnlinjen og inntil land eller ytre grense for brakkvann, samt ut til den ytre grensen for territorialfarvannet med hensyn til kjemisk tilstand» (Vannforskriften, 2006, § 3-f). Kommunene, med hjemmel i PBL, bestemmer hvilke aktiviteter som kan foregå på bestemte areal. Hvordan aktivitetene skal foregå er det nasjonale sektormyndighetene som bestemmer (Solås, 2014) gjennom lover og regler for bl.a. fiskeri, akvakultur, transport, bevaring av miljø, osv. I tillegg gjelder vannforskriften som et overordnet mål om helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannmiljøet og vannressursene våre. Disse tre forvaltningsregimene har ulike målsetninger som kan være motstridende. Her er det kystsoneplanleggingen kommer inn som et verktøy for å finne løsninger som alle til en viss grad kan enes om i arealplanleggingen. I kapittel 3 vil jeg utdype PBL, sektorlovgivninger, vannforskriften, og andre relevante lover og regler.

1.3.2 Fra to til tre dimensjoner

Da den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft i 2009, kom det en betydningsfull endring av premissene for planleggingen. Før handlet det hovedsakelig om å koordinere interessene på ulike nivå langs kysten. Nå er hovedformålet med planleggingen å sikre en bærekraftig utvikling (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-1; Plan- og bygningsloven, 1985, § 1).

Dagens PBL skal ivareta mange «nye» hensyn og problemstillinger som ikke var like fremtredende før 2009: Vindkraft, flerbruksareal, klimaendringer og flyttbare merder for å nevne noen. Soneinndeling (her er sone ment som kystsone definert etter parametere i PBL) basert på areal hvor ulike aktiviteter kan foregå har til nå vært en hensiktsmessig praksis. Med bærekraftig utvikling som mål rettes fokuset mot en økosystembasert forvaltning hvor areal i seg selv blir mindre «viktig» (Solås, 2014). Mange etablerte soner for ulike aktiviteter baserer seg på gammel kunnskap, eller har aldri vært underlagt en ordentlig kystsoneplan. I dag ansees en sone som noe mer enn bare en sone til bestemt bruk, den representerer også ulike naturformer som for eksempel et økosystem (Johnsen & Hersoug, 2021). Et ønske om å bevare biologisk mangfold kan ikke nødvendigvis arealbegrenses. Med økosystembasert forvaltning må vi vurdere forvaltningstiltak ut fra effektene de kan ha på hele økosystemet hvor tiltaket treffes, og på andre nærliggende økosystemer (Solås, 2014).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet³ skriver;

«Utviklingen i havbruks- og fiskerinæringen, sammen med stadig økende bruk av kystområdene til rekreasjon og fritidsbåtbruk, har økt behovet for en mer samordnet kystsonoplanlegging. Målet er både å legge til rette for en god og bærekraftig ressursutnytting og vekst i havbruksnæringen, og å sikre langsiktig vern av naturmangfold, kulturminner og god avveining mellom ulike brukerinteresser. Det utvidede virkeområdet, både tematisk og geografisk, gir kommunene store muligheter i planleggingen av de kystnære sjøområdene, men også ansvar for å imøtekomme nasjonale målsettinger.»

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s 7.)

Dette er hensyn som krever en nye definisjon på hva areal til sjøs innebærer. Arealutvalget⁴ 2011 sier:

“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. Areal vil vanligvis være en samlebetegnelse eller et fortettet uttrykk for en rekke andre kvaliteter som møtes i et areal eller geografisk punkt” (Arealutvalget, 2011, s. 13).

Den nye tilnærmingen i PBL krever altså mer av forvaltningen enn soneinndeling basert på areal. Det vil ikke si at soneinndeling er bortkastet. Vi kan fremdeles regulere bruk av overflateareal, den tilhørende vannsøylen, bunnarealet og stasjonære ressurser med soneinndeling, men nå må vi samtidig ta hensyn til dynamikken i økosystemet. Bruken av areal kan ha store effekter på nærliggende områder, økosystemet og ikke-stasjonære ressurser som krever en annen form for forvaltning enn bare sonering (Hersoug & Johnsen, 2012). Målet for kystsoneforvaltning generelt er å kunne opprettholde en helhetlig områdeforvaltning som ser all aktivitet i sammenheng (Douvere, 2008).

³ Nå kalt kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).

⁴ Ekspertutvalget for effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen (forkortet til Arealutvalget) ble oppnevnt ved brev fra Fiskeri- og kystdepartementet av 10. september 2009.

Et forvaltningsbegrep som brukes for å fange opp ulike hensyn og planlegge helhetlig er Marine Spatial Planning (MSP). MSP er et forsøk på å løse ressursforvaltningsutfordringer, blant annet ved å inkludere det tredimensjonale marine rommet i drøftingen av bruk og bevaring til sjøs. Disponeringen av områder må igjennom en beslutningsprosess hvor en ser på mulighetene for å oppnå økologiske, økonomiske og sosiale mål. Første steg blir å definere det geografiske området som skal forvaltes, kystsonen i dette tilfellet, og deretter sette mål for en bærekraftig utvikling. Som en del av kunnskapsgrunnet blir det viktig å kartlegge alle økologiske ressurser i og menneskelig bruk av området, ikke ulikt praksisen i våre kystsoner (Solås, 2014). Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet og Miljødirektoratet, Statens kartverk m.fl. er involvert i kartleggingsprosesser. Inkludering av ny kunnskap og nye interesser styrker argumentet om at kystsonen kan sees på som et mangfoldig objekt med mange egenskaper, funksjoner og betydninger samtidig.

Fordeling av overflateareal til ulike aktiviteter gir ikke godt nok grunnlag til å si noen om hvordan aktivitetene påvirker vannsøylen og ressursene som finnes der. Dermed kan den nye måten å tenke forvaltning på beskrives som en tredimensjonal planlegging (Hersoug, 2012). Å planlegge bruken og bevaringen av kysten blir altså stadig mer krevende jo mer kunnskap som kreves og hensyn som skal etterleves.

Vi lever i en verden hvor ressurser fra havet i økende grad må utnyttes for å gi næring til en stadig voksende befolkning. Med dagens teknologiske utvikling er det mange som mener at vi nærmer oss en ny æra sammenlignbart med utviklingen av landbruk for 5000 år siden (Samferdselsdepartementet, 2016). Fremtiden er usikker, og alt må håndteres på en bærekraftig måte samtidig som vi må håndtere klimatrusler og en usikker geopolitisk situasjon. Aktørene i blå sektor må være mer samordnet for å mestre fremtidige oppgaver og problemstillinger, spesielt siden fremtidige problem og løsninger til nå kan være ukjent (Samferdselsdepartementet, 2016). Kunnskapsutveksling og tett samarbeid mellom ulike forvaltningsmyndigheter og -nivåer kan være nøkkelen til å håndtere fremtidige utfordringer.

1.3.3 Internasjonale føringer

Det er en rekke internasjonale avtaler som legger føringer for hvordan en nasjon bør eller skal styre landet sitt. «Havets grunnlov» eller havrettskonvensjonen fra 1982 regulerer det meste som har med havet å gjøre (FN, 2020). Sammen med FN-avtalen om fiskebestander fra 1995 ble grunnlaget for regionalt fiskerisamarbeid styrket. Konvensjonen gir grunnlag for bestemmelser om fiske og oljeutvinning miljøspørsmål, ferdsel, inndeling i maritime soner,

og regler for grensesetting mellom stater. 1. mars 2019 vedtok FNs generalforsamling å utpeke dette tiåret som en innsats for restaurering av økosystemer (UN, 2019). Målet var å legge til rette for økt politisk støtte, styrke forskningen og øke den økonomiske innsatsen for å kunne restaurere i et betydelige omfang (Vannportalen, 2019). Nasjonale føringer påvirker hvordan den lokale styringen og de politiske rammene rundt planlegging kan utformes. I tillegg til avtaler som legger føringer for hvordan vi skal forvalte kysten må vi også forholde oss til ikke fult så klare rammer. Bærekraftsmålene gir ingen rettslige føringer, men det er noe Norge velger å inkludere sentralt i planleggingen;

«Regjeringen har bestemt at FNs 17 bærekraftsmål, som Norge har sluttet seg til, skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer, også i Norge. Det er derfor viktig at bærekraftsmålene blir en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019)

I forvaltning av fiskeri og akvakultur innebærer slike internasjonale føringer og forpliktelser at norsk lovgivning og norsk praksis må holde en standard som er fastlagt i disse avtalene. Når det gjelder regulering av fiskeriene på et internasjonalt nivå har kvoteråd, fastsettelse av TAC og fordeling mellom land vært de viktigste forvaltningsverktøyene. Det viktigste hensynet som bestemmer hva som skjer internasjonalt er hensynet til å bevare bestandene (Holm & Kathrine, 2013). Forvaltning av fiskeressursene har som hovedmål å sikre en bærekraftig beskatning. Denne målsettingen skjer i praksis ved et system som begrenser og regulerer adgangen til og uttaket fra fiskeressursene (Holm & Kathrine, 2013). Det kan i praksis utøves som begrensinger på hvor, når og hvordan det kan fiskes.

1.4 Undersøkelsesenheter

Jeg har valgt å analysere to planprosesser tilhørende Vesterålen og Oslofjorden. De er ikke tilfeldig valgte caser; snarere er de strategisk valgt. Begge har nye planer med noe ulikt utgangspunkt. Vesterålen har en interkommunale kystsonerplaner planlagt iht. plan- og bygningslovens kap. 9. For Oslofjorden er det Stortinget som har bedt regjeringen legge fram en helhetlig plan for fjorden. Her vil jeg hovedsakelig se på den helhetlige tiltaksplanen publisert av Klima- og miljødepartementet. Vesterålen sin plan ble utarbeidet underveis i arbeidet med denne masteroppgaven. Det at begge sonene har nye planer betyr at det er god tilgang på ferske data om utarbeidelsen av planene. Disse dataene åpner opp for å drøfte avgjørelsene sett opp mot dagens utfordringer og kriterier. Det er forventet at resultatet vil gi et dagsaktuelt svar på problemforståelsen og tilretteleggingen for fiskeri og havbruk.

Selv om begge i teorien er interkommunale planer, er det noen grunnleggende forskjeller på dem med tanke på omfang og forvaltningsmål. Det at planene er så ulike gjør det interessant å se på hvordan de ble slik. I kapittel 4 og 5 vil jeg ta for meg casene i detalj, men her er det på sin plass med en overordnet beskrivelse av geografien i områdene.

For Vesterålen dekker området som skal planlegges sjøarealene i seks kommuner; Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes. Planområdet strekker seg fra Vesterålsfjorden i sør til Andfjorden i nord. I Vesterålen bor det ca. 32.500 mennesker fordelt på de fem øyene; Andøya, Langøya, Hadseløya, Austvågøya og Norges største øy – Hinnøya (Visit-Vesterålen, i.d.-a). Bosettingen er spredt blant enslige hus uten vei, små samfunn og noen større sentra. Landskapet veksler fra vilt terreng med skarpe tinder, til brede strandflater med stor bebyggelse. I Vesterålen finner en fjorder og sund, skjærgårder, elver og vann, myrområder, daler og tilløp til vidder. Området består av flere mindre fjordsystemer, og noen større og mer åpne fjordsystemer, i tillegg til åpne områder ut mot storhavet. På grunn av den varme Golfstrømmen er klimaet i distriktet mye mildere enn andre strøk i verden på samme breddegrad, og på ingen andre steder i Norge kommer kyststrømmen så nært land som på yttersida av Vesterålen. De næringsrike sjøområdene rundt øygruppa gir normalt rikelig med føde for en rekke sjøfuglarter og fisk. Golfstrømmen muliggjør det klimatiske grunnlaget som kystkulturen og næringslivet bygger på (Visit-Vesterålen, i.d.-a). Typisk for slike kystklima er relativt milde vintre og somrer. Størrelsen på planområdet er 3179 km².

Oslofjorden er en av de mest artsrike fjordene i Norge (Klima- og miljødepartementet, 2021). Langs fjorden bor det over 1,6 millioner mennesker, et befolkningstall som er forventet å øke til 2 millioner innen 2050. Oslofjorden omfatter sjø- og kystområdene fra svenskegrensen til fylkesgrensen mot Agder og ut til grensen for forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak (Klima- og miljødepartementet, 2021). Størrelsen på planområdet Oslofjorden er 2354,6 km². Oslofjorden er viktig som rekreasjonsområde, med bade- og båtliv, hytteliv, gåturer og fiske. I tillegg har fjorden landets største trafikk av ferger og lastebåter (Thorsnæs, 2021a). Det står dårlig til med miljøet mange steder. Fjorden er preget av utbygging i strandsonene, generell forurensning, bunntråling og overfiske, og giftige utslipp fra landbruk og industri (Simonsen, 2021). Allmennhetens tilgang til strandsonen er sterkt begrenset den dag i dag (Klima- og miljødepartementet, 2021).

1.5 Disposisjon

Kapitel 2 vil omhandle metoden og teorien jeg bruker for å svare på problemstillingene mine, samt en etisk refleksjon over konsekvenser oppgaven kan ha for andre. Kapittel 3 vil omhandle overordnede føringer og forvaltningsverktøy. Kapittel 4 og 5 vil omhandle respektive Vesterålen og Oslofjorden. I hvert kapittel vil jeg presentere planområdet, aktører og næringens betydning, samt gi en forenklet presentasjon av hendelsesforløpet for hele planprosessen, fra start til slutt. I kapittel 6 vil jeg drøfte casene opp mot problemstillingen, oppsummere oppgaven og komme med konklusjoner basert på funn.

2 Metode og teori

Jeg vil i all hovedsak gjøre en dokumentanalyse for å samle informasjon til å besvare problemstillingen. Jeg vil ta i bruk en modell fra beslutningsteorien for å ordne det empiriske materialet, belyse hva som skjer og forklare hvorfor ting har blitt slik de er. Modellen jeg skal anvende er en beslutningsteoretisk modell med opprinnelse fra (Allison, 1969) og som senere ble drøftet av blant annet Enderud (2003) for å beskrive en beslutningsprosess. Jeg har valgt å basere min analyse på politikk-forhandlingsmodellen hos disse forfatterne. Det kommer en utfyllende beskrivelse av modellen senere i kapitlet.

2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en av de mest brukte forskningsmetodene i samfunnsvitenskapen (Sander, 2019). Det som kjennetegner en dokumentanalyse er at en prøver å lage en systematisk beskrivelse av tekstinholdet, altså innholdet i dokumentet. Analysen forgår på sekundærdata (planprosessene, høringer og planprogram), hvor jeg prøver å besvare problemstillingen min gjennom å samle inn informasjon om og analysere andres arbeid. Før arbeidet med å analysere dokumentene kan starte er det viktig å ha klart hva som er problemstillingen. Det legges føring for hvilke dokumenter og hvilken del av de som er viktig å analysere. I arbeidet med dokumentanalysen vil jeg aller først vurdere dokumentenes pålitelighet og gyldighet.

Planene er ment å være helhetlige planer for kystsonene. Her vil jeg ut fra problemstillingens del 2 velge ut det jeg finner relevant for fiskeri og havbruk i begge planene. For å forklare deltakelse i prosessen vil jeg se på gamle dokumenter som kan belyse prosessen som leder opp til ferdige planene. Kildene til materialet jeg skal analysere vil være en blanding av statlige, regionale og kommunale dokumenter, som jeg anser som rettet mot offentligheten og politiske myndigheter på ulike nivå. Slike dokumenter fremstår med høy troverdighetsgrad. Men her kan en diskutere hvem som satte i gang prosessene, hvilke institusjoner som utførte arbeidet og hvem som ble inkludert og/eller ekskludert underveis. Analysen har som formål å belyse og besvare problemstillingen.

2.1.1 Dokumentanalyse av planprosessene

Med utgangspunkt i teorien skal jeg gjøre en kvalitativ dokumentanalyse av planprosessene. Jeg har som mål å kategorisere innholdet og hente ut data som kan bidra til å belyse

problemstillingen min. Men først vil jeg nevne litt om arbeidsprosessen og tankegangen bak mine valg.

Valg av planer som skal analyseres nærmere

For å belyse planpraksis i kommuner og regioner er det foretatt et utvalg av to viktige, men også vidt forskjellige, planprosesser. Disse to illustrerer hvor ulike tilnærminger til planprosessen kan være, samt hvordan ulike interessekonflikter i kystsonen vurderes opp mot andre økonomiske- og ikke-økonomiske interesser. Geografisk sett vil jeg se på en plan som dekker nordlige del av Nordland (kystkommuner) og en plan som dekker fjorden utenfor hovedstaden i Norge samt nærliggende kommuner.

De to planprosessene er:

- Interkommunal kystsoneplan for Vesterålen
- Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv

Grunnen til at jeg har valgt akkurat disse to casene er at de er såpass ulike når det kommer til hvem som initierte prosessene og formålet, eller problemforståelsen, som ligger bak dem. Vesterålen sin kystsoneplan oppleves som et ønske fra næringslivet med fokus på næringsutvikling, mens planen for Oslofjorden fremstår som et initiativ fra staten med fokus på vern. Det er interessante caser med ulike egenskaper. Jeg anser det som en god mulighet til å se på to veldig ulike prosesser for kystsoneplanlegging og hvordan planene ble såpass ulike. Funnene i oppgaven vil kunne ha interesse for hvordan senere planprosesser andre steder gjennomføres.

Informasjon om begge prosessene ligger tilgjengelig på internett og materialet til å analysere prosessene foreligger der. Men av de to planprosessene er bare planen for Oslofjorden endelig fullført. I mai 2022 var Vesterålen fremdeles i sluttfasen av planarbeidet. Første høringsperiode var først planlagt til september 2021. Med koronapandemien og forsinkelser tatt i betraktning var det forventet at planen skulle legges ut til offentlig ettersyn ved nyttår 2021/2022 og med sluttvedtak i mars/april 2022. Plandokument ble lagt ut til høring 31. mars 2022.

Til sammen har 32 kommuner vært berørt i planprosessene. Antall deltakere er henholdsvis seks i Vesterålen og 26 i Oslofjorden. Størrelsen på planområdet til Vesterålen er 3179 km², og kommunen har en samlet befolkning på ca. 30 000 innbyggere (Vesterålen

regionråd, 2020a). Størrelsen på planområdet Oslofjorden er 2354,6 km², og kommunene har en samlet befolkning på ca. 1,6 millioner innbyggere. Planene jeg skal se på må forholde seg til mange lover og regler. Det er derfor nødvendig med egne delkapitler for at man skal ha en forståelse for hvilke hensyn som må forfølges i henhold til lovverket (kap. 3.5-3.8).

2.2 Beslutningsteori som metode

Her vil jeg beskrive hvordan min metode for analysen er tenkt, med ønske om å gjøre oppgaven etterprøvable. Når jeg analyserer dokumentene, vil jeg stille meg spørsmål om hvordan de ble slik som de har blitt. Det endelige dokumentet jeg leser er trolig blitt til over tid etter lag på lag av tidligere dokumenter. Dokumentene jeg skal se på omhandler kystsonene hvor det er kjent at det finnes ulike interesser. Klarer jeg å se hvor forhandlinger, konflikter og ulike visjoner former dokumentet? Min oppgave blir å se på dokumentet slik det er, men jeg kommer også til å se på utfallet av hoveddokumentene og tidligere dokumenter der det er interessant å koble fortid, nåtid og fremtid. Dokumentene vil bli brukt som et oppslagsverk for å fortelle en «historie».

For å få en forståelse av planprosessen vil jeg se på hvem som tok initiativ og var med å starte prosjektene og hvem som ble inkludert, når og hvorfor. Jeg forventer å finne en god blanding av aktører fra politikk, økonomi og næringsliv, foreninger og organisasjoner som representerer ulike interesser. Planprosessen vil fortelle hva som prioriteres, og ikke, og hva som satses på i områdene. Jeg anser dokumentene som politiske dokumenter som sier noe om samfunnet det omfavner til en gitt tid.

Når jeg undersøker de ferdige planene vil jeg anse dem som komplette dokumenter og hovedsakelig bruke kilder og referanser som de selv henviser til i planene. Jeg vil også gjøre meg opp meninger om hva som finnes og ikke finnes av kilder, og hva grunnen til det kan være. Det vil være viktig å se etter hva som skjer i dokumentene. Det er viktig å være bevisst på hvilket formål har det, hvor det kommer fra og hvilke interesser som står bak. Å utarbeide en omfattende plan for kysten er et arbeid mot tiden. En må avveie mellom å få oversikt over et omfattende og stadig voksende materiale og samtidig avgrense det.

Jeg skal se på hvordan naturfenomenene og næringsaktivitetene fiskeri og havbruk blir formulert til håndterlig og regjerlige områder gjennom arbeidet med dokumentene. I denne oppgaven må jeg avgrense det empirisk for å komme i dybden på noe. Avgrensingen vil være måten jeg kategoriserer planprosessene og velger å studere dem. Jeg har valgt å studere de

mest fremtreden prosessene for deltakelse for begge planene. Det vil si utarbeidelsen av rammeavklaringen og planprogram, høring og innspill og utfallet. Her vil jeg undersøke hvordan det tilrettelegger for fiskeri og havbruk også vil jeg prøve å følge enkelte høringer/innspill fra start til ferdig plan for å se hvordan eller om de blir implementert. Planene inneholder mye mer enn bare de interessene, noe av det andre vil bli gitt en kort oppsummering, men denne oppgaven vil fokusere på fiskeri og havbruk for å avgrense det empirisk.

Kategorisering

Jeg forventer at planene skal være nokså ulike, men jeg skal analysere dem etter de samme premissene. Det jeg ser etter i planene vil altså være fiskeri- og havbrukshensyn og hvordan disse er ivaretatt. Jeg velger på forhånd ut kriterier for valg av informasjon jeg skal se etter, for så å se hvordan hver enkelt plan gjør dette. Selve drøftingen av utførelsene sett gjennom de ulike kriteriene jeg har valgt kommer i analysen (kap. 6). Planene jeg skal se på er ulike, derfor har jeg formulert noen standardiserte kriterier for å kunne foreta en sammenlikning av de to områdene;

1. Presentere casene: Først skal jeg beskrive områdenes geografi og næringenes betydning i regionen.
2. Planprosessen: Jeg skal beskrive materialet som ligger til grunn for planleggingsprosessene og gi en forenklet beskrivelse av hendelsesforløpet fra planstart til ferdig plan.
3. Utfall: Resultatet i dokumentene – planene - vil være interessant å undersøke. Hvordan er problemforståelsen? Hovedfokus? Hvilke hensyn har de tatt? Hvordan ivaretas interessene til fiskeri og havbruk? Hvor lenge er de gjeldene?

Til slutt skal jeg analysere planene og prøve å gi et tilfredsstillende svar på problemstillingen.

Feilkilder

Svakheter og styrker med måten jeg gjør en dokumentanalyse på er blant annet grunnet i vurderingskriteriene jeg velger. Vurderingskriteriene avgjør hvordan jeg leser og tilegner meg informasjon. Om jeg ikke er observant kan det være nyanser i teksten jeg overser som kan ha en indirekte effekt på problemstillingen min. Jeg kommer bare til å jobbe med sekundærdata, så oppgaven min blir veldig avhengig av hvordan jeg håndterer og vurderer andres dokumenter. Jeg baserer meg bare på offentlig informasjon. Styrken med det valget er at jeg

viser hva som er synlig for allmennheten. En svakhet med det er at viktig informasjon kan unnlates (møtereferat og andre opplysninger) og føre til at jeg analyserer og konkludere feil i forhold til hva som virkelig skjedde. Jeg kunne ha tatt kontakt med aktører som var med i prosessene for gi en kvalitativ skildring av f.eks. hvordan deltakere tilhørende fiskeri og havbruk opplevde prosessene, men det ville vært for ressurskrevende. Her vil jeg prøve å lage et fundament som andre kan bygge videre på. Som en del av oppgaven skal jeg sammenligne prosessene, men det er ikke nødvendig slik at de kan sammenlignes eller at jeg klarer å gi de en rettfærdig sammenligning. Ved å gjøre en dokumentanalyse som denne kan det være fort gjort å se seg blind, eller drukne om du vil, i havet av dokumenter. Et dokument kan føre til fire-fem andre, som igjen fører til ti andre. Det er en sjanse for at viktige dokumenter tilhørende planene blir borte i den store mengden. Dette skal jeg prøve å unngå for å minimere mine feilkilder.

2.2.1 Politikk-forhandlingsmodellen

Politikk-forhandlingsmodellen omhandler hvordan koalisjoner av ulike aktører og interesseorganisasjoner kommer frem til løsninger på problemer (Allison, 1969). Målene for problemløsningen kan endres fordi det er flere og tvetydige mål fra de ulike deltakerne (Jacobsen & Thorsvik, 2002). Mål trenger ikke defineres med en gang; de kan oppstå og/eller endres underveis i prosessen. Innsamling og bruk av informasjon er basert på særinteresser og brukes strategisk og selektivt for å ivareta de enkelte aktørenes interesser best mulig. Beslutningene er et resultat av forhandlinger (Brunsson & Olsen, 2018). Alternativet som velges er ikke nødvendigvis det beste, men det er et alternativ som kan eniges om – noe som er godt nok (tilfredsstillende) fremfor optimalisering av resultat (Østerud, 2014). Det er en modell som best beskrives å ha deltakere med begrenset rasjonalitet. Med rasjonell menes det her at aktøren viser en beregnende tilnærming til forholdet mellom målene man har og mulige løsninger (Helland, 2002). I en forhandling slik som her vil de ha forståelse for at deres egne mål ikke nødvendigvis er de eneste, men de vil prøve å få gjennomslag siden de selv ofte ser sine mål som den beste løsningen (Brunsson & Olsen, 2018; Helland, 2002). Problemer og løsninger er basert på særinteresser som settes opp mot hverandre. Beslutningsprosessen er preget av en blanding av maktforhold og interessekonflikter. Modellen er forutsigbar i den forstand at det finnes interessekonflikter en må prøve å eniges om (Enderud, 2003).

Dette er bare en av mange modeller⁵, men det den jeg finner mest egnet til å belyse beslutninger i kystzoneplanleggingen. Grunnet til at jeg ikke går igjennom flere modeller er at det ville vært for ressurskrevende for en mastergrad. I denne oppgaven ønsker jeg å tolke planene etter en modell jeg mener planprosessene bærer mest preg av og vie min fulle oppmerksomhet til denne. Politikk-forhandlingsmodellen passer godt fordi planprosessene er politiske prosesser, basert på forhandlinger mellom mange og ulike interesser. Det er rimelig å anta at aktørene er rasjonelle og vil forsøke å fremme sine interesser. Dermed vil en analyse basert på denne modellen kunne gi en plausibel tolkning av hendelsesforløpet.

Basert på de to regionenes geografi, næringsliv og øvrige interesser forventer jeg å finne stor variasjon i hvem som initierte og deltok i planprosessene og hvilket fokus planene vil ha. Jeg forventer å se at Vesterålen sin kystzoneplan har engasjert næringslivet og retter fokus mot en vekst i særlig havbruk. I planprosessen til Oslofjorden forventer jeg å finne mye engasjement fra miljøorganisasjoner og interessenter som fokuserer på økt vern. Når det kommer til næringens betydning i områdene, forventer jeg å finne stor forskjell i aktivitet og volum. På andre områder som er vanskelig å måle, f.eks. kulturell/historisk betydning for næring og nærmiljø, vil områdene kanskje stille noenlunde likt.

2.3 Etisk refleksjon

Før jeg begynner å samle inn data til oppgaven er det viktig å reflektere over potensielle konsekvenser oppgaven kan ha for enkeltpersoner og organisasjoner. Jeg må også reflektere over min objektivitet, både i forhold til teamet for oppgaven, men også min innblanding i prosessen til planene.

I denne oppgaven skal jeg undersøke hvilken problemforståelse som ligger til grunn for kystzoneplanene, og hvordan planene legger til rette for fiskeri og havbruk. Målet med oppgaven er å svare på problemstilling og på den måten reflektere over positive og negative siden med de ulike prosessforløpene. Jeg har ingen tidligere tilknytning til planprosessene eller de som står bak. Men i løpet av oppgaven sendte jeg mail til Vesterålen regionråd for å spørre om når planen skulle bli lagt ut til høring. Den originale tidsplanen (september 2021) ble ikke gjennomførbar grunnet koronapandemien. Jeg nevnte at jeg skulle skrive en

⁵ Eksempler på modeller i beslutningsteori; Rasjonell modell, politikk-forhandlingsmodell, regelmodellen, inkrementell modell og garbage-can modellen.

masteroppgave som blant annet ser på kystzoneplanen til Vesterålen og hvordan planen tilrettelegger for fiskeri og havbruk. Jeg anser det som lite sannsynlig at min mail har påvirket den videre prosessen til regionrådet, og jeg skal uansett fokusere mest på prosessforløpet opp mot en ferdig plan. Jeg mener å være objektiv i den forstand at jeg ikke har mye kjennskap til prosessene på forhånd, men jeg skriver om et emne jeg selv synes er veldig interessant. Min bakgrunn innen ressursforvaltning kan føre til at jeg fokusere mer på fiskeriene og vernehensyn enn på havbruk om jeg ikke er bevisst på å behandle dem som likeverdige gjennom hele oppgaven. Når det kommer til hvordan andre kan bli påvirket av min oppgave ser jeg ingen måter hvor enkeltpersoner kan få videre konsekvenser av den. Jeg samler ikke inn ny data, men behandler sekundærdata. Utfallet av oppgaven skildrer positive og negative sider av begge prosessforløpene. Jeg har med det en oppfatning av at jeg har behandlet de to prosessene likeverdig.

3 Overordnede føringer og forvaltningsverktøy

3.1 Areal som forvaltningsobjekt

Hvordan forvaltes areal i Norge? Det viktigste regelverket for arealforvaltning er plan- og bygningsloven. Planlegging av landareal har vært lovfestet siden 1924, men det var først i 1985 av sjøarealet ble innlemmet i planregelverket (Solås, 2014). I regelverket ble det lagt opp til en soneinndeling i kystområdet. Kommunene fikk dermed muligheten til å planlegge og bestemme over bruken av sjøareal i deres områder, definert som én nautisk mil utenfor grunnlinjen etter den nye plan og bygningsloven av 2008 (§ 1-2). Jeg formulerer meg med «lagt opp til» og «muligheten» nettopp fordi det ikke er lovpålagt å forvalte kystsonen. Det er frivillig, eller behovsstyrt ut fra om kommunen ønsker å drive med f.eks. akvakultur i området, i motsetning til planlegging på land som er lovpålagt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018; Sandbæk, 2003).

Det er selvsagt at planlegging er en fundamental aktivitet i kystzoneplanlegging. Men hvordan planleggingen påvirkes og gjennomføres er en annen sak. Det man kan være rimelig sikker på er at en bruker kunnskap og profesjonelle arbeidsmetoder for å analysere, prioritere og koordinere tiltak for å forme forvaltningen av kystsonen og oppnå fremtidsrettede mål. Men her er det vanskelig å skille hva som bestemmes av politiske avveininger og vitenskapelige avveininger (E. Falleth et al., 2012). Jeg vil ikke legge mye vekt på hvordan vi kan skille mellom bestemmelser basert på vitenskap eller politikk, men det er viktig å være bevisst på at det er et skille her som er vanskelig å definere da det er mange ulike interesser som skal avveies i en kystzoneplan. I beslutningsprosessen deltar ulike aktører med ulike roller og interesser de har i enten å hindre eller øke aktiviteten av i sluttproduktet. For at planen skal bli så helhetlig som mulig er det blant annet ønskelig å søke etter erfaringer og meninger hos alle som deltar eller blir påvirket av planleggingen (Asplan viak, 2016). Jfr. PBL § 4-1 skal planprogram redegjøre for formålet med planarbeidet, selve planprosessen med frister og deltakere og opplegget for medvirkning, hvilke alternativer som blir vurdert og behovet for utredning. Her nevner paragrafen også et behov for spesielt hensyn til grupper som «antas å bli særlig berørt» (Plan- og bygningsloven, 2008, § 4-1). Forsalg til planprogram legges ut samtidig som det sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Planprogrammet fastsetter normalt sett av planmyndigheten for området.

3.2 De tre nivåene; Stat, region og kommune

I Norge foregår planleggingen på tre nivåer; statlig, regionalt og kommunalt. Det er kommunene som planlegger det kystnære sjøarealet (inntil 1nm forbi grunnlinjen) og legger gjennom det føringer for hvilke aktiviteter som er tillatt hvor i kystsonen. I teorien har kommunens folkevalgte det siste ordet i saken, men de blir fortsatt påvirket av planleggingen på de andre myndighetsnivåene. Mens kommunene kan avsette områder, er selve aktivitetene i kystsonen oftest regulert av annet lovverk som f.eks. akvakulturloven, havressursloven og naturmangfoldloven. Statlige forventninger kommer i tillegg i form av føringer hvert 4 år uavhengig av kommunale målsettinger (Kommunal- og moderniseringdepartementet, 2019), noe som kan få direkte konsekvenser for handlingsrommet til den kommunale planleggingen (E. Falleth et al., 2011). De nasjonale forventningene er ment å følges opp i fylkeskommunenes og kommunenes arbeid med fremtidige planstrategier og planer. Slik kan en si at statlige myndigheter medvirker i den lokale planleggingen. Regjeringen har som formål å formidle den prioriterte nasjonale politikken, slik at fylkeskommuner og kommuner kan planlegge effektivt til fordel for både innbyggerne og landet. Regjeringer legger opp til lokal selvstyre, noe som betyr et økt ansvar for lokale myndigheter til å sikre nasjonale og viktige regionale interesser (Kommunal- og moderniseringdepartementet, 2019). Som et ønske fra staten om åpen dialog mellom alle partene er de nasjonale forventningene et skritt på vei for en helhetlig regional og lokal arealplanlegging.

De regionale og kommunale planstrategiene er retningsgivende i politiske prioriteringer av planinnsatsen, og er med på å gjøre det til en målrettet og ressurseffektiv prosess. Kommuneplanens samfunnsdel gir føringer for lokalsamfunnsutviklingen samtidig som at nasjonale og regionale mål tilpasses lokale forhold (Kommunal- og moderniseringdepartementet, 2019). Det er i planprosessen at ansvar plasseres og planer sikres gjennomføring. Her har kommuner rom til å diskutere om de har forutsetninger for å møte fremtidige mål, eller om de burde satse på et større og mer ressurssterkt samarbeid med nabokommuner.

Regjeringen mener at en overordnet arealstrategi i kommuneplanens samfunnsdel vil gjøre planen bedre tilpasset til å ivareta samfunnets behov og utfordringer (Kommunal- og moderniseringdepartementet, 2019). En overordnet strategi vil kunne bidra til å gjøre gode avveininger mellom nasjonal, regional og kommunal arealpolitikk. I tillegg gir strategien langsiktige mål å oppnå i kommunens areal- og ressursforvaltning.

«En overordnet arealstrategi er viktig for å samordne bolig-, areal- og transportplanleggingen, fremme næringsutvikling, redusere klimagassutslippene, tilpasse samfunnet til klimaendringene, skape sosialt bærekraftige samfunn og redusere nedbygging av dyrka mark og natur.» (Kommunal- og moderniseringdepartementet, 2019).

En fordel med en oppdatert arealplan er raskere behandling av reguleringsplaner og økt forutsigbarhet for både innbyggere og næringsliv i kommunene. 1. januar 2020 ble mange fylkeskommuner og kommuner slått sammen. Regional og kommunal planlegging blir desto viktigere for å fremme et felles kunnskapsgrunnlag og felles mål for samfunnsutviklingen. Regionreformen gir fylkeskommunene større strategisk ansvar og flere nye oppgaver i politikkområdet (kulturminneforvaltning, kultur, næring og kompetanse mm.). Regional planlegging vil være viktig for å fastsette mål for disse politikkområdene og vil være et sentralt verktøy når det kommer til å gi strategisk retning til fylkeskommunens virksomhet (Kommunal- og moderniseringdepartementet, 2019). Her er det likevel viktig å påpeke at regionale planer i utgangspunktet bare skal være rådgivende.

Men hvordan blir disse planene for kystsonen juridisk bindende? Den enkleste, og i dette tilfelle dekkende nok, vil være å si at det er ved utarbeidelsen av et kart (Solås, 2014). Plankart vedtatt i kommunestyret er juridisk bindende i perioden planen er gjeldende (E. I. Falleth & Saglie, 2012). Kartet viser hvilke planer for kystsonen kommunen(e) har for sine arealer og hvilke formål og hensyn som skal tas for bruk og bevaring av sitt kystsonereale. På denne måten har forvaltere gjort kystarealet regjerlig ved å representere naturen i et håndterbart kartformat. Videre skal vi se på hvilke forvaltningsverktøy planleggerne har disponibelt og hvordan deltakelse i kystkoseplanleggingen fungerer.

3.3 Forvaltningsverktøy for fiskeri og havbruk i kystsonen

3.3.1 Fiskeriforvaltning

Fiskeriforvaltning har i et norsk, og forså vidt vestlig, perspektiv basert seg på en blanding av eksperkunnskap og statlig innblanding siden 1970-tallet (Johnsen, 2014). I Norge ser vi det i form av en syklus, hvor kvantitative data om fiskeriene og kommersielle fiskebestander samles inn, analyseres, og danner grunnlag for styringsmaktens problemforståelse og videre bestemmelser (Fulton et al., 2011). Dette er en gjentakende årlig prosess som i Norge omtales som «reguleringshjulet». Forvaltningen har beveget seg bort fra bare å fastsette fangstkvoter for enkeltbestander, da den numeriske forvaltningen nå også tar høyde for arealbaserte tiltak.

Det er ikke noe nytt, men det er en økende oppmerksomhet rundt andre virkemidler enn fastsettelse av uttak for å bevare ressursene i havet, deriblant arealbaserte forvaltningstiltak (Solås, 2014). I Norge er det strenge begrensninger etter høstingsforskriften (2021), blant annet på maskeutforming og maskevidde (§§ 2 - 5), trålforbud (med noen unntak)(§§ 60-62), forbud på fiske av enkelte arter (§§ 39 – 40a) og begrensninger i fiske innenfor fjordlinjer (§§ 31 – 33) mm.

En god fiskeriforvaltning burde blant annet sørge for at gytefelt ikke forstyrres i gytetiden. Plansaker som går ut over kysten kan påvirke gytefelt både midlertidig og permanent. Utslipp kan føre til at områdene blir mindre attraktive for gytende fisk og utslipp kan påvirke overlevelsen av yngel (Havforskningsinstituttet, 2021). Overlevelsen av yngel er avhengig av gode oppvekstområder, derfor vil det være nødvendig å ta hensyn til gytefelt i et større og til dels regionalt perspektiv (Havforskningsinstituttet, 2021). I den forstand er det usikkert hva som skal defineres som fiskeområder i plansammenheng. De fleste mener at fiskeområder inkludere områder med aktivt yrkesfiske (rekefelt og garnfelt), men det er usikkerhet knyttet til om gyte- og oppvekstområder og kaste- og låssettingsområder burde kategoriseres som fiskeområder i en kystsoneplan (Røsvik & Sandberg, 2002). Noen mener at slike områder heller burde avsettes som «naturområde i sjø»⁶. Kaste- og låssettingsplasser er plasser som midlertidig (mens de er i bruk) fortrenger tilgangen til annen aktivitet i området.

Fiskerinæringen opplever et stadig økende press på andre aktiviteter til sjøs (turisme, oppdrett, havvind m.m.) som enten hindrer eller kommer i veien for deres næringsaktivitet (Røsvik & Sandberg, 2002). Konflikter i Sør-Norge kommer hovedsakelig av konkret arealbruk, ved at det søkes om konsesjoner i/ved fiskeområder. I tillegg er det konflikter i forhold til mudring, dumping, hytteutbygging og utlegging av rør og kabler i Sør-Norge. I Nord-Norge, og litt av Midt-Norge, er det mer konflikt og bekymring med tanke på den negative innvirkningen fiskeoppdrett kan ha på gytefelt og rekefelt (Røsvik & Sandberg, 2002).

⁶ «Må begrunnes ut fra konkrete forhold som hensyn til kartlagte naturtyper, sjøfuglområder og gyteområder av stor verdi.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020)

3.3.2 Havbruksforvaltning

En oppdrettslokalitet må igjennom en omfattende godkjenningsprosess for å kunne tas i bruk. For hver lokalitet kreves det en enkeltsøknad for å få tillatelse, dette gjennom en prosess som krever tillatelse fra flere myndigheter. Fylkeskommunen har ansvar for at kommunen lokaliteten skal ligge i får avklare søknaden med tanke på deres arealplaner. I tillegg skal Fiskeridirektoratet uttalte seg om tradisjonelle og eventuelt samiske fiskeriinteresser, Mattilsynet skal avgjøre i forhold til Matloven og Dyrevelferdslovens bestemmer, Kystverket skal avgjøre etter havne- og farvannsloven og Fylkesmannens miljøavdeling (f.eks. statsforvalteren) skal avgjøre søknaden etter forurensingsloven, naturmangfoldloven og til naturvern, friluft-, fiske-, og viltinteresser (Laksefakta, 2021). Statsforvalteren vurderer søknaden om tillatelse til fiskeoppdrett og fører tilsyn, mens Miljødirektoratet er klageinstans for statsforvalterens vedtak. I prosessen med å godkjenne en lokalitet blir det satt en grense på hvor mye fisk som til enhver tid kan være tilstede inni lokaliteten, noe som blir vurdert fra beliggenhet og miljøforhold på stedet (Laksefakta, 2021). Denne grensen kalles maksimalt tillatt biomasse (MTB). I nyere tid har myndighetene vedtatt å dele inn kysten i produksjonsområder med trafikklyssystemet som regulerer produksjonsvolumet i fargekodene rød, gul og grønn (reduksjon, på stedet hvil og vekst). Inndelingen er ment for å gi grunnlag til å håndtere miljøutfordringen og smitte generelt, men er på nåværende tidspunkt basert på spredningspotensialet til lus (Laksefakta, 2021).

Havbruksnæringens inklusiv forankringsareal på sjøbunnen har et fysisk arealbeslag på 420 km², det tilsvarer ca. 0,5 % av samlet sjøareal innenfor grunnlinjen (Nærings- og fiskeridepartementet, 2021). En av de største utfordringen for næringen er risiko for spredning av smittestoff mellom anlegg (Nærings- og fiskeridepartementet, 2021). Faktorer som spiller inn på smitterisikoen er helsetilstanden i anlegget, avstand mellom anlegg, vannstrøm og andre organismer i områder som kan bære med seg og overføre smitte (Nærings- og fiskeridepartementet, 2021). I tillegg til miljøpåvirkning er det kamp om tilgang til areal med blant annet fiskeri, offshore energiproduksjon, turisme og fritidsinteresser. Næringen kan også oppleve politisk motvilje for å etablere nye lokaliteter, blant annet ved at enkelte kommune mener de blir for lite økonomisk kompensert for arealet næringen legger beslag på (Nærings- og fiskeridepartementet, 2021).

For at næringen skal vokse og videre utvikle seg som en konkurransedyktig og bærekraftig sektor, er den avhengig av at forvaltningen forstår næringens behov (Nærings- og

fiskeridepartementet, 2021). Det krever at den offentlige forvaltningen er aktiv og kunnskapsbasert slik at det kan utvikle føringer og klare grenser for havbruksproduksjonen som skaper en sunn vekst i næringen. Gjennom utviklingstillatelser og i konsesjonspolitikken har myndighetene mulighet til å bidra til teknologiutvikling og innovasjon i næringen (Nærings- og fiskeridepartementet, 2021).

3.3.3 Marint vern

Marine verneområder kan etableres i medhold av naturmangfoldloven (2009, §§ 1 og 2) ut til territorialfarvannet. Regjeringen legger føring for at et tverrsektorielt marint vern etter naturmangfoldloven § 39 skal bidra til at vi tar vare på et utvalg av representative, særegne, sårbare eller truede marine undersjøiske naturtyper og naturverdier langs kysten og i territorialfarvannet for fremtiden (Klima- og miljødepartementet, 2015). Formålet er å verne og beskytte områder for å ta vare på økosystemer og naturverdier. I tillegg til å ha en beskyttende hensikt kan slike områder være viktig som referanseområder for forskning og overvåking, blant annet for å se på forskjellen mellom berørte og uberørte områder (Klima- og miljødepartementet, 2015). Havressursloven (2008, § 19) hjemler opprettelsen av områder for marint vern kalt «marine beskyttede områder». I slike områder er det forbudt å høste eller på noen andre måter utnytte de viltlevende marine ressursene (§ 19). Det finnes dog unntak hvis høstingen eller utnyttingen ikke strider med formålet for beskyttelsen av området. Det argumenteres for at marine verneområder kan være fordelaktig for bevaring av natur (Hoel, 2020).

Internasjonalt har debatten rundt marine verneområder pågått i flere tiår, men i nyere tid har slike områder fått en økende oppmerksomhet både globalt og nasjonalt. Aichi-målene ble vedtatt under biologisk mangfold konvensjonen i 2010, der blant annet mål 11 var at innen 2020 skulle 10 % av kyst- og havområdene være bevart gjennom vernede områder og andre effektive område-baserte bevaringstiltak. Dette er et mål som senere ble tatt med i FN sine bærekraftsmål hvor de også utdyper at slike områder skal samsvare med «nasjonal rett og folkeretten og på grunnlag av den beste vitenskapelige kunnskapen som er tilgjengelig» (FN, 2022).

Aichi-mål 11 samsvarer med et mål Norge har hatt som nasjonalt mål i mange år. Det tredje nasjonale målet viser til at «et representativt utvalg av norsk natur skal bevares for kommende generasjoner» (Klima- og miljødepartementet, 2015). Norge har sluttet seg til målet om bevaring av 10 % av kyst- og havområdene innen 2020. I dag er rundt 5 % av

havarealene i Norge vedtatte marine verneområder (Jørgensen et al., 2021). Det er ennå en god vei igjen før vi når målet, men det er håp. Via meld. St. 29 «Heilskapleg nasjonal plan for bevaring av viktige område for marin natur» (Klima-og miljødepartementet, 2021) og HI sin rapport «Marint vern» (Jørgensen et al., 2021) viser stortinget til en nasjonal verneplan som vil etablere flere nye marine verneområder til totalt 36 områder. Norge har i dag 15 slike områder med hovedformål å bevare et utvalg av naturtyper (Jørgensen et al., 2021; Klima-og miljødepartementet, 2021).

3.4 Deltakelse i kystzoneplanlegging

Den finnes mange ulike måter for medvirkning i planarbeidet i henhold til plan- og bygningsloven (2008, §§ 5-1 - 5-7). En kan for eksempel inviteres med på selve planarbeidet som en del av arbeidsgrupper eller tilsvarende grupper. Næringen, friluftsliv og verneinteresser inviteres ofte med i planarbeidet gjennom faggrupper, innspillgrupper eller tilsvarende grupper. Involvering av lokalbefolkningen er en annen måte å få innspill fra aktører som blir berørt og har interesser i kystsonen, og som ikke ivaretas like tydelig gjennom formaliserte organisasjoner og nettverk. Dette gjøres både gjennom høringsinnspill til planutkast og folkemøter.

Mangelen på privat eiendomsrett i sjø, i motsetning til på land, bidrar til at det blir ulik praksis på hvordan deltakere blir inkludert i de ulike planprosessene (Sørdahl et al., 2017). Kystsonen rommer behovet til mange ulike brukere og interessenter som kan ivaretas. Plan- og bygningsloven (2008, § 3-2) sier at «Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når planen berører deres saksfelt». Nettopp med hjemmel i loven viser en rapport⁷ fra Nofima til at det er stor forskjell i hvilken grad offentlige organer deltar, eller om de i det hele tatt er invitert, i planprosessen (Sørdahl et al., 2017). Det er ønskelig med tidlig inkludering for å avklare arealbruk/-bevaring, slik at man unngår å senere måtte bruke mye tid på innsigelser og omarbeiding etter høringsprosesser. Det som viser seg å begrense deltagelsen for mange sektormyndigheter er manglende kapasitet og ressurser. For næringen, friluftsliv og verneinteresser er det stor variasjon for når i prosessen de deltar og hvor organisert deres aktørgrupper er. Akvakulturnæringen inviteres ofte til å gi et kollektivt

⁷ «Hvordan planlegges kystsonen?»

innspill angående deres ønsker og behov, både for nye og endrede lokaliteter. På denne måten kan de bidra med innspill som potensielt åpner opp nye områder for akvakultur.

For fiskerinæringen er det som regel interesseorganisasjoner som uttaler seg i prosessen. Fiskeri- og havbruksnæringens interesser ivaretas også via noen sektormyndigheter (fiskeridirektoratet og fylkeskommunen), som styrke deres gjennomslag. Næringene stiller altså sterkere enn friluftsliv og verneinteresser som generelt er dårligere organisert og ofte basert på frivillig initiativ (Sørdahl et al., 2017). Tillitsvalgte innen turismebedrifter og friluftstinteresser begynner å få øynene opp for viktigheten med å synliggjøre deres behov og ønsker i prosessen rundt kystzoneplanlegging, og det er forventet å høre mer fra de i fremtidige kystzoneplaner (Sørdahl et al., 2017). Lokalbefolkningen (Utviklingslag, etc.) har som regel innspill som ikke kommer klart frem via andre organisasjoner. De har også interesser og kunnskap om kystsonen som må ivaretas. Det finnes mange ulike måter å inkludere de i planprosessen, men høringsinnspill til planutkast og folkemøter er de mest vanlige virkemidlene (Sørdahl et al., 2017). Folkemøter er en del av forarbeidet, hvor de lokale får informasjon om planarbeidet og kan komme med innspill. En kjent måte å samle innspill på er ved å gi deltakerne kart over sjøområdet og få de til å markere områder de bruker eller som de mener har stor verdi. Dette kan være en ressurskrevende prosess, men det gir et godt grunnlag for å kartlegge lokal kunnskap, viktige områder og fiskeområder i kysten.

En av tankene bak å inkludere flest mulig berørte parter er å få et godt kunnskapsgrunnlag som fanger opp alle de forskjellige brukerinteressene. Tidlig medvirkning bidrar også til å dempe interessekonflikter på senere stadier. Ved å inkludere brukere er det en større sannsynlighet for at de føler et «eierskap» til planen, forstår *hva* en plan er, og har en større forståelse for hvorfor planen ikke alltid kan oppfylle akkurat deres ønsker til det fulle. Bred medvirkning kan bidra til at den endelige planen blir mer legitim. Selv om tanken er god kan det være utfordrende å sikre bred medvirkning i planprosessen, spesielt i store geografiske områder. En del av problemene i tidligere planprosesser er utfordringer med informasjonsflyt, liten grad av involvering, mangel på dekkende informasjon for å kunne uttalte seg, og utskifting av personer involvert underveis i planarbeidet (Sørdahl et al., 2017). Et ønske fra flere aktører er å ha tydelige skiller mellom informasjonsmøter (informere aktører) og høringsmøter (aktører sine innspill til planen). Ved å skille slike møter vil aktører trolig kunne forberede seg bedre å komme med bedre tilbakemeldinger. Dette vil selvfølgelig være mer tidskrevende og senke framdriften i planarbeidet, men sluttproduktet (kystzoneplanen), vil trolig bli mindre kontroversielt.

3.5 Lover og regler

For å ikke være gjentakende vil jeg samle likhetene i planprosessene her. Begge planene må forholde seg fullkomment til nasjonale og regionale føringer som f.eks. lover og forskrifter, retningslinjer og etablerte statlige og regionale planer og dokument, samt høringsprosessen. I mengden lover og forskrifter er det fornuftig å bare nevne de viktigste, slik Vesterålen regionråd (2020) har gjort (Tabell 1).

Tabell 1 En oversikt over viktige lover og forskrifter for kystsoneplanlegging (Vesterålen regionråd, 2020)

Viktige lover og forskrifter for kystsoneplanlegging

Plan- og bygningsloven	Akvakulturloven
Naturmangfoldloven	Havressursloven
Vannforskriften	Kommuneloven
Forurensingsloven	Folkehelseloven
Havenergiloven	Sikkerhetsloven
Forskrift om militære forbudsområder innen Sjøforsvaret	Reindrifftsloven
Energiloven	Forskrift om konsekvensutredninger
Havne- og farvannsloven	Friluftsløven

Disse vil være like relevant for Oslofjorden, med unntak av reindrifftsloven. Matloven nevnes ikke, men vil også være relevant. Av statlige og regionale planer og dokument finnes f.eks. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging og veileder T-1493 – «Konsekvensutredninger – kommuneplanens arealdel». Føringer som kan ansees som nasjonale miljømål er utarbeidet av Klima- og miljødepartementet (Miljødirektoratet, 2019). Av relevante miljømål er det ønskelig å oppnå forbedring av forvaltningen innen naturmangfold, kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv og forurensing. Nasjonale føringer for forvaltningen av vann ligger til grunn for planene (Miljødirektoratet, 2019).

Med økende vekt på å oppnå FNs bærekraftsmål kommer internasjonale føringer inn og spiller inn på forventninger til samfunns- og arealplanleggingen. Fylkeskommuner og kommuner må kunne identifisere og ta hensyn til den samlede påvirkningen på viktig naturmangfold, friluftslivsområder, overordnet grønnstruktur, kulturhistoriske verdier, kulturmiljø og landskap i planleggingen i et langsiktig perspektiv (Miljødirektoratet, 2019). Selv om internasjonale føringer i teorien er gjeldene for begge sonene, er det bare i planen for Oslofjorden at det blir nevnt. «Helhetlig plan for Oslofjorden bygger på de Forente Nasjoners (FN)s 2030- agenda og FNs bærekraftsmål som er verdens felles arbeidsplan for å bevare biologisk mangfold, utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030» (Klima- og miljødepartementet, 2021). Mål som er relevant for begge fjordene er bærekraftsmål 3 - god helse, 6 - rent vann og gode sanitærforhold, 11 - bærekraftige byer og samfunn, 13 - stoppe klimaendringene, 14 - liv under vann, 15 - liv på land og 17 - samarbeid for å nå målene. Mål 14 blir spesielt viktig for planene da det oppfordrer til å iverksette tiltak som bevarer og fremmer en bærekraftig bruk av marine ressurser (Miljødirektoratet, 2019).

Noe av det som skiller planene er hvilke rammer som ligger rundt, hvordan arbeidet organiseres, kunnskapsinnhenting og -grunnlaget, og ikke minst hensikt og ønsket oppnåelse med planen. Disse variablene skal jeg se nærmere på i senere kapitler.

3.6 Plan- og bygningsloven

PBL – lov 27. juni 2008 nr. 71 – består av to hovedelementer; regler om planlegging og regler om byggesaksbehandling. Planleggingsdelen streber etter en samlet vurdering for fremtidig arealbruk og samfunnsutvikling innen bestemte areal, mens byggesaksbehandlingen går ut på å sikre vurderingen av enkelte tiltak som må behandles. PBL er den viktigste loven i saker som gjelder arealdisponering og samfunnsplanlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018).

Virkeområdet

PBL er etter § 1-2 gjeldene for land, vassdrag og sjø. Som tidligere nevnt gjelder loven ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen, men grunnen til at det i senere tid ble definert slik var blant annet at en ønsket å legge til rette for at EUs vanndirektiv kunne gjennomføres innenfor rammene av planlegging etter loven (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). I tillegg gir det godt grunnlag for å kartlegge og avveie sjøinteresser innen kommunale og regionale planlegging. Det er et økt behov for en samordnet kystsoneplanlegging. Utviklingen i fiskeri- og havbruksnæringen, og stor pågang i rekreasjon og fritidsbåtbruk legger press på

en plan som legger til rette for bærekraftig ressursutnyttelse og vekst i havbruksnæringen. Store deler av planleggingen handler om å sikre langsiktig vern av naturmangfold, kulturminner og vurdere behovet og bruken mellom ulike brukerinteresser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Utvidelsen til én nautisk mil utenfor grunnlinjen øker virkeområdet, men det gir også kommunene ansvar for å imøtekomme nasjonale mål over et større område. Her er det viktig å påpeke at selv om kommunene har mye ansvar, så har fortsatt fylkeskommune viktige roller innen næringsutvikling og som planmyndighet når det kommer til regionale planer.

3.7 Vannforskriften

Vannforskriften (2006) har som formål å gi rammer for fastsettelse av miljømål og sikre en helhetlig beskyttelse av vannforekomstene, samt en bærekraftig bruk av disse (§ 1).

Vannforskriften omfatter både ferskvann og kystvann inntil 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen, og ut til 12 nautiske mil utenfor grunnlinjen for kjemisk tilstand (§ 3f).

Forskriften legger opp til vannforvaltningsplaner for vannregioner (f.eks. Nordland og Jan Mayen vannregion, og Innlandet og Viken vannregion) som skal utarbeides av vannregionmyndigheter (f.eks. Nordland fylkeskommune og Viken fylkeskommune). Hver enkelt vannregionmyndighet skal innenfor sin region opprette et vannregionutvalg under deres ledelse. Et slikt utvalg skal bestå av representanter for vannregionmyndigheten og øvrige fylkeskommuner, statsforvaltere og andre berørte sektormyndigheter og kommuner (§ 22). Vannregionmyndigheten og vannregionutvalget skal hvert sjette år revurdere og eventuelt oppdatere sitt tiltaksprogram for vannforvaltningsplaner for regionene. Tiltaksprogrammet skal bygge på tidligere analyser og vurdering og vil være sektorovergripende (§ 25). Hensikten med de sektorovergripende regionale vannforvaltningsplanene er å kunne gi en samlet og oversiktlig framstilling av situasjonen og tiltak i regionene. Planene sier noe om hvordan man ønsker å forvalte vannmiljøet og vannressursene i vannregionen for å oppfylle mål om minst god økologisk- og kjemisk tilstand etter vannforskriften (Miljødirektoratet, 2019). Planene inkluderer flere miljøelementer i kystvannet som skal overvåkes, blant annet planteplankton, makroalger og bunnfauna.

3.8 Oversikt over sektorlover som berører plan- og bygningsloven

Det finnes en rekke lover som berører PBL, men her vil jeg bare utdype på de tre viktigste av dem (akvakultur-, havressurs-, og naturmangfoldloven). I tillegg til disse finnes det en rekke

andre lover som berører PBL, blant annet energiloven, forurensningsloven, naturoppsynsloven, kulturminneloven, mineralloven, vannressursloven, havne- og farvannsloven og lakse- og innlandsfiskloven.

3.8.1 Akvakulturloven

Myndighetene regulerer mye av aktivitet til havbruksnæringen. Akvakulturloven (2005, §1) har som formål å fremme en lønnsom og konkurransekraftig akvakulturnæring, og legger opp til en bærekraftig utvikling med verdiskapning på kysten. Nærings og fiskeridepartementet kan gi tillatelser til å drive med akvakultur gjennom akvakulturtillatelser (§§ 6 og 7). Ingen kan drive akvakultur i Norge uten å være registrert med en akvakulturtillatelse i akvakulturregisteret, jfr. § 18 første ledd. Akvakulturloven regulerer forholdet mellom norsk akvakultur og miljøet. Havbruk må etableres, drives og avviklet på en miljømessig forsvarlig måte og følge opp med krav om miljøovervåkning, oppryddings- og gjenfangstplikt, fellesansvar for fjerning av rømte organismer og beskyttelse av bestemte områder (§§ 10-14). I tillegg er det en mange andre forskrifter med hjemmel i akvakulturloven, matloven og forurensningsloven som enten direkte eller indirekte legger føringer for, og regulerer, driften av en oppdrettslokalitet og dens miljøpåvirkning (Laksefakta, 2021).

3.8.2 Havressursloven

Havressursloven (2008, § 1) har som formål å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene og det tilhørende genetiske materialet, og å medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunn. Loven slår fast at de viltlevende marine ressursene tilhører felleskapet i Norge (§ 2).

Loven gjelder for all høsting og utnytting av viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale. Viltlevende marine ressurser defineres her som fisk, sjøpattedyr med helt eller delvis tilhørighet i sjøen, andre marine organismer og planter med tilhørighet i sjøen eller på eller under havbunnen, som ikke er privateid (§ 3). Lovende gjelder allikevel ikke for høsting og utnytting av anadrome laksefisker siden de er underlagt lakse- og innlandsfiskloven. For å sikre at høsting og andre former for utnytting av ressursene skjer i samsvar med loven, gleder loven også for andre deler av prosessforløpet (omlasting, levering, landing, mottak, transport, oppbevaring, produksjon og omsetning) (§ 3).

Loven legger føring for forvaltningsprinsipper som skal bidra til å sikre en bærekraftig forvaltning av de viltlevende marine ressursene (§ 7a-g). Det skal blant annet legges vekt på

en føre-vare tilnærming med hensyn til det biologiske mangfoldet, en formålstjenlig fordeling av ressursene (sikre sysselsetting og bosetting ved kysten), redusere negativ påvirkning på levende marine ressurser, og ha en optimale utnytting av ressursene som er tilpasset marin verdiskapning, marked og industri.

3.8.3 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven (2009) har som formål å ta vare på naturen med den biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser med bærekraftig bruk og vern (§ 1). Måten vi skal bruke og verne naturen skal være på en slik måte at vi også i fremtiden kan drive vår virksomhet, kultur, helse og trivsel, samt samisk kultur. Med hjemmel i loven (§ 2) er virkeområdet på norsk landterritorium, inkludert innsjøer og vassdrag, og i Norges territorialfarvann. Målet er at mangfoldet av naturtyper skal kunne ivaretas i deres naturlige utbredelsesområde, med at artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtypen (§ 4). For artene er det lagt et langsiktig mål om at deres genetiske mangfold ivaretas og at de opprettholder en levedyktig bestand i sine naturlige utbredelsesområder (§ 5). Loven gjelder ikke for fremmede organismer, med det spesifiseres at det genetiske mangfold innenfor domestiserte arter skal forvaltes slik at de sikre ressursgrunnlaget for fremtiden (§ 5).

Offentlige beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet skal etter rimelighetens grenser bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger (§ 8). Myndighetene må legge vekt på kunnskap basert på generasjoners erfaringer av samspill med og bruk av naturen (f.eks. samisk, lokalt), som potensielt kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet (§ 8). Når beslutninger tas uten tilstrekkelig kunnskap om potensielle virkninger det kan ha for naturmiljøet, skal det siktes på å unngå vesentlig skade på naturmangfoldet. Men det er ikke en unnskyldning for å utsette eller å unnlate å treffe forvaltningstiltak hvis det foreligge en risiko for alvorlige eller irreversibel skade på naturmangfoldet (§ 9).

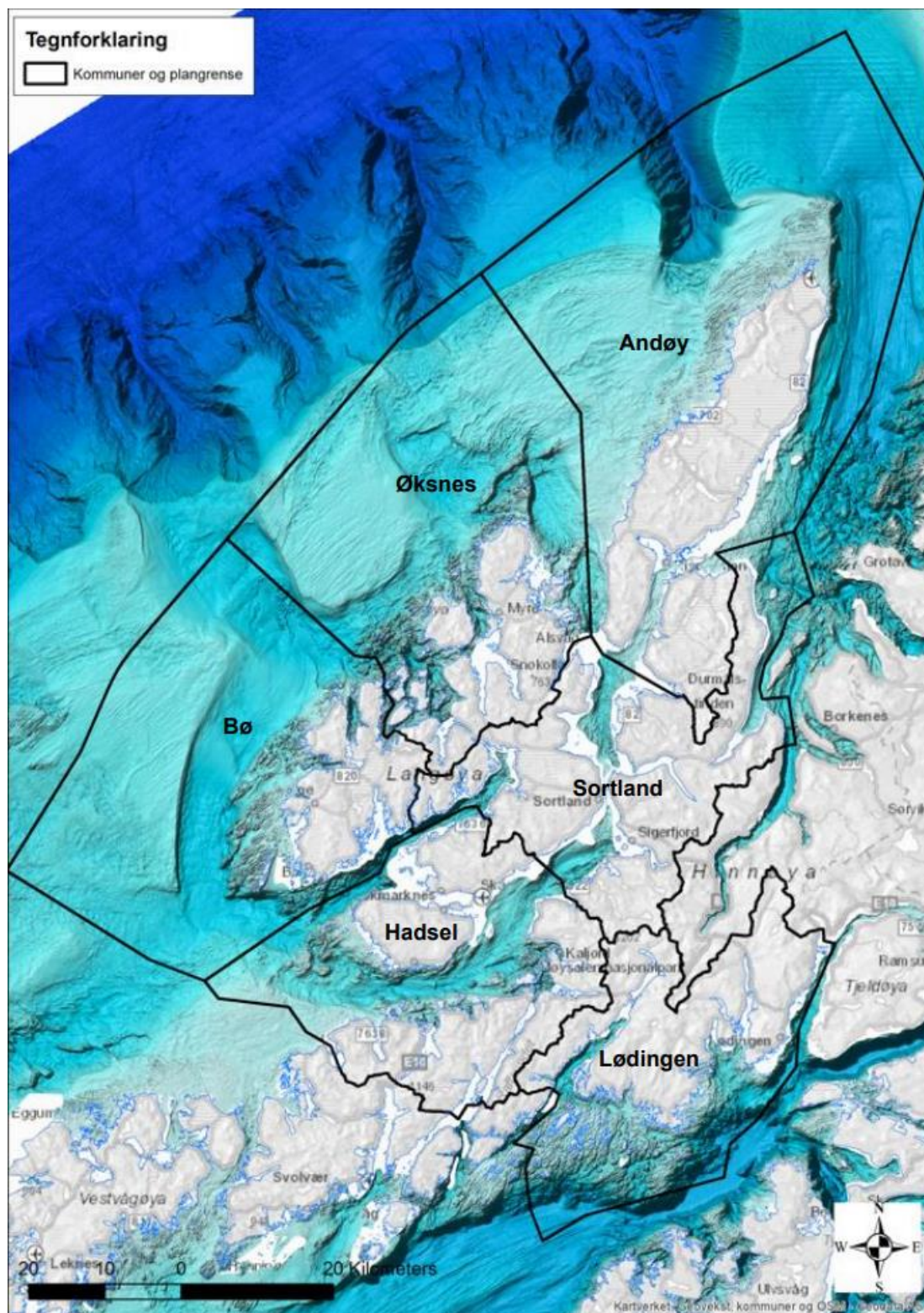
4 Vesterålen kystsoneplan – Planprosess, innhold og utfall

I dette kapitlet vil jeg forklare planprosessen for den interkommunale kystsoneplanen til Vesterålen, og studere innholdet i planen og hvordan utfallet ble, med hensyn til fiskeri og havbruk. Først vil jeg gi en innføring av området Vesterålen. Det innebærer en innføring i planområdet, samt hvilke aktiviteter som er der og hvordan det står til med miljøet. Aktører og næringens betydning vil belyses for å senere kunne si noe om fiskeri- og havbruksnæringens rolle i planen.

Planprosessene er ulike, men jeg vil presentere de på samme måte etter samme kriterier. Som nevnt tidligere vil jeg starte med å presentere casene. Videre vil jeg forklare planprosessen ved å beskrive materialet som ligger til grunn for planleggingsprosessene og gi en forenklet beskrivelse av hendelsesforløpet fra planstart til ferdig plan. Til slutt i dette kapitlet vil jeg studere utfallet. Det vil være interessant å undersøke hva som er problemforståelsen, hva de fokuserer på, hvilke hensyn som ble tatt, hvordan interessene til fiskeri og havbruk ble ivaretatt og hvor lenge planene er gjeldene.

4.1 Planområdet

Planområdet strekker seg fra Vesterålsfjorden i sørvest og Ofotfjorden i sørøst til Andfjorden i nord (Vesterålen regionråd, 2022). Området som skal planlegges dekker sjøarealene i seks kommuner; Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes (Figur 1). I tilfeller der det er gjeldende reguleringsplaner eller andre arealplaner, kan grensen justeres for å tilpasses disse. For reguleringsplaner som går ut i sjø, vil grensen trekkes utenfor regulert område. Størrelsen på planområdet er 3179 km² (Vesterålen regionråd, 2022). I Vesterålen bor det ca. 32.500 mennesker fordelt på de fem øyene; Andøya, Langøya, Hadseløya, Austvågøya og Norges største øy – Hinnøya (Visit Vesterålen, i.d.-a). Bosettingen er spredt blant enslige hus uten vei, små samfunn og noen større sentra. Landskapet veksler fra vilt terreng med skarpe tinder, til brede strandflater med stor bebyggelse. Området består av mange, men små fjordsystemer, men også noen større og med åpne fjordsystemer (Vesterålen regionråd, 2022). Mye av planområdet ligger åpent ut mot storhavet. Sjøområdenes ytre grense er en nautisk mil utenfor grunnlinjene (jfr. PBL § 1-2), mens grensen mot land er definert ved «generalisert felles kystkontur» som er kystkontur utarbeidet av Kartverket i 2008-2011. Grensen går ved midlere høyvann.



Figur 1 Planområdet til den interkommunale kystsonen for Vesterålen. Området dekker sjøarealene i de seks Vesterålskommunene (Vesterålen regionråd, 2022).

Vesterålen har så lenge en kan huske vært et fiskeriområde. Det var gode forhold til å bosette seg langs kysten og drive handel. Fisk kunne byttes til korn og andre nødvendigheter, og fra tidlig av var det organisert salg av tørrfisk i store kvantum. I førsteomgang gikk denne handelen til handelsmenn fra Bergen og Trondheim, men i løpet av 1800-tallet etablerte «nessekongene» seg på øygruppene som tok over deres rolle (Visit Vesterålen, i.d.-a). Ved slutten av 1800-tallet begynte industrien å vokse. Kapital fra torske- og sildefiskeriene ble investert i industri og motordrevne båter for fiske og frakt. På denne tiden ble det startet flere rederier, hvorav Vesterålens Dampskipsselskap etablerte hurtigruta i 1893 (Visit Vesterålen, i.d.-a). De nye investeringene førte til etableringen av flere tettsteder.

I regionen er fortsatt jordbruk, fiske og industri viktig, men det satses også på flere nye næringer. Fiskeoppdrett, reiseliv og ulike offentlige virksomheter vokser frem og blir en del av den økende bredden i næringsaktivitet. På grunn av den varme Golfstrømmen er klimaet i distriktet mye mildere enn andre strøk i verden på samme breddegrad, og ingen andre steder i Norge kommer strømmen så nært land som på yttersida av Vesterålen. De næringsrike sjøområdene rundt øygruppa gir normalt rikelig med føde for en rekke sjøfuglarter og fisk. Golfstrømmen muliggjør det klimatiske grunnlaget som kystkulturen og næringslivet bygger på (Visit Vesterålen, i.d.-a). Typisk for slike kystklima er relativt milde vintre og somrer.

4.1.1 Aktivitet og tilstand

Fiskeriene har tradisjonelt vært bærebjelken for bosetting og næringsliv i Vesterålen, ofte sammen med jordbruk (jfr. såkalte fiskerbønder). Fiskeriene var grunnlag for store deler av annen næringsmiddelindustri i området. Om lag halvparten av alle sysselsatte i industrien hadde en eller annen form for tilknytning til fiskeforedling (Visit Vesterålen, i.d.-a). Ringvirkningene er store og strekker seg blant annet til mekaniske og maritime verksteder, bygg og anlegg. I tillegg til fiskeriene spiller landbruk og oppdrett av laks og ørret en viktig rolle i sysselsettingen. Likevel er det servicenæringene (turisme, handel, samferdsel, offentlig og privat tjenesteyting og utdanning) som i dag gir størst sysselsetting.

Fisken har alltid vært livsgrunnlaget i Vesterålen, mye grunnet de næringsrike fiskebankene i havet. Torsk, hyse, sei, uer, steinbit, laks, sild, brosme, lange, flyndre, kveite og reker er de næringsmessig mest interessante artene. Artene med størst økonomisk betydning kommer fra de årlige sild- og skreiinnsigene, som engasjerer både lokale og tilreisende fiskere.

I Norland har 83 % av det naturlige overflatevannet en «god økologisk tilstand» ifølge den seneste vannforvaltningsplanen⁸ (Nordland Fylkeskommune, 2021). I store deler av fylket må det settes i gang forebyggende tiltak, men slik tilstanden er nå ligger det godt til rette for en positiv vekst i fiskeri- og havbruksnæringen. I trafikklyssystemet var Vesterålen inne i «grønn trafikklyssone» for produksjonsområdet 9 - Vestfjorden/Vesterålen (Vesterålen regionråd, 2022). Målet er at videre vekst i havbruksnæringen skal fortsette å skje innenfor grønne områder.

4.2 Aktører og næringens betydning

Kystsonen i Vesterålen var på sent 80-tall/tidlig 90-tall dominert av næringsaktivitet fra fiskeriene (Vesterålen regionråd, 2022). I tiden etter har andre næring etablert seg, hvor akvakultur har blitt den dominerende næringen. Men fiskemottak, foredlingsindustri, støttenæringer til fiskeflåten og eksportmarkedet er med på å gjøre at fiskeriinteressene fortsatt står sterkt i kommunene (Vesterålen regionråd, 2020b). Etableringen av nye næringer og et stadig økende krav til bærekraftig utvikling gjør at det blir et behov for å se nærmere på fjordsystemenes bæreevne, sett opp mot næringenes, og øvrige interessenters, behov for areal i kystsonen (Vesterålen regionråd, 2022).

4.2.1 Fiskeri

I fiskermanntallet fra 2020 var det til sammen 672 yrkesfiskere i kommunene som inngikk i plansamarbeidet (Vesterålen regionråd, 2020b). Tall fra 2018 viser til en samlet fangstmengde på nesten 139 millioner tonn til en verdi av ca. 1,85 milliarder kroner fra de deltakende kommunene i Vesterålen (Figur 2). Fra 2008 og frem til 2018 var det antydninger til en nedadgående kurve i fangstmengde, mens verdien hadde antydninger til en oppadgående kurve. De største fiskerihavnene i planområdet med tanke på mengde er Lødingen, Sortland og Øksnes. Men nå når det kommer til verdi er Sortland og Øksnes desidert størst.

⁸ Regional vannforvaltningsplan for vannregion Nordland og Jan Mayen (2022-2027) - Vårt verdifulle vann

Vesterålen. Fisk i alt	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mengde (tonn) og verdi (1000 kr)											
1851 Lødingen	54 481	56 042	49 929	47 068	55 404	45 773	37 180	28 368	24 365	38 830	31 056
1866 Hadsel	12 381	16 542	16 418	19 481	15 693	14 879	11 824	13 204	16 113	11 429	7 559
1867 Bø (Nordland)	26 364	24 909	12 975	27 944	19 556	5 405	6 067	3 666	4 428	4 595	4 588
1868 Øksnes	21 221	26 322	33 318	30 379	37 602	50 091	54 659	51 811	45 132	37 177	36 194
1870 Sortland - Suortá	32 133	24 187	21 426	17 616	21 999	10 517	9 094	7 913	30 280	38 494	42 335
1871 Andøy	19 330	19 980	19 986	22 207	22 422	18 916	25 552	21 452	24 788	25 131	17 210
SUM 1000 tonn	165 910	167 982	154 052	164 695	172 676	145 581	144 376	126 414	145 106	155 656	138 942
1851 Lødingen	169 076	130 584	153 489	250 044	301 160	209 180	188 753	180 861	174 323	184 921	132 140
1866 Hadsel	129 294	145 408	154 880	201 192	149 815	138 676	133 712	176 792	237 596	171 511	133 724
1867 Bø (Nordland)	100 956	85 960	57 304	154 973	116 656	39 942	47 139	40 492	58 296	69 353	76 243
1868 Øksnes	256 784	252 933	313 784	318 210	375 991	443 788	528 449	669 230	590 635	510 673	572 524
1870 Sortland - Suortá	164 096	141 473	135 392	158 077	186 058	80 753	60 078	91 775	389 659	520 059	675 617
1871 Andøy	217 525	197 040	181 435	230 771	219 692	147 054	238 339	277 471	355 563	350 765	260 785
SUM 1000 kr	1 037 731	953 398	996 284	1 313 267	1 349 372	1 059 393	1 196 470	1 436 621	1 806 072	1 807 282	1 851 033

Figur 2 Tall hentet fra ssb som viser fiskerifangst pr. kommune etter landingskommune år 2008-2018. Fangstmengde (tonn) og fangstverdi (1000 kr) (Vesterålen regionråd, 2022)

På vinteren domineres fangsten av torsk/skrei, mens på sommerhalvåret er det et større innslag av blant annet sei. Det årlige skreifisket begynner i januar og varer til slutten av april. Historisk sett har store deler av skreien søkt til Lofoten for å gyte, men som følge av temperaturstigningen i havet stopper mer av skreien lengre nord, noe fiskerne i Andøy, Øksnes og Bø nyter godt av (Visit Vesterålen, i.d.-b). Skreifisket er det viktigste sesongfisket etter torsk i Norge, og i globalt sammenheng ansett som en av de største torskefiskeriene i verden (Lysvold, 2022). Skreifisket har gjennom tidene vært den viktigste bærebjelken for kystsamfunn i nord, men man har over lengre tid sett at fiskeriene spiller en stadig mindre rolle for bosetting og sysselsetting (Lysvold, 2022; Svendsen, 2021). En nylig pensjonert forsker fra Nofima håpet på en fiskeripolitikk som satser på struktur som virkemiddel og ikke som mål (Svendsen, 2021). I tillegg til yrkesfiske er det et bredt tilbud innen fritidsfiske og turisme i regionen.

4.2.2 Akvakultur

Havbruksnæringen i Vesterålen består hovedsakelige av en lokaleid selskapsstruktur basert på oppdrett av laks (Vesterålen regionråd, 2022). For hele Norland passerte eksportverdien 30 milliarder kroner i 2019. Uten å nevne verdien, mener Vesterålen regionråd (2022) at havbruksnæringen i Vesterålen står for en betydelig andel av eksportverdien. I tall fra 2020 vises det til et betydelig antall akvakulturlokaliteter i kommunene. Det var til sammen 66 lokaliteter, 50 som produserer laksefisk i sjø, tre slaktelokaliteter, tre settefiskanlegg (laksesmolt), én landbasert lokalitet som produserer laks, én lokalitet for fangstbasert akvakultur for torsk, én lokalitet for oppdrett av tang og tare, én blåskjellocalitet og seks lokaliteter på land og i sjø totalt for oppdrett av røye (Vesterålen regionråd, 2020b). I tillegg utvikles det er større slakteanlegg av Holmøy maritime i Sortland kommune som skal bygges av Sortland Entreprenør, med planlagt ferdigstilling i 2024 (Holmøy Maritime, 2022). Det er

forventet at etableringen vil føre til mellom 60 og 70 helårsarbeidsplasser, noe som bidrar positivt til verdiskapningen i Vesterålen og Sortland. Samlet sett har Vesterålen en næring med sterk lokal tilstedeværelse og store ringvirkninger (verdiskapningen, næringsutviklingen og sysselsettingen).

I tillegg til å drive med akvakultur i regionen har de et kunnskaps- og opplevelsessenter for havbruk. Senteret er blant annet til for å formidle og lære barn og unge om havbruk og marine utdanninger i regionen, slikt at de får kjennskap den moderne næringen (Akvakultur i Vesterålen, 2022).

4.2.3 Vesterålen regionråd

Vesterålen regionråd er et samarbeidsorgan for kommunene Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes. Samarbeidet mellom kommunene i Vesterålen har foregått over lang tid. Det regionale samarbeidet ble formalisert i 1937 da Vesterålen Interkommunale Kommunikasjonskomité (VIK) ble opprettet (nedlagt i 1992). Det tidlige samarbeidet gjorde det enklere å utvikle en velutbygd infrastruktur med både slakteri og kraftutbygging på samarbeidsbasis (Vesterålen regionråd, i.d.).

Det er sterke historiske føring for samarbeid i Vesterålen. I 1955 ble Vesterålen Interkommunale Tiltaksråd (VIT) opprettet for å drive tiltaksrettet planlegging i regionen (nedlagt i 1981). I 1966 ble Regionplanrådet for Vesterålsregionen konstituert, året etter at Bygningsloven trådte i kraft i 1965 (Vesterålen regionråd, i.d.). Dette var et samarbeid etter statlig initiativ med mål om å lage et regionplanråd godkjent av fylket. Som en del av regionplanprosessen ble de interkommunale organene VIK, VIT, samt Reiselivslaget (og senere også interkommunal renovasjon og oljevernberedskap), knyttet til Regionplanrådet, som blir starten på et bredt og omfattende interkommunalt utviklingsarbeid.

Vesterålen regionråd som er gjeldene råd erstattet Regionplanrådet i 1981. Rådet sitt funksjon er blant annet å være en arena for kontakt og debatt mellom kommunene og næringsgruppene i regionen. De formidler informasjon mellom kommunene og næringsgruppene i Vesterålen og eksterne instanser. Regionrådssekretariatet har hatt en tverrfaglig sammensetning, med kompetanse innen samfunnsfag, markedsføring, fiskeri, havbruk, reiselivsfag og kulturfag. Det har også vært dannet samarbeidsgrupperinger på mer spesifikke områder, for eksempel ved Samarbeidsnemnda for fiskeriene i Vesterålen, som ble opprettet i 1971 og Vesterålen interkommunale Oljevernvalg (VIO), etablert i 1980.

«En ser at kommunene i regionen ganske lenge og på flere områder har forholdt seg til regionen som en slags enhet. Satsingen på samarbeidet tyder på at kommunene har betraktet regionale løsninger på en del områder som gode løsninger» (Vesterålen regionråd, i.d.).

4.3 Planprosess Vesterålen fra A-Å

På årsmøtet i 2016 vedtok Vesterålen regionråd å igangsette et prosjekt for en interkommunal kystsoneplan for Vesterålen (Vesterålen regionråd, 2020a). Samtlige kommuner i Vesterålen fikk invitasjon til deltakelse i plansamarbeidet, noe samtlige takket ja til. Den videre prosessen startet i oktober 2018 som et forprosjekt med mål å levere forslag til planprogram i februar 2020. Målet var å ha en planhorisont fra 2020-2030 og i tillegg åpne for å rullere planen etter tre-fire år grunnet en rask utvikling i sjørelaterte næringer (Vesterålen regionråd, 2020a). Formålet for planen var å lage et felles planverk som skulle gi kommunene et godt verktøy for økosystembasert forvaltning og videre verdiskaping (Vesterålen regionråd, 2019).

4.3.1 Organisering av arbeidet og rollefordeling

Prosjekteier var Vesterålen regionråd. Under prosjekteier ble det utarbeidet en styringsgruppe, en prosjektledelse og en arbeidsgruppe. Arbeidsutvalget (AU) var styringsgruppen for prosjektet og besto av ordførere fra hver av deltakerkommunene. Kommunene vedtok å overføre myndighet til å treffe vedtak underveis i planprosessen til AU (Vesterålen regionråd, 2020a). AU var ansvarlig for å legge politiske føringer som skulle etterstrebes i planens mål og innhold. De behandlet planprogram, varslet planoppstart, vedtok planprogram, behandlet planforslag, plankart og bestemmelser, gjennomførte høringer og offentlig ettersyn. I tillegg innstilte de endelig planforslag til kommunestyrene siden hver enkelt kommune måtte vedta planen før den kunne bli tatt med i hver enkelt kommunens arealplan. Her hadde kommunene eget juridisk ansvar for å oppdatere og gjøre lokale tilpasninger av planbestemmelser og retningslinjer, og passe på at planen oppfylte PBLs krav kommunalt (PBL § 3-3). De som representerte styringsgruppen (AU) jobbet med å ivareta kommunikasjonen mellom prosjektet og de ulike politiske organene i hver enkelt kommune. De var prosjektets administrative styring (progresjon, finansiering og økonomisk styring m.m.) og hadde ansvar for at prosjektet hadde de nødvendige ressursene for å kunne gjennomføre prosjektet.

Prosjektledelsen ble satt ut til eksternt firma (Norconsult). Prosjektledelsen var ansvarlig for å koordinere planarbeidet og medvirkningsprosessen. Deres arbeidsoppgaver besto av å utarbeide planprogram og planforslag, tilrettelegge for høringer og offentlig ettersyn, samt lede arbeidsgruppen gjennom hele planprosessen.

Prosjektets arbeidsgruppe besto av en administrativ ressurs fra hver enkelt kommune. De skulle fungere som et bindeledd mellom administrasjonen i sin kommune og dette prosjektet. Arbeidsgruppen hadde som oppgave å utarbeide planprogram, innhente nødvendig kunnskap, utføre ROS-analyse, utføre konsekvensutredning (KU) og ROS-analyse for tiltak i hver enkelt kommune, og bidra i medvirkningsprosessen. Representantene fra hver kommune hadde ansvar for å bidra med relevant informasjon fra tidligere planer og vedtak slik at de ble med videre i den nye interkommunale prosessen. I tillegg hadde de, sammen med AU, ansvar for den lokale medvirkningsprosessen i sine kommuner. Med det lå et ansvar for å arrangere lokale folkemøter og eventuelt andre møter i henhold til planprogrammet.

4.3.2 De fem fasene i planprosessen

I planprosessen var det klare mål om framdriften som en måtte forholde seg til. Medvirkning og tilrettelegging av deltakelse for ulike aktører og interessenter måtte ha en god synergi mellom informasjon og samarbeid for å fungere innen angitt tidsfrist. Vesterålens prosessplan redegjorde for hele planprosessen, med klare tidsfrister og ivaretagelse av medvirkning. Gjennomføringen av planprosessen kan deles inn i fem faser (Vesterålen regionråd, 2020c):

1. Rammeavklaring og planprogram
2. Prosess, følgemøter og innspill
3. Planfasen – konsekvensutredning og alternativer
4. Utarbeid planforslag – Offentlig ettersyn
5. Slutfase – Merknadsbehandling og endringer før politisk vedtak av kommunedelplanene

Gjennom hele planprosessen ble det etter planen lagt opp til 37 møter i ulike former og arenaer (Vesterålen regionråd, 2020c):

Oppstartsmøter – Var ment for å presentere og til slutt eniges om fremdriftsplaner, prosessplan og metodevalg for gjennomføringen. Her deltok styringsgruppa, arbeidsgruppa og prosjektledelsen.

Informasjonsmøter – Var ment for å presentere planprosesser, organiseringen og arbeidsform for ressursgruppene. Her ble det fokusert på hvordan gruppene skulle bidra med å

oppnå målsetningene og tilfredsstillende detaljgrad i en kommuneplan. I tillegg ble de opplært i bruk av kartportalen og prosedyrer i offentliggjøring av planprosessen i media.

Fagmøter – Var ment for kompetanseoverføring, involvering av kommunene og rådgivning av arbeidsgruppene.

Arbeidsmøter – Var ment som møter med alle ressursgruppene. De felles møtene la opp til å inkludere sentrale myndigheter, og fungerte som arbeidsverksted. Her fikk deltakerne presentere sine synspunkt, dele kunnskap, bearbeide eksisterende data, komme med videre innspill og drøfte interessekonflikter. Slike møter oppsummerte daværende status og la en videre plan for ressursgruppene, slik at de kunne jobbe selvstendig frem til neste arbeidsmøte.

Folkemøter – Var ment for alle interesserte, og ble arrangert i hver enkelt kommune. Møtene var lagt opp i flere deler for at folk skulle ha en sjanse til å sette seg inn i situasjonen. Det var en informasjonsdel, en innspills del og en del hvor de drøftet, orienterte om innspill og bruk av kartportalen, og oppsummerte statusen. Folkemøter ble lagt opp i fase 2 og 4 i planprosessen. Først for informasjon og innspill, og i fase 4 for å vise resultater og informere om det offentlige ettersynet.

Regionalt planforum – Var ment som et temamøte for alle myndighetsparter i Nordland fylke. Her fikk de presentert prosessen, resultat fra konsekvensutredninger og ble informert om sluttbehandling og offentlig ettersyn.

Øvrige møter og utvalg – Var ment som møter for kommunestyrene og øvrige politiske utvalgt i de enkelte kommunene. Her ble det lagt opp til et initiativ av den enkelte planlegger fra kommunen i arbeidsgruppen, men som ville få bistand fra hele AU ved behov.

4.4 Fase 1. Rammeavklaring og planprogram

Første del av prosessen omhandlet defineringsprosjektet. Det var en fase hvor forutsetninger og målsetninger for prosjektet skulle defineres og forankres med AU og prosjekteier. I startfasen ble det utarbeidet en prosessplan som skulle sikre et rasjonelt nivå for planarbeidet, arbeidsmetodikk, medvirkning og framdrift, og i tillegg sørge for en god intern kommunikasjon og effektive beslutningslinjer. Formålet med prosessplanen var å gi føringer til arbeidet med å ha klart definerte delmål, milepæler og plan for medvirkning. I prosessen ble det etablert ressursgrupper innenfor 3 temaer (tabell 2).

Tabell 2 Ressursgrupper i planprosessen til interkommunal kystsoneplan for Vesterålen.

Ressursgrupper (Vesterålen)

Akvakultur og fiskeri	Reiseliv	Natur og friluftsliv
-----------------------	----------	----------------------

Som en del av medvirkningsarbeidet i fase 1 (og 2) ble en rekke aktører aktivt invitert inn i planprosessen:

Sektorinteresser – Kystverket, Mattilsynet, Fiskeridirektoratet og Fylkesmannens miljøvernavdeling.

Næringsinteresser – Akvakulturnæringen, fiskerinæringen og turistnæringen.

Brukerinteresser og organisasjoner – Friluftsliv, turlag og miljøvern.

Andre aktører og myndigheter hadde mulighet til å bidra gjennom ordinære høringer, samt regionalt planforum.

Tidlig i prosessen ble det lagt opp til et oppstartsmøte med prosjektansvarlig og styringsgruppe, og et møte med administrativ og eksterne ressursgrupper. Det ble avholdt informasjonsmøter for de temavise ressursgruppene for å velge representanter videre i prosessen. Som en del av første fase ble planprogram sendt på høring, og merknader til den ble behandlet på tradisjonelt vis senere i prosessen. For en interkommunal plan var det i tillegg behov for en større grad av aktivt informasjonsarbeid, utover planprogrammets høringsperiode. Dermed kunne en allerede i denne fasen melde om en utvidet høringsperiode i fase 4.

I planprogrammet kom de frem til tre prosjektmål og fem effektmål for kystsoneplanen, her gjengitt i sin helhet (Vesterålen regionråd, 2020a) (Tabell 3):

Tabell 3 Prosjektmål og effektmål for den interkommunale kystsoneplanen til Vesterålen

Prosjektmål	Effektmål
Omforent plan for sjøområdene forankret i kommunene, næringsliv og befolkning. Planen skal bestå av arealdel (plankart), bestemmelser og planbeskrivelse med konsekvensutredning. Planen skal vedtas i hver kommune og vil være juridisk bindende.	Retningsvalg for bruk og vern av sjøarealene i regionen.
	Forutsigbarhet for kommunene, næringsliv og befolkning.
Etablere opplegg for implementering av plan i deltakende kommuners gjeldende arealplaner. Etablert kartportal for prosjektet vil gjennom innspill og senere planforslag brukes til å hente ut ferdige kommunedelplaner for hver enkelt kommune	Økt kunnskap i deltakende kommuner om konsekvenser av ulike typer arealbruk i sjø.
	Økt kunnskap om ulike interessenters bruk av sjøområdene i regionen.
Etablere felles og åpent tilgjengelig kunnskapsbase. - Kartportal med tilhørende vedtatte kommunedelplaner overtas av regionrådet.	Økt kunnskap om hva bærekraftig forvaltning av sjøområdenes økosystemtjenester innebærer.

4.5 Fase 2. Prosessforløp, følgemøter og innspill

I denne fasen ble det gjennomført flere arbeidsverksted med ressursgruppene, og informasjons- og folkemøter i hver enkelt kommune. Her ble deltakerne informert om prosessen, framdriften, nåværende kunnskapsgrunnlag og hvor og når deltakerne kunne komme med innspill. På folkemøtene ble det lagt opp til at deltakerne kunne komme med innspill på stedet.

Allerede 6. desember 2019 vedtok AU å varsle om planoppstart for den nye interkommunale kystsoneplanen (Figur 3). Samtidig kunne arbeidsutvalget slutte seg til

forslag til planprogram og legge det ut til høring og offentlig ettersyn i 7 uker (fra og med 19.12.2019). Forslag til planprogram hadde som hensikt å vise tiltenkt videre planarbeid og gi interesserte parter mulighet til å komme med innspill (f.eks. om planen var dekkende nok til å rekke over viktige emner som måtte utredes). Høringsperioden var fra 9. januar 2020 til 7. februar 2020, hvor 16 innspill ble mottatt og behandlet av sekretariatslederen (Vesterålen regionråd, 2020b).

Varsel om planoppstart, og høring av forslag til planprogram **Interkommunal kystsoneplan for Vesterålen.**

Vesterålen regionråds arbeidsutvalg vedtok 6/12-2019 å varsle om planoppstart for ny interkommunal kystsoneplan for Vesterålen. Samtidig sluttet arbeidsutvalget seg til forslag til planprogram og legger dette ut til høring i 7 uker.

Den interkommunale kystsoneplanen vil gjelde for Andøy, Bø, Øksnes, Sortland, Lødingen og Hadsel kommuner som hver for seg skal vedta planen. Hensikten med planen er å legge til rette for en:

- Raskere og mer forutsigbar kommunal saksbehandling i kommunene
- Økt kunnskap om konsekvenser av ulike typer arealbruk i sjø
- Mer bærekraftig verdiskaping i det sjøbaserte næringslivet
- Økt kunnskap om ulike interessenters (planer om) bruk av sjøområdene i regionen

Planprogrammet som nå legges ut på høring er en oppskrift for det videre planarbeidet, og vi ønsker innspill på om planprogrammet er dekkende i forhold til de emner som skal utredes. Når planforslaget er klart, vil det bli lagt ut på høring og da vil det bli gitt anledning til å komme med innspill til konkrete tiltak.

Sakens dokumenter kan du lese på regionrådets hjemmesider www.vestreg.no og på hjemmesidene til din kommune. Innspill sendes Vesterålen regionråd, postboks 243, 8401 SORTLAND, alternativt epost postmottak@vestreg.no

Frist for innspill er satt til den **07.02.2020**.



Figur 3 Utklipp av varslet om planoppstart for den interkommunale kystsoneplanen for Vesterålen

4.5.1 Relevante innspill og svar

Med relevante innspill menes det her innspill som påvirker fiskeri- og havbruk eller som omhandler problemforståelsen. Innspillene vil ikke bli gjengitt i sin helhet, men et utvalg av relevante punkter vil bli gjengitt for å se på om de faktisk blir med videre i planprosessen. Generelt viste høringsprosessen til en bred deltakelse. Direktorat og sektorstyringer som Fiskeridirektoratet, Norland fylkeskommune, Forsvarsbygg og Fylkesmannen (Statsforvalteren) i Nordland kom med omfattende innspill. I tillegg var det flere uttalelser fra interessenter og lokallag innenfor turisme, akvakultur og fiskeri. Vesterålen turlag var det nærmeste en kom miljøorganisasjon i denne høringsprosessen. Høringen viste til en konsensus om omfanget planen skulle ha, unngåelse av flerbruksareal og muligheten til å bidra i prosessen (Vesterålen regionråd, 2020b). Allikevel viste de til flere forbedringspotensialer:

Forsvarsbygg viste til at deres øvingsfelt periodevis var faresoner og dermed utilgjengelig for faste anlegg som eksempelvis akvakulturanlegg. Og at planen med fordel kunne henviser til NOU 2004: 27, Forsvarets skyte- og øvingsfelt i planprogrammet under offentlige interesser.

Innspillet ble tatt til følge ved å ivareta Forsvarets øvings- og forbudsfelt i ny plan og inkluderte informasjon fra NOU 2004: 27.

Fylkesmannen i Nordland presiserte at akvakultur var ekskluderende for andre former for arealbruk og anbefalte at slike områder fortrinnsvis ble avsett til det enkelte formålet. Men av hensyn til ferdsel og fiske langs kysten syntes de ikke at eksklusive områder for akvakultur skulle legges nærmere land enn 100 m. Videre viste de til hovedformålet med planen «Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner» som noe mangelfullt. Planen pekte på at slike områder måtte avgrenses, men de burde også ha avgrenset mulige antall akvakulturlokaliteter innenfor områdene for å senere kunne gjøre en tilfredsstillende konsekvensutredning. For å sikre et godt plangrunnlag burde det ha blitt vurdert å stille krav om valg av metodikk og beskrivelser av kilder og usikkerhet. En måte planleggerne kunne gjort det på ville være å vise til veileder T-1493 «Konsekvensutredninger – kommuneplanens arealdel». jf. § 18, tredje ledd. I forskrift om konsekvensutredninger var det et krav om at den samlede virkningen av planlagte arealbruksendringer skulle utredes. Dette måtte med videre i planen for å vise til den samlede belastningen fra f.eks. lakselus, avlusningsmidler, sykdom og forurensning innenfor fjordsystemene i kystsonen. Innen spesielt sårbare lokaliteter var det viktig å få med anadrome vassdrag. I Vesterålen var det et betydelig antall vassdrag med oppgang av laks, sjøørret og sjørøye. Daværende kunnskap om status for bestandene i de enkelte vassdragene var viktig å legge til grunn slik at lokalisering av områder til laksefiskopprett hadde minimalt spredning av luselarver og eventuelt andre parasitter og sykdommer. Planprogrammet burde dermed ha stilt krav om at det skulle utføres strømmodelleringer.

Innspillet ble delvis tatt til følge. De ville sikte på å innarbeide enbruksområder for akvakultur og fiskeri. Det ville komme en bestemmelse senere i prosessen som vurderte miljøkvaliteter i områder som kunne bli utsatt for avfall fra akvakultur. Men de presiserte at nye kartlegginger ville blitt dyrt og at de dermed ville fortsette å utbrede etter en standard for arealplan-nivå (f.eks. med kartlegging av havbunnen ville de bruke allerede eksisterende data).

Fiskeridirektoratet (FD) ville, dersom det var ønskelig, bli med i oppstartmøte til ressursgruppen for akvakultur og fiskeri for å få frem relevante ønsker og innspill tidlig i prosessen. De stilte seg også til disposisjon for å bidra med kunnskap gjennom hele planprosessen. FD viser til deres eget sporingsverktøy som et potensielt supplement for å kartlegge fiskeriaktiviteten. Deres sporinger vil kunne si noe om sesongmessige variasjoner,

og koblet opp mot landingssedler, kunne de få informasjon om art, mengde, og om fiskeplasser i planområdet ble brukt av lokale fiskere og/eller fra eksterne kommuner. Med å bruke sporings- og landingsdataen kunne direktoratet bidra med å kartlegge fiskerinæringens bruk. De påpekte at det bare var fiskerfartøy over 15 meter som var pålagt å ha Automatisk Identifikasjonssystem (AIS). Tall fra 2018 viste at 92% av registrerte fiskefartøy i Nordland var under 15 meter. Dermed burde informasjon om bruken av sjøareal fra lokale fiskarlag ha blitt vektlagt i planprosessen. Videre viste FD til at rammebetingelsene for akvakultur var i endring. Driftskonsepter, teknologi, offentlige reguleringer og type akvakulturvirksomhet hadde betydning for å bestemme hvilke sjøareal som burde ha blitt vurdert som egnet. I tillegg ville avstandsbestemmelser mellom lokaliteter variere mellom ulike typer virksomhet og størrelse på anleggende. Med dette ønsket FD at en sentral målsetting for planen burde ha vært å utnytte potensiale for akvakultur optimalt, samtidig som andre viktige interesser ble avveid og ivaretatt. FD ville også understreke betydningen av at fiskarlag lokalt, havbruksaktører, fiskeindustri og tilknyttede næringer fikk delta aktivt i planleggingsprosessen, slik at de kunne bidra med å definere og dokumentere sine arealinteresser. Fiskeridirektoratet kom med konkrete punkter de mente var viktig å ta hensyn til, her blir noe av de gjengitt uten redigering (Vesterålen regionråd, 2020b):

- Områder med registrert fiskeriaktivitet bør få fiske i kombinasjon med andre formål eller alene. Viktige fiskeområder bør være enbruksområder for fiske. Eventuelt kan de kombineres med andre formål utenom akvakultur.
- Det er viktig at kjente registreringer av marint biologisk mangfold blir ivaretatt.
- Gyteområder er ofte de viktigste fiskeområdene og vi ber om at det unngås å legge akvakulturområder i kartlagte gyteområder. Gyteområder kan avsettes som enbruks fiskeområder eller som flerbruksområder uten akvakultur. Alternativt kan det registreres som hensynssoner. Det er viktig å være klar over at det ikke er lov å sette bestemmelser til hensynssoner i kommuneplanens arealdel, kun retningslinjer.
- Områder for akvakultur bør ikke legges i nasjonalt og regionalt viktige fiskefelt. Det må tas spesielt hensyn til rekefelt, da akvakulturinstallasjoner inklusive forankringer i rekefelt er ekskluderende for rekefiske.
- Områder som egner seg for akvakultur kan avsettes til akvakulturformål. Det er viktig at det avsettes tilstrekkelig areal for akvakultur. Dersom akvakulturområdene er for små kan det føre til flere dispensasjonssøknader. Vi anbefaler at det avsettes areal for akvakultur som enbruksområder. Dette vil gi forutsigbarhet for næringen, på samme måte som enbruks

fiskeområder gir forutsigbarhet for fiskeriinteressene.

- I retningslinjene for akvakulturområder i planen bør behovet for avbøtende tiltak ovenfor lokale fiskeriinteresser framkomme. Avbøtende tiltak kan typisk være justeringer av anleggenes utforming og plassering innen området, med hensyn til anlegg i overflaten og ankerplasseringer. Dette vil sikre større grad av medvirkning og være konfliktdempende ved senere søknadsprosesser/lokalitetsklareringer i forhold til sameksistens mellom fiskeri- og akvakulturnæringene.

Innspillet ble tatt til følge og ble benyttet i den videre planleggingen. Regionrådet la opp til et tidlig møte mellom fiskeriinteressene, akvakultur-næringen, Fiskeridirektoratet og regionrådet.

Klo Holding AS ba om å få satt av tid og ressurser til å arbeide med flere arter i oppdrett, f.eks. torsk. Daværende avstandskrav ga begrensede muligheter for andre arter. Derfor fremmet de et behov for mer kunnskap om smitte mellom ulike arter i oppdrett.

Innspillet ble tatt til følge ved at de jobbet for sameksistens, tok høyde for nye næringer og vurderte fiskehelsen opp mot f.eks. oppdrett av torsk.

Nordland fylkeskommune viste til at planprogrammet hadde regjeringens nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging som førende for arbeidet. I forventningene ble det lagt stor vekt på at FNs bærekraftsmål skulle inkluderes i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Kommunen burde ha vurdert å innarbeide bærekraftsmålene ved å bli kjent med målene og plukke ut relevante mål som kunne legges til grunn for arbeidet videre. Med tanke på utviklingen i oppdrettsnæringen (nye arter) burde det tidlig i møteprosessen ha vært dialog om lokalisering av eksisterende anlegg samt nye arealer som egnet seg for framtidig sjømatproduksjon. Nordland fylkeskommune mente at de selv og flere andre statlige myndigheter hadde et bredt ansvars- og interessefelt, og ønsket dermed en vurdering på om det var hensiktsmessig å ha et eget medvirkningsopplegg for myndighetene og fylkeskommunen.

Innspillet ble delvis tatt til følge. FNs bærekraftsmål ville bli lagt til grunn for planleggingen.

Bø Kystfiskarlag ba om at fiskeri skulle bli organisert som en egen ressursgruppe (uten akvakultur) i planarbeidet. Dette med formål å tydeliggjøre fiskerinæringens interesser. De begrunnet det videre i at uenighet mellom næringene ville gjøre en samlet ressursgruppe vanskelig å gjennomføre. Oppstartstidspunktet for planarbeidet var også uheldig med tanke på

at det var midt i sesongen for fiskerne i Vesterålen. De ba om at opplegget for medvirkning og oppstart av arbeidet måtte flyttes til etter torskefiskesesongen var over (mai måned) og helst på kveldstid for å sikre flest mulig deltakere. Til slutt oppfordret de til en grundig kartlegging av områder som ble benyttet til fiskeri, samt gytefelt og oppvekst- og beiteområder.

Innspillet ble ikke tatt til følge. En felles ressursgruppe var ment å legge vekt på dialog og samarbeid. Planprosessen ville gå sin gang som vedtatt av regionrådet. Og med tanke på kartlegging ville de benytte seg av FDs innsynsløsning for uthenting av data og andre interesserte som kunne bidra til kunnskapsgrunnlaget.

Vesterålen seaweed AS ønsket å være med i ressursgruppen for akvakultur og fiskeri. Samtidig foreslo de nye områder for tare-oppdrett.

Innspillet foreslo nye områder for tare-oppdrett noe som hørte til en senere fase i planprosessen. Dermed ville innspillet bli vurdert i en senere periode i planprosessen.

I løpet av 2019 og starten av 2020 ble planprogrammet utarbeidet av Vesterålen regionråd, for senere å bli lagt ut til fastsetting i kommunene. Arbeidet kunne fortsette med nye retningslinjer etter at regionrådets arbeidsutvalg vedtok planprogrammet 28. februar 2020 (Vesterålen regionråd, 2020b)

4.6 Fase 3. Planfasen – konsekvensutredninger og alternativer

I denne fasen ble innspill og merknadene vurdert opp mot målsettinger for planarbeidet. Videre ville arbeidsverkstedene til ressursgruppene og arbeidsgruppene vurdere hvilke innspill som skulle beholdes og hvilke som burde forkastes. Her ble de enig om hva som skulle videre til konsekvensutredning, og eventuelt om innspill måtte etterbehandles i andre deler av prosessen eller på andre plannivå. Hvis de kom frem til nye arealbruk og/eller formålsendringer, måtte det kunne dokumenteres en gyldig grunn til det (f.eks. nytt behov).

Arbeidsmøte i ressursgruppene 30. september 2020

Utover høsten 2020 ble det avholdt møter for ressursgruppene (akvakultur/fiskeri, reiseliv og natur/friluftsliv). Målsettingen var å finne ut av ønsket detaljnivå, fremme egne interesser og høre motstridende interesser for å se og forstå de ulike interessene i den interkommunale kystzoneplanen. Møte var lagt opp som et arbeidsverksted med presentasjoner og gruppearbeid.

Fra møte kom det frem fra en representant av Fiskeridirektoratet at de ivaretok både fiskeri- og havbruksinteressene og at de var en innsigelsesmyndighet (Norconsult, 2020). FD påpekte

at det erfaringsmessig var viktig å inkludere havbruksnæringen aktivt i planprosessen. FD var i gang med å oppdatere fiskeridata og ville ha en høring av kartdata oktober/november med plan om publisering desember. Kystfiskarlag var spesielt, men også andre interessenter, invitert til å være med på kartleggingsmøtet (Vesterålen regionråd, 2020d).

Ressursgruppene diskuterte vekst i havbruk og fiskeri. De diskuterte hvordan nye arter som tang og tare var ressurser som utnyttet bedre. Teknologiutvikling gjorde det utfordrende å planlegge, men de forsto viktigheten av arealplanlegging for å unngå mange dispensasjoner. I det de kalte «speakers`corner» fikk representanter fra havbruksnæringen, natur og friluftsliv, fiskeri, og reiseliv presentere sin næring og deres innspill til planprogrammet;

En representant fra havbruksnæringen fortalte at næringer var avhengig av koordinering. De var opptatt av bærekraftig utvikling, bruk og vern, og enbruksareal. Næringen i Vesterålen var stort sett lokale selskaper med lokal forankring. De viste også til at det var mange oppdrettsformer i området (fangstbasert, tang og tare, oppdrett m.m.), noe som krevde jevnlig revidering av planen for å fange opp endringer i arter, form og utvikling (Norconsult, 2020). Her ble det påpekt at det var noen selskap i «havbruksnæringen» som hadde flere interesseområder (fiskeri, fiskemottak, reiseliv, oppdrett osv.).

En representant fra natur og friluftsliv mente at naturens tålegrense måtte være premisset for planarbeidet. Det var mange ulike interesser og organisasjoner som brukte kysten og som burde blitt inkludert i arbeidet, f.eks. dykkere. De så at havbruk var viktig for sysselsetting og bolyst i Vesterålen, men de påpekte at kystsonen var en allmenning uten privat eiendomsrett og dermed var akvakultur med ferdselsforbud en utfordring for allmenningen (Norconsult, 2020). Videre var de opptatt av å ta vare på verneområder, anadrome vassdrag og terskelfjorder, samt opptatt av fremkommelighet, utsikt og estetikk.

En representant fra fiskeri mente at samarbeid i arealsaker i realiteten ville bety at deres næring tapte både områder og areal. De ville allikevel bidra konstruktivt til planarbeidet. De var positive til enbruksområder. Fiskeri krevde mye areal, dermed var arealbegrensning en utfordring. De pekte spesielt på utfordringer og arealkonflikt rundt Forsvarets aktivitet rundt Andfjorden og Gavlfjorden/Andøy. Næringen var opptatt av miljøet og mente at planen også måtte gi muligheter til fremtidens fiskeri. Videre mente de at dispensasjonssøknader bare kort tid etter en omfattende planprosess ville bli veldig uheldig og samtidig et demokratisk problem (Norconsult, 2020). Det måtte sikres gode bestemmelser for å unngå det de kalte for omkamper fra bestemmelser i planen.

En representant fra reiseliv fortalte at de hadde mange næringer i vekst som brukte

havet (fisketurer, hvalsafari, reiser mm.). De ønsket å bidra og bli kjent i arbeidet med kystsonen fordi de selv formidlet kunnskap om fiskeri og havbruksnæringen til turister (Norconsult, 2020). De var opptatt av naturen, kystkulturen og bærekraftig rent hav.

I siste del av møte var deltakerne delt inn i grupper hvor en fra hver ressursgruppe og to ulike kommuner var representert i hver gruppe. De fikk utdelt en liste med problemstillinger og spørsmål for å starte en diskusjon i det de kalte for en «rundbordskonferanse». Fra diskusjonene kom det frem at partene ønsket forutsigbarhet og lik behandling i prosessen. Noen skulle ønsket at de var kommet lengre i prosessen og diskutert faktiske problemstillingen, men de hadde forståelse for at det var viktig å bli kjent først. De hadde lært mye om hverandre og det hadde gjort det lettere å forstå de ulike interessene (utfordringer/ behov). En kommentar de kunne konkludere med var «dersom alle vinner/taper er det kanskje tegn på en bra plan?» (Norconsult, 2020). Videre fra diskusjonen ble det stilt spørsmål om hvilke områder som skulle avsettes til fiskeri. Det var behov for bedre kunnskap og retningslinjer for avsetting av områder til fiskeriformål. Det var vanskelig å definere områder for fiskeri siden de kunne være avhengig av årstider. Tareskog, som er et viktig oppvekstområde, måtte også ivaretas i planen. De mente at det er for liten kunnskap om påvirkning akvakultur hadde på gyteområder.

Møteleder oppsummerte og informerte om at den utvidete høringsperioden hadde frist for innspill i uke 49, 2020. Det var viktig at deltakerne tipset interessegruppene deres om å delta på fremtidige folkemøter. Hver enkelt ressursgruppe måtte organisere seg og gjennomføre interne møter for å innhente informasjon og innspill slik at de bedre representerte sin gruppe. Her mente de at øvrige aktører innenfor samme næring og interessefelt måtte bli inkludert. Avsluttende ble gruppene informert om at de vil bli invitert på flere fellesmøter senere i prosessen.

Utvidet høringsperiode – Relevante innspill og svar

I denne høringsperioden ble det mottatt og behandlet 26 innspill. Det var en bred deltakelse, hvor også naturvernforbund og flere enkelt- personer og -bedrifter innenfor turisme, fiskeri og havbruk uttalte seg. I prosessen ble det bestemt hvilke innspill som skulle bli med videre i konsekvensutredningen.

Cermaq drev med produksjon fra fire matfisklokaliteter for laks i Øksnes kommune. Arealplanen for kommunen som de på daværende tidspunkt forholdt seg til ble vedtatt i 1996.

De mente det var på tide med en ny plan med hensyn på daværende produksjonsvolum, driftsform og teknologi, samt reguleringsregime og krav til bærekraftig drift og fiskevelferd. Arealplanen medførte at deres eksisterende lokaliteter ikke hadde en optimal plassering og at de heller ikke var utformet etter dagens løsninger og krav (Vesterålen regionråd, 2020d). Deres målsettinger for planen var å unngå dispensasjoner. Derfor ønsket de å ha tilstrekkelig areal for å kunne gjøre justering i størrelse, plassering og konfigurasjon på deres eksisterende lokaliteter. For å unngå konflikter med andre næringer foreslo de selv at akvakultur ikke skulle trekkes inn mot land, dette for å sikre fri ferdsel mellom anleggene. Videre foreslo de én ny lokalitet i tilknytning til dere eksisterende «cluster» i Børøyfjorden-området med base på Sandset. Flere andre oppdrettsselskaper sendte inn enkle innspill til endring av eksisterende og nye oppdrettslokaliteter og hensynssoner (heriblant Vesterålen Seaweed AS).

Innspillet ble tatt til følge. Det ble videre i prosessen utredet endring av arealformål for de daværende lokalitetene, samt forslag til arealavgrensing for den nye lokaliteten.

En representant uttalte seg på vegne av grunneiere på Stamnes. De undret seg over valget av kun tre ressursgrupper hvor ikke grunneiere/gårdeiere ble inkludert. De mente de hadde kunnskap innen lokal kystkultur, kjennskap til lokale gyte- og oppvekstområder, områder for sjølaksefiske med faststående redskap, bestandskunnskap og kjennskap til hekkeområder for sårbare fuglearter, biotoper og habitater som kunne vært viktig å ha med seg i planprosessen (Vesterålen regionråd, 2020d). Videre viste de til sine interesser i tang-, tare- og algedyrkning som en fremtidig tilleggsnæring. Mange grunnbøker fra gårder inneholdt nedtegnede rettigheter til høsting av tang og tare (Vesterålen regionråd, 2020d). Slike næringer burde derfor ha blitt forbeholdt grunneierne. Videre var de en sterk motstander av å sette av nye områder til oppdrett i fjorder og sund i Vesterålen, og oppfordrer regionrådet til å heller være en pådriver for landbasert oppdrett inntil en hadde kontroll på utslippene fra åpne merder. De slo ett slag for grunneieres rett til sjølaksefiske med faststående redskap, og ba regionrådet om å ta hensyn til disse plassene slik at de ville bli bevart videre.

Innspill ble delvis tatt til følge. Planprogrammet var på høring våren 2020. Da kom det ingen innspill om ønsket deltakelse fra jordbruksinteresser. Det ble allikevel på et senere tidspunkt invitert én representant fra jordbruk inn i ressursgruppen «natur og friluftsliv». Videre måtte alle søke om konsesjon i henhold til akvakulturloven for å kunne drive produksjon av akvatiske organismer, så et slikt forslag måtte tas opp med stortinget (egentlig må det tas opp med regjeringen, men det var ikke det de svarte på innspillet) for å endre loven (Vesterålen regionråd, 2020d).

Naturvernforbundet og Norsk ornitologisk forening siktet til godkjente verneområder og viktige naturområder på kommunal og regionalt nivå som et greit utgangspunkt for å komme med innspill. Dette var områder de mente måtte sikres mot fremtidige inngrep. Videre mente de at fjordsystemer med anadrome vassdrag burde bli skjermet i forhold til nye oppdrettslokaliteter. I tillegg burde det ha blitt gjort en kartlegging og vurdering av utpregete terskelfjorder. Slike fjorder var lite egnet til oppdrett med tanke på lite vannutskiftning (Vesterålen regionråd, 2020d). Videre viste de til flere konkrete områder for sjø- og våtmarksfugl, viktig kommunale naturområde i sjø, oppdrettsfritt område, sjøarealene rundt verneområder og viktig beiteområder.

Innspillet ble tatt til følge da verneområder ble lagt inn som båndlegginssoner i plankartet. Videre viste de til dialog med ressursgruppen for friluftsliv og natur hvor det hadde kommet innspill på konkrete områder som burde bli sikret i plankartet som hensynssoner.

Nordland fylkes Fiskarlag fortalte at deres viktigste interesse var å sette av de viktigste fiskeplassene til enbruks areal i planen. De presiserte at kommunene i den interkommunale kystsonen vil ha et stort ansvar for å ivareta lokale fiskeri-, gyte- og oppvekstområder. Fiskarlaget presiserte videre at en burde bruke FD sin kartlegging av slike områder og ikke åpne de for aktiviteter som forringer fiske eller området generelt. De hadde hørt om planer om å etablere anlegg for levendelagring av fisk og fangstbasert akvakultur i Bø og Øksnes kommune. Her påpekte de blant annet at den gjeldene planen for Bø ikke hadde noen ledige eksisterende områder satt av til akvakultur. Det ville være viktig å klargjøre hvordan områder for mellomagring av fisk og fangstbasert akvakultur skulle avsettes i plankartet, slik at de ikke ville være til hinder for utøvelsen av tradisjonelt fiskeri. Videre hadde Fiskarlaget innspill til enkelte kommuner.

Sortland kommune – På grensen mellom Bø og Sortland kommune var det avsatt et større område til enbruksareal. Deler av området, som strekker seg inn i Eidsfjorden (A15) var viktige ressursområder for fiskeri. Deler av A15 inkluderte kartlagt gyteområder for uer, oppvekst- og beiteområde og fiskeplass for passive redskap etter uer og sei, og var i tillegg et rekefelt. De var kjent med en planlagt søknad om akvakultur i området (A15) og viste til ferdsels- og fiskeforbudet på henholdsvis 20 og 100 meter fra etablerte akvakulturanlegg ville ekskludere fremtidig fiske i området. De argumenterte for at området fortsatt var aktivt brukt av rekefiskere, og at utslipp fra et akvakulturanlegg kunne føre til negative konsekvenser for fiskeriene. Deres anbefaling til planen gikk ut på å endre formålet til området til å være

enbruks fiskeområde og ikke åpne for akvakultur. Etter deres mening var det allerede et betydelig antall oppdrettsanlegg i Eidsfjorden som allerede gikk på bekostning av andre aktiviteter. Fiskarlaget viste også til to søknader om dispensasjon for nye lokaliteter i Godfjorden. De ønsket heller at kommunen kunne avslå dispensasjonssøknadene, og heller vurdere og utrede de aktuelle områdene i Godfjorden i denne pågående planprosessen.

Hadsel kommune – Det var avsatt et område til enbruks akvakultur som overlappet med kartlagt gyteområde for torsk, fiskeplass med passive redskap og fiskeplass aktive redskap fra Fiskeridirektoratet (A19). Fiskarlaget ba om at akvakultur måtte fjernes og heller avsette områdene til gyteområder og fiskeplasser.

Innspillet fra Nordland fylkes Fiskarlag ble tatt til følge. På innspill om endring av avsatt område A15 i gjeldene plan kunne de informere at forslaget ville bli utredet. Det samme gjaldt de to områdene til akvakultur i Godfjorden. For område A19 ble det anbefalt å fjerne akvakultur ut av fremtidige plankart.

Ressursgruppen natur og friluftsliv kunne meddele at deres oppgave ville være å passe på at naturverdiene beskyttes og ivaretas. Videre vil de kjempe for et føre-var-prinsipp ved vurdering av tiltak i områder med mangelfull kunnskap. De ønsket mer initiativ for en utbedret marin kartlegging i kystsonen. Med tanke på friluftsliv ønsket de at som en del av kunnskapsgrunnlaget måtte friluftslivskartleggingen i kommunene legges til grunn i planen. Kartleggingen og verdisettingen av friluftslivet (fritidsfiske, padling, dykking m.m.) til sjøs mente de var noe mangelfull. De ba om at flere temaer måtte ivaretas, blant annet ville de ha en utredning av støy- og lysforurensning fra næringer til sjøs. Videre ba de planmyndighetene om å vurdere hensynssoner rundt friluftslivsområder i kommunene.

Innspillet ble tatt til følge. Hensynssoner over kartlagte friluftsområder ville bli vurdert i planen. De anbefalte videre at det fokuseres på områder i sjø ved senere revisjon av friluftslivskartleggingen, da de på det tidspunktet ikke kunne se mange kartlagte sjøbaserte områder i Vesterålen.

Ressursgruppen uttalte seg også om akvakultur. De så et behov for å kartlegge tålegrensen til fjorder og regionen generelt. De kom med flere merknader og spørsmål til videre diskusjon, blant annet om en burde satse mer på landbasert oppdrett eller lukkede anlegg. De kjente ikke til effekten av havfarmer og så at flere næringen ville inn i kysten (tareproduksjon). De ville få frem at det begynte å bli trangt i fjorden på den tiden og at de heller ikke ønsker dispensasjoner i kystsonen. De oppfordret heller til et grundig forarbeid for å avsette akvakulturformål i egnede områder. De pekte på Eidsfjorden, Gavlfjorden og

Godfjorden som områder de ikke ønsket mer oppdrettsvirksomhet. Videre fremmet de et ønske om å heller ha en referansefjord, f.eks. Godfjord, uten oppdrett. På fiskerisiden diskuterte de raudåte og at det for mange var en uønsket art å fiske på. De var generelt negative til trålfiske i planområdet.

Innspillet ble delvis tatt til følge. Dette var en interkommunal kystsoneplan, en overordnet plan som ga overordnede føringer. Teknologiske løsninger ved oppdrettsanlegg ville bli vurdert på konsesjonsnivå. For enkelte områder kunne det vel og merke bli vurdert å sette bestemmelser for hvilken art eller hvilke arter som kunne bli tillatt.

Vesterålen Turlag kom med innspill på områder som engasjerer fritidsfiskere. De mente det var en utfordring å gjenspeile fritidsfiske i en kystsoneplan. De sa vider at fiskeområder var avhengig av innsig og sesong. Allikevel kunne de vise til områder de anså som særlig attraktive i kartportalen. De viste her til det meste av Sortland, litt av Andøy og litt av Hadsel, men de nevnte også områder i Øksnes, Eidsfjorden, Hadsselfjorden og deler av Bø. De påpekte at hvis de skulle merket alle attraktive områdene for sjørrettfiske, ville de merket så å si hele plankartet. Turlaget kunne konkludere med at det fantes mange attraktive områder for fiske fra land, og at disse som regel var knyttet opp mot elve- og bekkemunninger.

Innspillet ble tatt til orientering.

4.7 Fase 4. Utarbeide planforslag – Offentlig ettersyn

I denne fasen hadde konsekvensutredningen blitt utført og det hadde kommet forslag til avbøtende tiltak, retningslinjer og bestemmelser. Dermed kunne planforslaget straks sendes til sluttbehandling. Før den tid ble det her valgt å gjennomføre én siste runde med folkemøter hvor de presenterte resultater fra fase 3 og daværende planforslag. I denne fasen ferdigstiltes plandokumenter, plankart og temakart. Ferdigstillingen forutsatte en gjennomføring av regionalt planforum for å forsikre seg om at regionale myndigheter støttet plandokumentet. Etter at planforslaget hadde gjennomgått eventuelle justeringer fra siste medvirkningsprosess, ville planen legges ut til offentlig ettersyn henhold til PBL.

4.7.1 Arbeidsmøte i ressursgruppene 1. september 2021

Programmet for dagen var en presentasjon og drøfting av foreløpige resultater fra konsekvensutredninger (KU). De hadde en gjennomgang av framgangsmåten og kunnskapsgrunnlaget (konsekvens, avbøtende tiltak, og hvordan det overføres til arealformål i plankartet). Med ønsker om å sikre sluttbehandling og unngå innsigelser var mål for dagen å skape engasjement til medvirkning og drøfting av utkast, svare på spørsmål, og fastsette klare

valg og prioriteringer fremover (Norconsult, 2021). På møte deltok de tre ressursgruppene, arbeidsgruppen, myndigheter (Fiskeridirektoratet, Kystverket, Mattilsynet og Nordland Fylkeskommune) og prosjektledelsen.

I den innledende delen av møte med presentasjon og foreløpig resultat ble det stilt flere spørsmål fra salen og på Teams. Det ble stilt spørsmål til hvordan konsekvenser av tare dyrking har blitt vurdert, om det fantes bra nok kunnskapsgrunnlag og hvordan det ville kunne påvirke eksisterende tareskog.

Som svar kunne Norconsult meddele at det fantes en del kunnskap om konsekvenser av tare dyrking. Ved å bruke lokale tarevarianter ville en unngå å påvirke lokale tareskoger genetisk (Norconsult, 2021). Det hadde blitt undersøkt om tare dyrking påvirker bunnforhold negativt, men de kunne ikke finne indikasjoner for det. Det fantes derimot indikasjoner på at tare dyrking bidro til å rense sjøen. De anså kunnskapsgrunnlaget som tilstrekkelig godt for en KU til en overordnet plan.

Det ble stilt spørsmål til hvordan Fiskeridirektoratet vurderte hvilke gyte- og fiskeområder som var mer eller mindre viktig. Ble gamle slettet om de ikke ble utpekt i nye kartlegginger? Og var gyteområder mangelfullt kartlagt?

Fiskeridirektoratets data hadde blitt kartlagt gjennom intervju av fiskere sett i sammenheng med blant annet AIS-posisjoner. De fortalte videre at selv om ikke arter fiskes på samme sted hvert år, så kunne områder allikevel være viktig flere år senere. Grunnet manglende kartlegging i Vesterålen var HIs gytefelldata mangelfull.

Etter presentasjonen og svar på spørsmål ble deltakerne delt inn i grupper for å diskutere og gjøre gruppearbeid. Samlet sett ble det mye diskusjoner knyttet til tare dyrking og dens miljøeffekt og konflikt gjennom arealbeslag. Etter presentasjonen mente de fortsatt at KU var utført på noe tynt kunnskapsgrunnlag med tanke på reelle effekter av tare dyrking. Det ble generelt diskutert om kunnskapsgrunnlaget var mangelfull og om man da i det hele tatt kunne avsette areal som faktisk realiserte sine gitte formål. Allikevel ble de enig om at kunnskapsgrunnlaget alltid ble forbedret og var mye bedre enn noen gang tidligere (Norconsult, 2021). Videre diskuteres det om hovedfokuset på havbruk i utredningene kunne forklares i at det var der de fysiske tiltakene ble spilt inn i prosessen og dermed ville være UK pliktig. Innspill av andre verdier og bruk som friluftsliv og naturmiljø ville ikke nødvendigvis avsettes som egne formål eller være KU pliktig. De mente at det samme gjaldt for innspill til fiskeriområder. Selv om de ville blitt sett som egne formål var de ikke KU pliktig, da dette i

seg selv ikke var arealekskluderende som f.eks. oppdrett. I sluttprosessen ville planmyndigheten se på alle deltema og innspill og hvordan de påvirket KU graden, som videre ville bli redegjort for i planbeskrivelsen, avsettingen, prioriteringen og bestemmelser.

Av andre innspill kunne en representant for Sjømat Norge fortelle at de brant for lokal utvikling og arbeidsplasser. Areal ville alltid være en begrensende faktor, dermed ville det være viktig å optimalisere driften og justere oppdrettslokaliteter (Norconsult, 2021). De ønsket ikke å åpne for nye lakseoppdrett områder det ikke var gitt konkrete innspill for og hadde heller ikke bedt om så mange nye lokaliteter. De kunne se et engasjement for torskeoppdrett og vurderte det til at det burde bli gitt noen plasser til det for å sikre flere arbeidsplasser. De anså tareoppdrett som positivt, også som et tilskudd til råstofftilgangen i næringen. De var positive til prosessen så langt, selv om de ikke var enig i alt, og håpet på en godt sammensatt kystsoneplan som ville legge til rette for sameksistens.

Neste steg i prosessen var å videreføre innspill og fortsette konsekvensutredninger. Det viktigste fremover var å etablere et felles planforslag som alle de seks kommunene kunne vedta. For å sikre en brede aksept ville de også drøfte videre prosesser med regionale myndigheter.

4.7.2 Planprogram til offentlig ettersyn

Interkommunal kystsoneplan for Vesterålen ble lagt ut til offentlig ettersyn 31. mars 2022. Mye av arbeidet med planen omfattet å samle inn de tidligere gjeldende arealplanene fra hver kommune og integrere de til en samlet interkommunal kystsoneplan. Kommunene hadde tidligere arealformålene i sjø som var viktig å få videreført eller eventuelt endret til den nye planen. I forslag til nytt planprogram ble eksisterende arealformål og -bruk vurdert og satt i et større sammenheng med de nye forslagene til arealbruk. Den nye planene lå an til i stor grad å videreføre gjeldene situasjon. Det som var nytt kunne oppsummeres som en opprydding, justering, fjerning av enkeltområder og et samlet kunnskapsgrunnlag for alle kommunene (Vesterålen regionråd, 2022). Planprogrammet la opp til 16 nye arealbruksformål. Det ble blant annet åpnet for taredyrking på 8 nye områder, men samtidig ble 9 eksisterende formålsområder for akvakultur fjernet (Vesterålen regionråd, 2022). I planprogrammet ble det foreslått 68 nye tiltak til nye avgrensninger av arealformål i plankartet, blant disse var det forslag om 15 lokaliteter for taredyrking, og nye/endringer av eksisterende fiskeoppdrettslokaliteter. Av de 68 tiltakene besto 27 av tiltak som enten endret eller justerte på områder avsatt til akvakultur eller flerbruksområder med akvakultur (Vesterålen regionråd,

2022). Flere av de resterende tiltakene gjaldt eksisterende oppdrettslokaliteter som allerede var i drift, men som ikke hadde blitt formalisert i tidligere plankart (Vesterålen regionråd, 2022).

4.7.3 Ytterlig medvirkning fra fiskeri og havbruk

I samme periode som planprogrammet ble utarbeidet hadde Fiskeridirektoratet revidert sine kystnære fiskeridata ved å intervju fiskere med næringsvirksomhet i Vesterålen og Lødingen. I tillegg baserte de seg på innspill fra en høringsperiode, og innmeldt bruk, sporing- og fangstdata for å kvalitetssikre informasjon som kom inn fra fiskere (Vesterålen regionråd, 2022). Det reviderte datasettet oppdaterte fiskeriaktiviteten og inkluderte innsamlet informasjon fra fiskere med fartøy på under 15 meter (uten AIS). Karleggingen ble gjort tilgjengelig for Vesterålen regionråd sitt arbeid i desember 2020, slik at det kunne være en del av KU og videre bestemmelser for avsetting til fiskeriformål (Vesterålen regionråd, 2022).

Utenom de tradisjonelle metodene for medvirkning var det tilrettelagt for en digital kartportal. Fiskerinæringen kunne tegne inn områder de mente var viktige gyte- og oppvekstområder og fiskeplasser, og oppdrettsnæringen kunne tegne inn ønskede områder for akvakultur. Andre interessenter kunne også føre inn viktige områder det måtte tas hensyn til. Data fra kartportalen ble med som del av kunnskapsgrunnlaget, og gjorde slik at de kunne analysere potensielle konflikter basert på kartdata (Vesterålen regionråd, 2022). Forslag til plankart var offentlig tilgjengelig gjennom kartportalen for å gjøre det enklere for alle interesserte å se og forstå hva områder ble avsatt til. Videre kunne de vise til totalt 58 antall møter og dialoger gjennom hele prosessen (Vesterålen regionråd, 2022).

4.7.4 Hovedformål

Etter hovedformål «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone» dekket planen flere emner, men her utdypes hovedformålet etter kriteriene fiskeri og havbruk.

Fiskeri

Her gjaldt hovedsakelig områder som ble avsatt til fiske- og høsting av viltlevende marine ressurser, uten tilgang for faste installasjoner eller annet ekskluderende havbruk. Fiskeri i planområdet ble ikke begrenset av eller til disse områdene, men det satt av til det spesifikke formålet for at ingen andre formål skulle komme i veien for fiskeri (Vesterålen regionråd, 2022). Enkelte områder som tidligere var avsatt til enbruks fiske (passivt fiske), var ikke med

i Fiskeridirektoratets database. Slike områder ble ansett å kunne kombineres med andre formål, men med prioritet til fiskeri.

I planprogrammet ble det det lagt opp til seks former for fiskeriområder som var avsatt til fiskeri (Vesterålen regionråd, 2022):

- Felt for aktive redskaper
- Fiskefelt for passive redskap
- Alle aktive rekestrålfelt med regional bruk.
- Regionalt viktige gytefelt (MB) registrert av Havforskningsinstituttet.
- Alle gyteområder uavhengig av art, registrert av Fiskeridirektoratet.
- Låsettingsplasser.

Akvakultur

Totalt i de seks kommunene var det 68 lokaliteter med konsesjon ved oppstart av planarbeidet, hvorav flesteparten drev med produksjon av laks. Et fellestrekk for alle kommunene var at mange lokaliteter tidligere var gitt ved dispensasjoner, i tillegg var noen av lokalitetene utfaset selv om de på papiret var aktiv. I arbeidet med planprogrammet ble det lagt mye innsats i å rydde opp i gamle planer og dokumenter, stadfeste aktive lokaliteter, fjerne lokaliteter som ikke var i bruk og optimalisere den nye arealbruken etter avsatte formål og gjeldene bruk (Vesterålen regionråd, 2022).

Gjennom hele planprosessen var det et ønske om vekst i havbruksnæringen. I planarbeidet hadde de utvidet, justert og flyttet på tidligere lokaliteter, slik at de kunne komme med 66 tiltak (endringsforslag og nytt arealbruk). 13 av tiltakene omhandlet å ikke videreføre akvakultur på lokaliteter som var utfaset. 9 eksisterende arealformål for akvakultur ble anbefalt fjernet som en del av en helhetsvurdering på de gjeldene områdene. Etter planforslaget å dømme ble det foreslått å sette av totalt 71 formålsområder for akvakultur etter fire kategorier (Vesterålen regionråd, 2022):

- Nytt formål
- Formalisering av eksisterende lokalitet

- Utvidelse og endring av arealformål
- Videreføring av gjeldene arealformål

Tare dyrking var en næringsmulighet som fikk mye oppmerksomhet i planprosessen. Før var det bare én lokalitet, men i planprogrammet som ble lagt ut åpnet de opp for flere aktuelle områder som ble satt av eksklusivt til tare dyrking (Vesterålen regionråd, 2022). Åtte nye lokaliteter ble avsatt til denne næringen for å tilrettelegge for videre utvikling i regionen.

Torskeoppdrett (og andre marine arter utenom laksefisk) fikk også en del oppmerksomhet i planprosessen. Det var et ønske om videre utvikling og satsning. I august 2021 ble det satt ut 200 000 torskeyngel i en lokalitet i Øksnes kommune, med planlagt slaktning høsting 2022 (Vesterålen regionråd, 2022). Gjennom den prosessen ble det planlagt å undersøke påvirkninger på fiskehelse, tilvekst og miljø, og følge det opp med ulike marine fagmiljøer. Daværende kunnskap var manglende og førte til usikkert rundt mulige konsekvenser ved torskeoppdrett. Avbøtende tiltak underveis var slamoppsamling og krav om utfyllende konsekvensutredning ved nye konsesjonssøknader (Vesterålen regionråd, 2022). Det var foreslått fem lokaliteter i Bø og Øksnes som ble avsatt til torsk og andre marine arter, med planlagt drift som vekselvis generasjonsbasert brakklegging. Tanker var at en lang brakkleggingstid, en tilpasset biomasse, teknologiutvikling og gode fôrråstoffer ville gjøre det mulig å drifte små lokaliteter med produksjon av arter en ennå ikke hadde godt nok kunnskapsgrunnlag for miljøpåvirkninger av i Vesterålen (Vesterålen regionråd, 2022).

Eventuelle merknader til planforslaget kunne bli sendt inn til Vesterålen regionråd innen 27. mai 2022. Dermed måtte jeg basere meg på plandokumentet som var lagt ut til offentlig høring. I det ferdige plandokumentet som kommer etter offentlig ettersyn kan det forekomme endringer fra innspill som ikke belyses videre her.

4.8 Fase 5. Sluttfasen – Merknadsbehandling og endringer før politisk vedtak av kommunedelplanene

I denne fasen hadde (eller skulle, siden planen på nåværende tidspunkt er på høring) det endelige planforslaget vært på offentlig ettersyn. Tidlig i denne fasen skulle merknader og innspill bli gjennomgått. Hvis noen måtte følges opp måtte de tilrettelegge for en nærmere dialog med høringsparter for å avklare om de forsto innspillet riktig, om noe var uklart eller om innspillet ikke lar seg gjøre. Denne prosessen av merknadsbehandling skal senere skje i samarbeid med prosjektansvarlig. Resultatet fra prosessen skal legges frem for arbeidsgrupper, AU og ressursgrupper for tilbakemeldinger. Hvis innspill som tas til følge

medfører endringer av planforslaget ville det kunne føre til ytterlige justeringer av plankart, bestemmelser og planbeskrivelse. I slutten av denne fasen vil det endelige planforslaget bli lagt frem for sluttbehandling i de deltakende kommunestyrene.

4.9 Utfall

Siden en endelig plan ikke foreligger på nåværende tidspunkt, var det umulig å si noe om endelig utfall. Men basert på høringsforslaget har regionen fått et utfyllende forvaltningsverktøy med oppdatert kunnskap om området Vesterålen og næringene som har sitt virke i kommunene. Den interkommunale planen kan bygges videre på, men det er et godt utgangspunkt og det legger opp til en langsiktig planlegging og forvaltning av kystsonen (Vesterålen regionråd, 2022).

Før det interkommunale samarbeidet var det bare Lødingen kommune som hadde en gjeldende kystzoneplan (Vesterålen regionråd, 2022). De andre kommune håndterte kystsonen via kommuneplanens areadel. Som en del av planarbeidet ble alle arealdelplanene og kystzoneplanen til Lødingen digitalisert og slått sammen (noe planer ble re-digitalisert). Det dannet grunnlaget for datasettet til den interkommunale kystzoneplanen og plankart som vil ligge tilgjengelig for offentligheten på nett (Vesterålen regionråd, 2022).

Kommunene vurderte det til at deres arbeid «henviste til vitenskapelige faktagrunnlag, nasjonale datasett på naturmangfold, og erfaringsbasert kunnskap gjennom intervjuer og oppdaterte kartlegginger, samt kunnskap sammenstilt i planbeskrivelse og konsekvensutredninger» (Vesterålen regionråd, 2022). Kunnskapsgrunnlaget var ment å være tilstrekkelig godt for kommuneplan-nivå, noe de selv mente de innfridde med tanke på å vurdere risiko for skade etter naturmangfold. Videre hadde de brukt naturmangfoldloven § 8. Føre-var prinsippet i tiltak med avsetting av formål for oppdrett av nye arter, jf. naturmangfoldloven § 9.

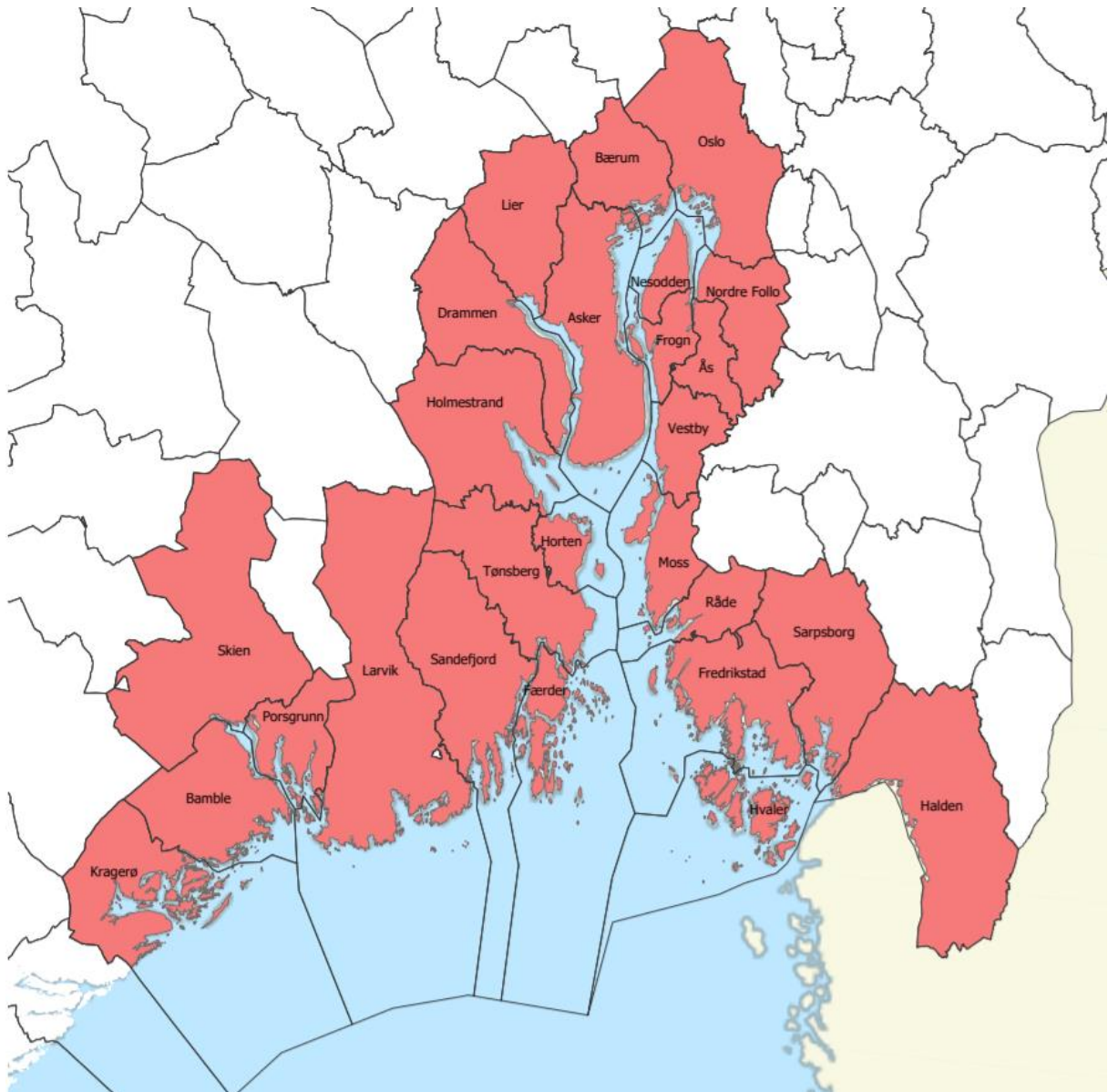
5 Helhetlig plan for en ren og frisk Oslofjord – Planprosessen, innhold og utfall

I dette kapittelet vil jeg forklare planprosessen for Oslofjordplanen, studere innholdet i planen og hvordan utfallet ble, med hensyn til fiskeri og havbruk. Jeg vil gi en innføring av området Oslofjorden. Det innebærer en innføring i planområdet, samt hvilke aktiviteter som er der og hvordan det står til med miljøet. Aktører og næringens betydning vil belyses for å senere kunne si noe om fiskeri- og havbruksnæringens rolle i planene.

Planprosessene er ulike, men jeg vil presentere de på samme måte etter samme kriterier. Som nevnt tidligere vil jeg starte med å presentere casene. Videre vil jeg forklare planprosessen ved å beskrive materialet som ligger til grunn for planleggingsprosessene og gi en forenklet beskrivelse av hendelsesforløpet fra planstart til ferdig plan. Til slutt i dette kapittelet vil jeg studere utfallet. Det vil være interessant å undersøke hva som er problemforståelsen, hva de fokuserer på, hvilke hensyn som ble tatt, hvordan interessene til fiskeri og havbruk ble ivaretatt og hvor lenge planene er gjeldene.

5.1 Planområdet

Oslofjorden strekker seg om lag 120 km fra Færder i sør til innerst i Bunnefjorden i nord. På sitt smaleste og grunneste (ved Drøbak) er fjorden om lag 1 km bred og om lag 20 m dyp (SALT, 2019). Oslofjorden er en av de mest artsrike fjordene i Norge (Klima- og miljødepartementet, 2021). Langs fjorden bor det over 1,6 millioner mennesker, et befolkningstall som er forventet å øke til 2 millioner innen 2050. «Oslofjorden» omfatter sjø- og kystområdene fra svenskegrensen til fylkesgrensen i Telemark mot Agder og ut til grensen for forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak (grunnlinjen) (Klima- og miljødepartementet, 2021) (Figur 4).



Figur 4 Virkeområdet for kystsoneplanen til Oslofjorden (Klima- og miljødepartementet, 2021).

Når en snakker om tilstanden i fjorden må den deles inn i Indre- og Ytre Oslofjord (Figur 5), grunnet store ulikheter mellom de to områdene med tanke på topografi, vannsirkulasjon, vannkjemi og påvirkning (SALT, 2019).

Indre Oslofjord blir her definert som fjorden innenfor Drøbakerskelen. Inne i fjorden er Bunnefjorden det dypeste området på om lag 160 m.

Ytre Oslofjord blir her definert som fjorden fra Drøbakerskelen og ut til og med Hvalerskjærgården og skjærgården i Vestfold. Ytre Oslofjord består av flere dype bassenger, hvor Hvalerdypet er det dypeste på om lag 450 m.

I Oslofjorden er det tre store ferskvannskilder som bidrar til sirkulasjon og hydrografi i fjorden; Drammensvassdraget, Numedalslågen og Glomma (SALT, 2019).

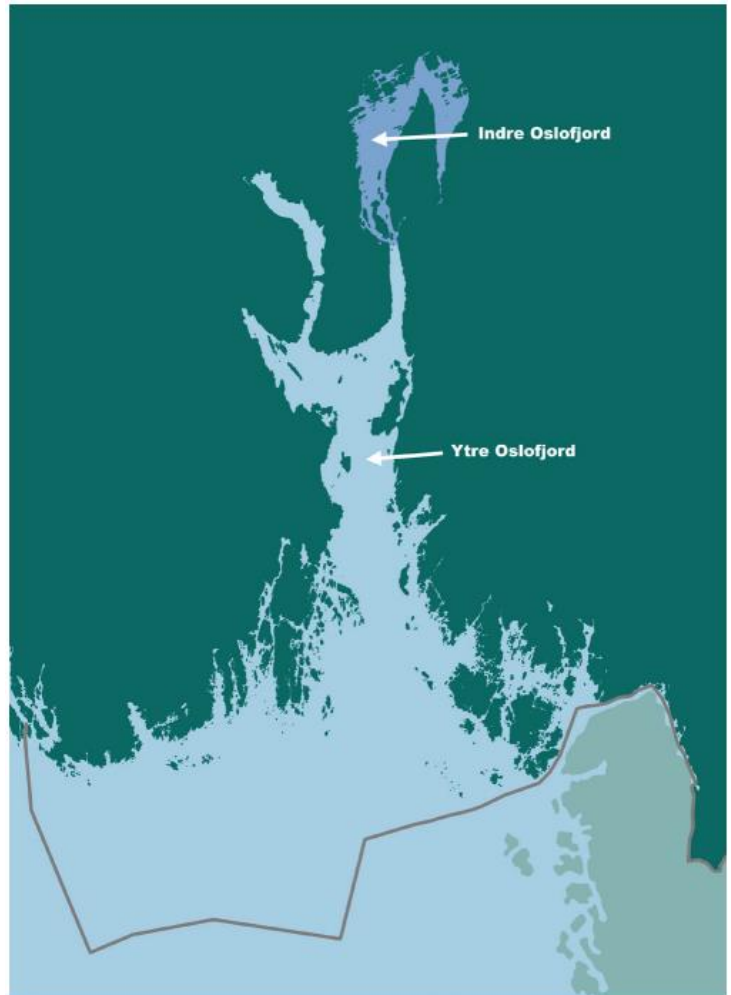
På 70- og 80- tallet ble det gjort flere tiltak for å bedre vannkvaliteten i fjorden.

Byggingen av et sentralt renseanlegg for

Oslo, Bærum og Akser var ett av de første tiltakene (Thorsnæs, 2021b). Senere har det blitt lagt mye arbeid i å fange opp urensset avløpsvann (avskjærende kloakk) og føre det til eksisterende renseanlegg. Kommunene jobber kontinuerlig med å minske forurensningene fra avløpsvann for å forbedre vannkvaliteten i fjorden (Thorsnæs, 2021b).

5.1.1 Aktivitet og tilstand

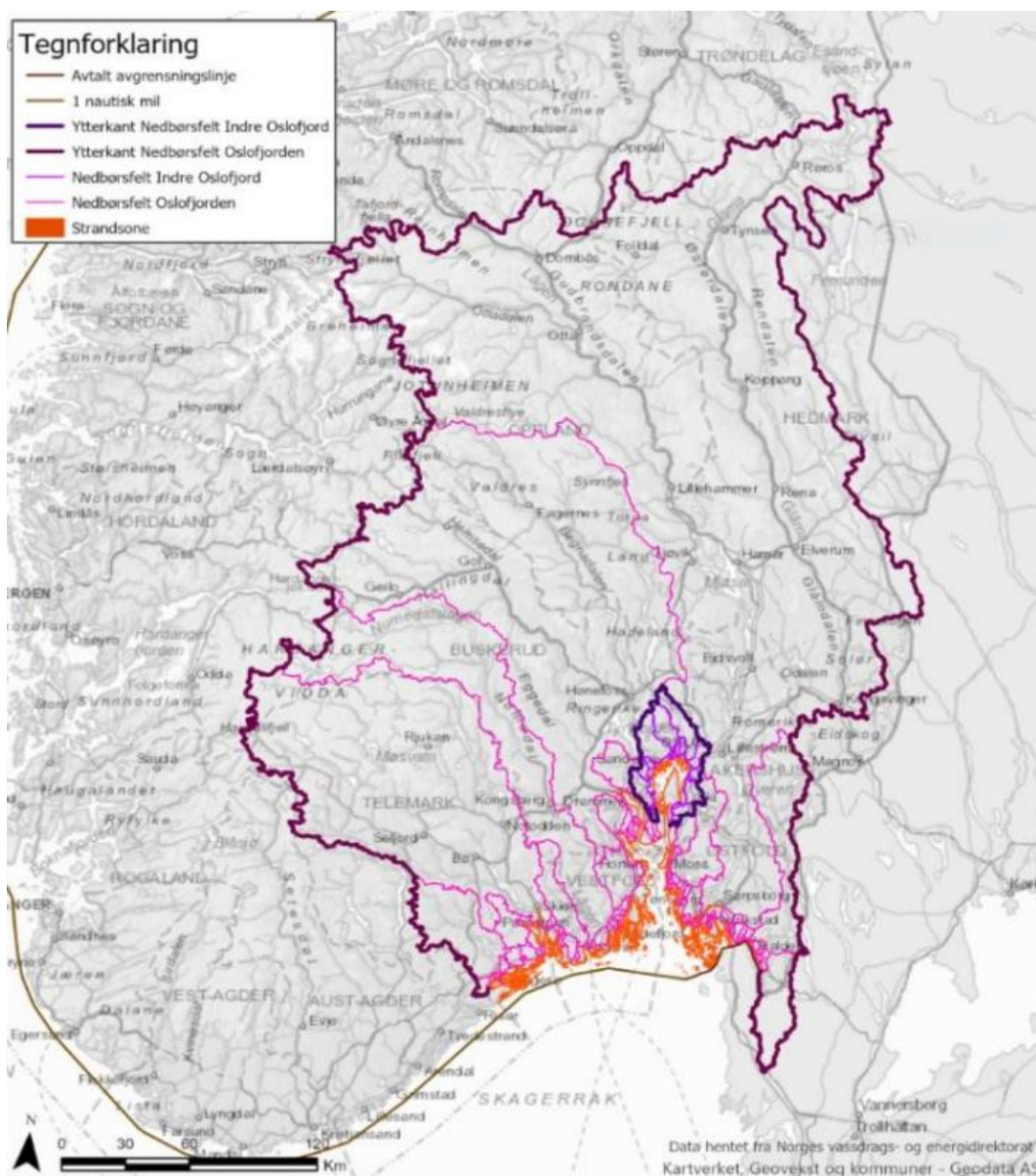
Oslofjorden er viktig som rekreasjonsområde, med bade- og båtliv, hytteliv, gåturer og fiske. I tillegg har fjorden landets største trafikk av ferger og lastebåter (Thorsnæs, 2021a). Store befolkningstall og økt aktivitet kan føre til problemer i fjorden, noe de var tidlig klar over i Oslo. I 1933 ble Oslofjorden friluftsråd stiftet. Det var som følge av en økt bekymring for at friluftslivet i Oslofjorden skulle forverres som følge av hytter og hus som reduserer



Figur 5 Inndelingen av indre- og ytre Oslofjord (SALT, 2019)

allmennhetens tilgang, samt en økende bekymring for forurensning fra industri og offentlig avløpsvann (Oslofjordens Friluftsråd, i.d.-b). Friluftsrådet skulle sikre allmenheten tilgang på strandarealer og bekjempe forurensning. Paradoksalt står det dårlig til med miljøet mange steder, og allmennhetens tilgang til strandsonen er sterkt begrenset den dag i dag (Klima- og miljødepartementet, 2021).

Det er skapt et bilde av at Oslofjorden har flere store utfordringer, noe som medfører riktighet. Befolkningsvekst, press på areal i strandsonen, forurensning fra jordbruk og avløp, og økt båttrafikk og fiske er noen av de største utfordringene. Nedbørsfeltet som påvirker Oslofjorden er enormt (Figur 6).



Figur 6 Nedbørsfeltet som påvirker hele planområdet for «En helhetlig plan for en ren og frisk Oslofjord» (Bratli, 2021)

Flere steder frarådes det å spise fisk og skalldyr på grunn av høyt innhold av miljøgifter. I tillegg kommer endringer i klima som påvirker økosystemet. Torskebestanden har de siste 20 årene vært på et lavmål (Miljødirektoratet, 2019). En ser også at oppvekstområder for blant annet torskeyngel, nemlig tareskog og ålegressenger, er i tilbakegang. Selv om Oslofjorden har flere store kilder til ferskvann, er det flere deler av fjorden som er oksygenfattige grunnet dårlig gjennomstrømming. Som følge av lite oksygen forsvinner livet i områdene. Marin forsøpling og mikroplast forringer ytterligere dyrelivet og naturopplevelsene i fjorden. For å toppe det hele er det observert en økning av fosfor og nitrogen, partikler og brune humusstoffer fra flere av de store elvene som renner til Ytre Oslofjord (Miljødirektoratet, 2019). Som følge av dette blir strandsonene nedslammet, siktbarheten i vannet går ned og algeoppblomstringen reduseres.

Det er en krevende og lang prosess å gjenopprette god tilstand for flere deler av det biologiske mangfoldet og miljøet, men den negative trenden må snus for å unngå en situasjon med uopprettelige konsekvenser. Heldigvis finnes det flere nye eksempler på at miljøtilstanden i fjorden blir tatt på alvor. 26 ordførere rundt Oslofjorden gikk tidligere i år sammen om å skrive et notat til Klima- og miljødepartementet; De ønsker nitrogenrensing, hindre avrenning fra jordbruk og forbud mot å tømme båtkloakk i fjorden (Espeseth et al., 2022). I tillegg til å komme med ønsker om tiltak viser det også en økt lokal forståelse for viktigheten med å samarbeide for å utrede noe på et større område. Planer om å sprengte jeteen⁹ utenfor Drøbak for at flere båter skal kunne seile inn og ut av Oslofjorden blir nå møtt med motstand. Det pekes på at oksygenforholdene kan bli dårligere i Indre Oslofjord, hummerreservat vil bli utsatt og det kan gjøre uopprettelig skade i et av de mest produktive og artsrike områdene i fjorden (Sjuve, 2021).

5.2 Aktører og nærings betydning

Kommunene er en viktig aktør i forvaltningen av verdiene i og ved Oslofjorden. Flere av tiltakene som pekes på i den helhetlige planen for en ren og frisk Oslofjord er temaer som berører fagtema hvor kommunene har myndighet (eiendoms- og arealforvaltning og arbeidet med å redusere forurensende utslipp). I overensstemmelse med plan- og

⁹ Undervannsmur som ble bygget av forsvaret på 1800-tallet for å redusere inntogsmuligheter for store skip.

byggningsloven har kommunene myndighet til å foreslå og vedta juridisk bindende arealplaner (Miljødirektoratet, 2019).

Når det gjelder bevaringstiltak pågår det allerede arbeid med å ivareta arter som har sårbare bestander. Det har for eksempel vist seg å gi en positivt effekt å etablere fredningsområder for hummer. Både hummer og andre marine arter øker i antall i slike områder, derfor anbefales det nå å etableres slike stedsfaste fredningsområder i alle kommunene i Oslofjorden (Klima- og miljødepartementet, 2021). Det er innført tiltak for å beskytte korallrev mot ødeleggelser som følge av fiskeriaktivitet, blant annet i Rauerfjorden. I 2019 innførte Nærings- og fiskeridepartementet forbud mot å fiske torsk innenfor grunnlinjen fra Telemark til grensen til Sverige (Klima- og miljødepartementet, 2021). I tillegg er det nå forbudt med alt av fiske i 14 definerte gyteområder, fra Lindesnes til svenskegrense i tiden kysttorsken gyter, fra og med 1. januar til og med 30. april.

5.2.1 Prosjekter

«Krafttak for kysttorsken» er et prosjekt som ble startet opp i 2017. Det er et samarbeidsprosjekt mellom Færder og Ytre Hvaler nasjonalparker, Vestfold og Østfold fylkeskommune, Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet. I tillegg samarbeides det med yrkes- og fritidsfiskere og lokalsamfunn i regionen. Formålet er å øke kunnskapen om økosystemet og fiskebestandene, og teste ut tiltak for å prøve å øke torskebestanden i fjorden (Miljødirektoratet, 2019).

Frisk Oslofjord er et prosjekt som ble startet opp i 2018. Det er et prosjekt for en «frisk fjord rik på friluftsliv og naturopplevelser for kommende generasjoner» (Miljødirektoratet, 2019). De har som visjon å sikre biologisk mangfold, tilgang på fiskeressurser og kulturmiljø. Gjennom kunnskapen de erverver skal de bidra til et godt grunnlag for bærekraftig forvaltning, styrking av de marine ressursene og det marine miljøet. Et av hovedmålene er å kartlegge miljøet under vann i Færder - og Ytre Hvaler nasjonalparker (Miljødirektoratet, 2019).

Sammen har prosjektene ført til en kraftig mobilisering av kystsamfunnene langs Oslofjorden. Begge prosjektene er sektorovergripende på tvers av forvaltningsnivåer. I tillegg deltok både fiskeriforvaltning og miljøforvaltningen i prosjektene med faglig støtte fra Havforskningsinstituttet, NIVA, Kongsberggruppen og NGU (Miljødirektoratet, 2019).

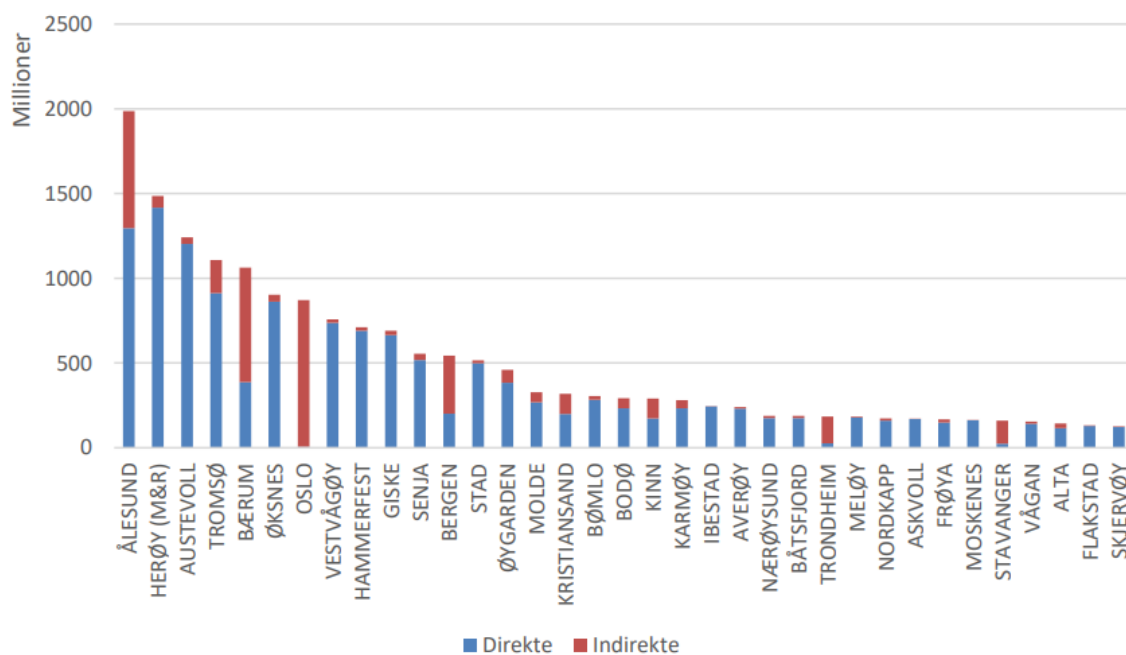
5.2.2 Fiskeri

Yrkesfiskeriet er begrenset i både fangstmengde og antall fiskefartøy. Antall fartøy har hatt en kraftig nedgang de senere årene. I 2019 var det i Oslo, Viken, Vestfold og Telemark til sammen 312 personer som har fiske som hoved-yrke og 58 som har fiske som biyrke (A. Iversen et al., 2020). I Oslofjorden var det registrert fangst fra ca. 70 rekefartøyer i 2018, hvorav ca. halvparten registrerer årlige fangster på over ti tonn reker. 56 av fartøyene er under 11 meter lange. Selv om det er en kraftig nedgang i antall fiskere ser man bare en moderat reduksjon i total fangstmengde. I 2020 landet rekefartøyer i Oslofjorden nær 1000 tonn fangst. Av dette var ca. 44 tonn fisk bifangst, hvorav 9,3 tonn var torsk. Av dette var 30 tonn fisket i Ytre og Indre Oslofjord. Resten ble fisket lengre ut i Skagerrak (Iversen, 2021).

Fangstmetoden er hovedsakelig tråling på bløtbunn, og det foregår også noe fiske etter leppefisk og brisling. Påvirkninger i disse områdene som følge av fiske er uunngåelige fotavtrykk hvis dagens fiskerier skal kunne videreføres. Forskere bak en rapport tilknyttet «Krafttak for kysttorsken» er enige i at det er mange ulike variabler (Utslipp, klimaendringer, varmere fjord og utbyggingspress mm.) som sammen har hatt en negativ effekt på torsken og livet i fjorden (Moland et al., 2021). Det pekes blant annet på et intensivt fiske i over 100 år som årsak til en «døende» fjord, og hvor bunntråling etter reker sannsynligvis har påvirket mest. Her er det verdt å merke at fisket i Oslofjorden foregår på faste områder, slik at nye områder ikke påvirkes. Det foregår et forskningsarbeid for å utvikle trålteknologi som skal være mer skånsom og større grad ivareta livet på bunnen (Klima- og miljødepartementet, 2021). Omfang av fritidsfiske vil bli diskutert som en del av utredningen til planprosessen.

Rekefartøyer mener selv at de har et ufortjent dårlig rykte i og med at de ikke bruker tung bunntråling som rapporten baserer seg på. I Oslofjorden bruker de relativt små fartøyer med små tråler og lette grunntau som slepes relativt forsiktig over bunnen (Iversen, 2021). De kjenner seg ikke igjen i rapporten som etter deres mening gir et inntrykk av at reketråling er den største grunnen til at torsken har forsvunnet fra fjorden. For å bedre forholdene i fjorden er det behov for mindre påvirkning på bunnen og å sørge for å skille ut mest mulig fisk ved fangst av reker (Iversen, 2021). Næringen har tett tilknytning til kystkulturen. Strengere reguleringer kan gjøre det vanskelig for fiskere å drive lønnsomt. Om næringen ser seg nødt til å legge ned vil det kunne påvirke fraflytting og føre til færre arbeidsplasser knyttet til trålerverksteder, mottak, båtverksteder, bunkringsanlegg og lokale fiskebutikker.

Foruten om selve fiske er det stor verdiskaping innen fiske i kommunene rundt Oslofjorden. Det høres ikke riktig ut at Bærum er Norges femte største «fiskevær», men det finnes en god forklaring på det. Både Oslo og Bærum er på topplisten over fiskerikommuner i Norge med størst verdiskaping (Trygstad, 2020). Det er gjennom store leveranser og tjenester (leverandører av utstyr eller tjenester som advokat, revisjon og forsikring) at disse kommunene med lite fiske allikevel opplever store ringvirkninger fra fiskerinæringen (A. Iversen et al., 2020). I 2019 var verdiskapingen i Bærum og Oslo innen fiskeriene på henholdsvis ca. 1050 millioner og 900 millioner (Figur 6).



Figur 7 Verdiskaping fra fiskeflåten (direkte) i 2019, samt ringvirkninger (indirekte) fordelt på kommuner (A. Iversen et al., 2020)

Når det kommer til fritidsfiske finnes det ikke konkrete tall, men basert på beregninger publisert av Niva kan vi få et overblikk på situasjonen (NIVA et al., 2019). Mer enn 14 millioner besøk årlig kommune rundt Oslofjorden (Chen et al., 2019). Antall utleide hytter var på ca. 33.300 gjestedøgn i 2018, som omsetter for ca. 8,5 millioner kroner. Her er det viktig å poengtere at ikke alle disse kommer for å drive med fritidsfiske, men det viser pågangen områdene rundt Oslofjorden opplever. I 2016 var det registrert totalt 9 millioner fritidsbåturet for rekreasjonsformål i Oslofjorden, med alt fra ca. entimes turer til flerdagsturer (NIVA et al., 2019). I tillegg dokumenteres det at 34%-38% av befolkningen (16+) rundt fjorden har fisket minst en gang de siste 12 månedene. De som vanligvis fisker gjør det i gjennomsnitt åtte-ni ganger i løpet av 12 måneder. Men her sies ingenting om

turisme som også kan være i form av fiskeri. Verdien av fiskeri regnes ut til å være 25 millioner kroner i året, mens fritidsfiske har en beregnet rekreasjonsverdi på ca. 312 millioner kroner i året (Chen et al., 2019).

5.2.3 Akvakultur

Oslofjorden har til dags dato (våren 2022) ikke noen kommersiell akvakultur av betydning. Men i 2016 hadde Fjord Visjon Lax et ønske om å starte oppdrett av laks rundt Bastøy, og ta i bruk svartelistet stillehavsøsters fra området som fôringrediens (Tevelald, 2016). Tanken var god, men den møtte motstand fra blant annet forsvaret, naturvernerforbundet og hobbyfiskere – Fiskeridirektoratet endte med å avslå søknaden (Brønne Larssen, 2017; Broms, 2017; Henriksen, 2017). Allikevel vakte saken nok interesse til en politisk uttalelse. Vestfold SV ønsket en utredning om miljøkonsekvensene av fiskeoppdrett i Oslofjorden, og presiser at oppdrett i fjorden må skje i lukkede anlegg (SV, 2017).

Det finnes ingen indikasjon på at oppdrett av laks vil skje i Oslofjorden med det første, men det er et potensiale for andre typer marin næringsvirksomhet i fjorden. Viken fylkeskommune er med i et interregionalt samarbeid (Marint Grenseforum Skagerak), med mål om mer marin- og bærekraftig utvikling i Skagerak. Prosjektet inkluderer også anbefalinger for kystbasert virksomhet for Østfoldkysten. Profana i Fredrikstad forsker på en blågrønn fôrutvikling med blant annet storskala produksjon av tunikater (sjøpung) som ingrediens (Pronofa, 2021). Ved å dyrke dem i Oslofjorden kan disse filterspiserne bidra med å bedre vannkvaliteten i fjorden. Det er i tillegg gjort et teoretisk anslag på at tunikatproduksjon kan dekke ni ganger fôrbehovet til oppdrettsnæringen (Grimstad, 2022). I praksis kan en forvente et langt lavere potensial, men det indikerer at sjøpung kan bli et egnet supplement for fôrindustrien på sikt. Stillehavsøstersen er uønsket i Oslofjorden, og i stadig nye områder blir det tillatt å høste skjellene til mat og annet bruk. Storm Østers plukker østersen i Ytre Hvaler Nasjonalpark og står for nesten 40 % av det norske markedet for stillehavsøsters (Grimstad, 2022).

Det lille som kan kalles næringsvirksomhet basert på slike ressurser gir ikke store økonomiske verdier, men de kan bidra med på forbedre vannmiljøet, siden tang og tare, skjell og sjøpung filtrer vannet når de tar til seg næring.

5.3 Planprosess Oslofjorden fra A-Å

Det var etter ett representantforslag fra Venstre i Stortinget i 2017 (dokument 8:51 S (2017-2018), Innst. 203 S (2017-2018)), at regjeringen fikk følgende anmodningsvedtak (575 (2017-2018)) fra Stortinget:

“Stortinget ber regjeringen legge fram helhetlig plan for Oslofjorden – med mål om at fjorden skal oppnå god miljøtilstand, restaurere viktige naturverdier, fremme et aktivt friluftsliv og ivareta det biologiske mangfoldet i fjorden”

Den 5. april 2018 ble det enstemmig vedtatt at regjeringen skulle legge fram helhetlig plan for Oslofjorden (*Stortinget*, 2018). Med dette som bakteppe ble det under Innspillskonferansen i november 2018 dannet et utgangspunkt for planen. Samtidig ble det presisert at de også hadde tatt hensyn til synspunkter fra interessenter som f.eks. Frisk Oslofjord, Krafttak for kysttorsken prosjektet, Oslofjorden friluftsråd og Fagrådene for Indre og Ytre Oslofjord.

Miljødirektoratet hadde på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD) ledet arbeidet med å utarbeide forslag til en helhetlig plan for Oslofjorden (Miljødirektoratet, 2019). Dette var en helhetlig, og dermed omfattende, plan hvor jeg har gjort et utvalg av det mest relevante innholdet. Denne helhetlige tiltaksplanen for Oslofjorden viste regjeringen sine viktigste prioriteringer for Oslofjorden, og ville i første omgang være gjeldene frem mot 2026. Stortinget vedtok i 2019 enstemmig at regjeringen skulle legge fram en helhetlig plan for Oslofjorden med mål om å fremme et aktivt friluftsliv og å oppnå en god miljøtilstand i fjorden. Planen omfattet sjø- og kystområdene fra svenskegrensen til fylkesgrensen mot Agder og skulle «samordne, supplere og forsterke det positive som allerede gjøres for Oslofjordens miljø og friluftslivsmuligheter» (Miljødirektoratet, 2019). Planen var en del av oppfølgingen av FNs bærekraftsmål med vekt på mål 6 og 14.

Her har jeg hovedsakelig sett på den helhetlige tiltaksplanen publisert av Klima- og miljødepartementet «Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv» og rapporter utarbeidet i planprosessen opp mot denne.

5.3.1 Organisering av arbeidet og rollefordeling

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet hadde fokuset rettet seg mot en helhetlig plan for Oslofjorden. Følgende direktorater/myndigheter/etater (heretter kalt "direktoratene") var med å skrive planen (Miljødirektoratet, 2019) (Tabell 4):

Tabell 4 direktorater/myndigheter/etater ("direktoratene") involvert i den helhetlige planen for Oslofjorden.

«Direktoratene» involvert i den helhetlige planen for Oslofjorden

Fiskeridirektoratet	Riksantikvaren
Landbruksdirektoratet	Forsvarsbygg
Statens vegvesen	Kulturdepartementet
Kystverket	Fylkesmenn og fylkeskommuner rundt fjorden
Sjøfartsdirektoratet	

I tillegg hadde Senter for oljevern og marint miljø og Kommunal og moderniseringsdepartementet bidratt i form av skriftlige innspill og kommentarer underveis i prosessen. Mattilsynet ble invitert, men deltok ikke i prosessen. Kommuner, fylkeskommuner og relevante interessegrupper ble også involverte i arbeidet med planen (Miljødirektoratet, 2019).

Det sto ikke nevnt spesifikt i dokumentene, men ved å tolke teksten kan en si at prosjekteier var Klima- og miljødepartementet, mens Stortinget var «styringsgruppen» og Miljødirektoratet var «prosjektledelsen».

5.3.2 De fem fasene i planprosessen

I planprosessen var det klare mål om framdriften som en måtte forholde seg til. Prosessen for Oslofjorden var noe ulik fra Vesterålen. Men jeg har så godt det lot seg gjøres organisert og forklart prosessen etter samme «mal». I fase 2 ble det f.eks. arrangert en innspillskonferanse i stedet for flere arbeidsverksted med ressursgruppene, og informasjons- og folkemøter i hver enkelt kommune som for Vesterålen. I stedet for en konsekvensutredning ble det bestilt rapporter fra andre direktorater som dannet grunnlaget for forslag til en helhetlig plan for Oslofjorden, som forklares nærmere i fase 3. De fem fasene var som følger:

1. Rammeavklaring
2. Prosessforløp – Innspillskonferansen
3. Planfasen – Kunnskapssyntesen (miljøtilstand og økonomiske verdier)

4. Utarbeide planforslag

5. Slutfase – Merknadsbehandling og endringer før politisk vedtak

5.4 Fase 1. Rammeavklaring

Første del av prosessen omhandlet definerings spørsmål. Det var en fase hvor forutsetninger og målsetninger for prosjektet skulle defineres og forankres. I startfasen vedtok Stortinget enstemmig at regjeringen skulle legge frem en helhetlig plan for Oslofjorden. Stortinget formulerte følgende mål for planen: “fjorden skal oppnå god miljøtilstand, restaurere viktige naturverdier, fremme et aktivt friluftsliv og ivareta det biologiske mangfoldet i fjorden (Klima- og miljødepartementet, 2021). Planen skulle omfatte sjø- og kystområdene, og samordne, supplere og forsterke arbeidet som allerede ble gjort for Oslofjordens miljø og friluftslivsmuligheter.

For å nå Stortingets ønskede mål for Oslofjorden valgte Direktoratene to hovedmålsetninger for Oslofjorden (Miljødirektoratet, 2019):

i) Oppnå god miljøtilstand i fjorden.

ii) Fremme et aktivt friluftsliv.

Disse sprang ut av Stortingets anmodningsvedtak til regjeringen for å oppnå en helhetlig, overordnet strategisk og sektorovergripende plan for Oslofjorden (Stortinget, 2018). I anmodningsvedtaket var det fire punkter en ønsket å fokusere på; Oppnå god miljøtilstand, ivareta det biologiske mangfoldet i fjorden, restaurere viktige naturverdier og fremme et aktivt friluftsliv. De tre første punktene må sees i sammenheng, siden en ikke kan skille disse klart fra hverandre (Miljødirektoratet, 2019). Her viste de til et eksempel på at å restaurere ålegressenger også vil bidra til økt biomangfold og bedring av miljøtilstand.

Formålet med planen var å samle, supplere og forsterke kunnskapen og tiltakene som allerede ble gjort for fjordens miljø og friluftsmuligheter. Å samle kunnskapen og tiltakene betydde i denne sammenhengen å få myndighetene til å samles om felles målsetninger og virkemiddelbruk for å nå målene som settes i den videre planen (Miljødirektoratet, 2019). Med å supplere mente de å legge til det som allerede gjøres. Planen var f.eks. å utrede for elementer som vannforvalningsplanen ikke dekket tilstrekkelig (fiskebestander, sjøfugl, friluftsliv, arealbruk og kulturminner osv.). Med å forsterke kunnskapen og virkemidler mente

de å foreslå tiltak og virkemidler som ikke allerede lå til grunn for datidens forvaltningsplaner, sektorplaner og arealplaner for Oslofjorden (Miljødirektoratet, 2019).

Det var et ønske om at arbeidet med planen skulle mobilisere til økt innsats og bidra til å øke bevisstheten om verdien av Oslofjorden. Tiltak som måtte iverksettes for å nå Stortingets mål ble bestemt å være innen landbruk, avløpssektoren, fiskeforvaltningen, transportsektoren, friluftsliv- og arealforvaltning (Miljødirektoratet, 2019). Videre poengterte Miljødirektoratet at planen måtte følges opp med enkelttiltak fra stat, fylkeskommuner og kommuner, i håp om å øke bruken av juridiske virkemidler og økonomiske virkemidler (Miljødirektoratet, 2019). Intensjonen var å samordne virkemiddelbruk mellom myndighetene (kommunene), slik at deres tiltak og arealplanlegging samsvarer med hverandres. Målsetningene i denne planen skulle legge føringer for statlige, regionale, og kommunale virksomheter og videre planprosesser. Det vil si at myndighetene hadde som ansvar å tilrettelegge for at mål og tiltak fra denne planen ble tatt med og integrert i deres egne forvaltningsplaner fremover.

Direktoratene la opp til flere innsatsområder og viktige tiltak for Oslofjorden, her gjengitt til det fulle (Miljødirektoratet, 2019):

- Redusere utslipp fra kommunalt avløp og spredt bebyggelse blant annet gjennom rensing av organisk stoff/nitrogen og raskere ledningsnettfornyelse, samt bedre regulering av båtseptik.
- Redusere arealavrenningen fra landbruk blant annet gjennom forskrifter mot høstpløying og en revidering av gjødselvereforskriften.
- Redusere tilførsler av miljøgifter gjennom å sikre at vilkårene i tillatelsene som gis forurensende virksomheter er i henhold til beste tilgjengelige teknikker og opprydning forurensede sedimenter.
- Opprettholde en høy satsing mot marin forsøpling.
- Ivareta sårbare arter, utvalgte naturtyper og kulturminner og restaurering av naturverdier, blant annet gjennom hummerfredningsområder, fortsatt fiskeforbud.
- Gjennomføre kartlegging av utvalgte naturtyper og kulturminner.
- Fortsatt fokus på de tre nasjonalparkene, jobbe for et nytt verneområde i Rauerfjorden, og drive skjøtsel av etablerte verneområder.
- Bedre allmenhetens tilgang til strandsonen, blant annet gjennom å vurdere en økning

av midlene til statlig sikring av areal til friluftsliv, etablering av et fond til kjøp av særskilt attraktive, dyre eiendommer, og forkjøpsrett for kommunene for eiendommer i strandsonen.

- Opprettholde og styrke attraktiviteten til områder som er viktige for friluftsliv, blant annet ved økt tilrettelegging av områder og sammenhengende kyststier, samt utrede forslag om fartsgrenser for skipstrafikk og fritidsbåter.
- Bidra til at friluftslivsområdene blir brukt av alle befolkningsgrupper, gjennom å prioritere sikring av landfaste og tettstedsnære områder for allmennheten.
- Tiltak for en mer helhetlig forvaltning av arealbruken langs Oslofjorden blant annet gjennom en felles regional planstrategi og strengere føringer/dispensasjonspraksis.
- Opprettelse av et informasjons/besøkssenter for å øke kunnskapen blant befolkningen om verdien av Oslofjorden og å mobilisere til innsats.

Disse målsettingene, innsatsområder og viktige tiltak la rammer, og ble førende, for arbeidet videre.

5.5 Fase 2. Prosessforløpet – Innspillskonferansen

I denne fasen ble det gjennomført en innspillskonferanse. Formålet med konferansen var å sikre en bred involvering av brukerne av fjorden slik at det ville bli lettere å sikre en felles aksept og forståelse for arbeidet med planene videre (Bratli, 2019). Konferansen ble avholdt 19. november 2018 med 260 deltakere til stedet fra ulike myndigheter, kommuner, frivillige organisasjoner og enkelte privatpersoner. Her ble deltakerne informert om datidens kunnskapsgrunnlag og fikk mulighet til å være med på å bestemme hvordan utfordringer kunne utformes i planen. Deltakerne kunne komme med innspill på stedet og ellers medvirke i gruppearbeid og høringsinnspill i for- og etterkant av konferansen. Under konferansen ble de delt inn i 16 grupper (Bratli, 2019).

5.5.1 Oppsummering av gruppearbeidet

Første delen av gruppearbeidet var å foreslå hvilken plantype den helhetlige planen skulle være. Det viste seg å være en oppgave som var krevende for gruppene å ta stilling til. Syv grupper foretrakk en kombinert løsning med statlige styringssignaler- eller føringer, tett etterfulgt av en regional plan etter PBL, seks grupper foretrakk en ren statlig plan (handlingsplan, NOU eller St.m.), og 3 grupper foretrakk en ren regional/interkommunal plan etter PBL (Bratli, 2019). Etter det skulle gruppene sette seg ned og rangere hvilke temaer de mente det manglet mest kunnskap om, som senere ble samlet i større hovedtemaer (Figur 8).

Tilstand til arter, marin forurening, samlet belastning, klimaendringer og miljøgifter var temaer flest grupper mente det manglet kunnskap om (SALT, 2019).



Figur 8 Her vises hovedtemaer flest grupper under innspillskonferanse i 2018 mente det var kunnskapsmangler rundt. (SALT, 2019).

Videre skulle de blant annet diskutere rundt spørsmålet «Hva mener dere at er de viktigste utfordringene for Oslofjorden? Ranger de tre viktigste». Her var det stor variasjon i gruppene med tanke på hvordan de rangerte utfordringene i både skala og tematikk. Her valgte gruppene også temaer som ble lagt til i hovedtemaer. De hovedtemaene som flest gruppene mente var viktige utfordringer var: Eutrofiering og nedslamming, økt nedbygging i strandsonen, og økt befolkningspress (Bratli, 2019).

Under konferansen ble de enige om at en plan ikke kunne prioritere alt, så de utformet et forslag til vektning av temaer. Overordnende mål var allerede satt: Bedring av miljøtilstand (inkl. kysttorsk) og bedre tilrettelegging for friluftsliv. Men det ble også bestemt noen andre viktige temaer som planen burde utrede for (Bratli, 2019):

- Bruk av fjorden som resipient (se på påvirkningen fra industri, landbruk m.m.).
- Planlegging av sjøarealet og i kystsonen. Utbrede brukerkonflikter og påvirkning av skipsfart (sprenging i farleder, mudring, undersjøisk støy m.m.).
- Plast, mikroplast og søppel i fjorden.

Andre viktige temaer som kan inkluderes ble nevnt å være: fremmede arter, marint vern, klima, næringsutvikling (Bratli, 2019).

5.5.2 Fremdrift

Deltakerne ble presenter for det daværende utkast til planen (Figur 9) som etter innspill videre skulle ta for seg sektormål og miljømål, mulige målkonflikter, aktiviteter og påvirkninger fra ulike sektorer, virkemidler (eksisterende og manglende) og mulige tiltak (Bratli, 2019). Disposisjon/skisse til planen fikk frist satt til 1. april 2019.

Utkast til disposisjon



1. Innledning
2. Bakgrunn/bestilling
 - Oppdrag fra KLD - Stortingsbehandling mm
 - Avgrensning mot land
 - Avgrensning i forhold til nivå på tiltak (overordnede tiltak)
 - Oppsummering av innspillskonferanse (kort)
3. Visjon, mål og strategi (inkludert avgrensning til oppgaven og tema)
 - Visjon
 - FNs bærekraftsmål, Aichimål, Nasjonale miljømål og målene til Helhetlig plan for Oslofjorden (mulig det siste passer best inn i kap 9)
 - Dagens vannforvaltningsplaner og naturindeks og gapet til Helhetlig plan for Oslofjorden
 - Sektorenes mål og sektoransvar, inkl. sektorenes miljømål
 - Hovedutfordringer (prioritering av temaer)
4. Kunnskapsstatus - miljøtilstand. Rapport fra SALT
5. Verdien av Oslofjorden - brukerinteresser og brukermotsetninger
6. Aktivitet og påvirkning (trusler og risiko i dag og fremover)
 - Generelt og pr sektor (inkl friluftsliv)
7. Virkemidler og tiltak (med økonomiske og administrative konsekvenser, prioritering. Manglende utredninger/kunnskapshull på overordnet nivå)
 - Felles og pr sektor (inkl friluftsliv)
8. Andre aktiviteter i Oslofjorden (som pågår og evt må ses hen til eks frisk Oslofjord, kysttorskprosjektet mm).
9. Samordna strategi og tiltak (konkluderende kapittel)
 - Strategi/Tiltak/prosess som sektorene har blitt enige om. Hvordan strategien skal tas videre/Fase 2
 - Ambisjoner/tidsfrister for gjennomføring
10. Referanser

Figur 9 Utkast til disposisjon for «Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv» presenter under innspillskonferansen i november 2018 (Bratli, 2019).

Videre utarbeidet de et forslag til fremdriftsplanen for å komme i mål med å levere forslag til planen til departementet innen 1. desember 2019 (Figur 10). Etter planen skulle regjeringen vedta en ferdigstilt plan innen sommeren 2020 (Bratli, 2019).

Fremdriftsplan (forslag)

AKTIVITET	FEB	MAR	APR	MAI	JUN	AUG - SEP	OKT - NOV	1. DES
Supplerende tildelingsbrev og innledende møte med KLD for føringer om planen								
Involvering av direktorater, regioner, kommuner, interesser (Bestillinger og informasjon om arbeidet)								
Utvikling av prosjektplan og innholdsfortegnelse			Frist 1.APR					
Tilbakemelding fra KLD på innholdsfortegnelse								
Grunnleggende kapitler fra direktoratene								
Planområdeavgrensning, tematisk avgrensning								
Arbeidspakke: Mål og strategi								
Arbeidspakke: Kunnskapsstatus								
Arbeidspakke: Verdien av Oslofjorden (nytte)								
Arbeidspakke: Friluftsliv, kulturminner og arealbruk								
Arbeidspakke: Aktivitet og påvirkning								
Arbeidspakke: Virkemidler og tiltak								
Arbeidspakke: Fase 2 vurdering								
Skriving og involvering/bilaterale møter (alle aktører)								
Forankring i departementer, direktorater, regioner og interesser								
Leveranse: Forslag til strategisk tverrsektoriell plan oversendes KLD								Frist 1.DES

Figur 10 Forslag til fremdriftsplan for «Forslag til helhetlig plan for «Oslofjorden». (Bratli, 2019).

5.5.3 Relevante innspill etter konferansen - 3. oktober 2019

Deltakere på konferansen ble oppfordret til å sende innspill i ettertid. Her vil hovedsakelig innspill relatert til fiskeri og havbruk bli gjengitt, men det fleste innspillene gjaldt i stor grad miljøsituasjonen i fjorden, og friluftsinnteresser.

Innspill fra Oslofjordens Friluftsråd

Oslofjordens Friluftsråd ønsket å få frem at fjorden hadde landets mest nedbygde kystlinje med begrenset tilgjengelighet. Offentlige friområder anså de som viktig for å drive fjordfriluftsliv. De så på oppkjøp av tomter som en mulighet for å sikre tilgang til fjorden. Hovedsakelig mente de det var behov for mer statlig involvering og styrking av rammer etter lovverket (Miljødirektoratet, 2019). De oppfordret blant annet til å etablere strammere statlige rammer for kommunene i PBL for å sikre areal til friluftsliv. Videre oppfordret de til å formidle kunnskapen om nasjonalparkene (Ytre Hvaler, Færder og Raet) for å gi en økt forståelse og engasjement rundt vernebestemmelser og forvaltning (Miljødirektoratet, 2019).

I forhold til fiskeri mente de at det måtte innføres fredningssoner og stans i fiskeri med bunntrål. For fritidsfiske mente de det måtte tillates et bærekraftig uttak av arter som ville tåle

det. Videre mente de at fiske og fangst måtte overvåkes og håndheves gjennom samordning og styrking av ulike myndighetsorgan (Miljødirektoratet, 2019).

I forhold til forurensing mente de at det måtte etableres mål for nullutslipp fra næringsvirksomhet. Rensing av avløps- og overflatevann måtte effektiviseres ved bruk av ny teknologi og opprusting av infrastruktur. Videre så de på avrenning fra jordbruk som et stort problem. De oppfordret til å innføre tiltak som hindret tilførsel av næringsstoffer og tilslamming i fjorden (Miljødirektoratet, 2019). Det måtte i tillegg organiseres rydding av marint avfall og stillehavsøsters på en permanent basis (Miljødirektoratet, 2019).

Innspill fra Frisk Oslofjord og Krafttak for kysttorsken

Frisk Oslofjord og Krafttak for kysttorsken mente planene måtte fokusere på en helhetlig, faktabasert beskrivelse av miljøsituasjonen i fjorden, slik at de kunne iverksettes tiltak for å snu den negative trenden (Miljødirektoratet, 2019). De ønsket å rette fokuset mot næringsalter og jordpartikler som tilførtes fjorden fra jordbruksarealene og utslipp fra kommunale ledningsnett, renseanlegg og visse industribedrifter. Ett tiltak de foreslo var å lage en forskrift mot utslipp fra jordbruksområder som drenerer til fjorder. I tillegg mente de at grønnsaksproduksjon nært bekker inneholdt store mengder næringsalter, dermed ønsket de en lignende forskrift mot slik produksjon med uheldig avrenning til fjorden. De påpekte at det var uheldig at landbruk ikke ble omfattet i forurensingsloven. De mente at industri og landbruk måtte underlegges de samme vurderingene som jordbruk og kommunene når det kom til utslippstillatelser (Miljødirektoratet, 2019).

De viste at renseanlegg på Østlandet ikke oppfylte daværende krav. Mange kommuner hadde sprenge ledningsnett og en kloakk som gikk direkte ut i fjorden gjennom overløp og overvann. De mente at kommunene måtte ta ansvar, men at også staten måtte koordinere innsatsen ved å ta i bruk lovverk og finansiære innsatsen (Miljødirektoratet, 2019).

Med tanke på fiskeri tok det ca. 30 år fra antydningen til tilbakegang før det begynte å komme tiltak. De ønsket en mer effektiv og sektorovergripende overvåkning som raskere fatter tiltak og beslutninger rundt miljøtilstand og fiskeressursene. En måte kunne være å ta i bruk virkemidler fra forvaltningen (Miljødirektoratet, 2019).

Til slutt kom de med en oppfordring til å endre forvaltningsregimet. Planen var et oppdrag fra Stortinget, dermed måtte behovet for tiltak og ressurser meldes direkte til Stortinget. De ønsket en målrettet Oslofjordaksjon og en plan uten for mange målområder.

Det viktige var at det skulle bli en plan med handling og konkrete tiltak. De oppfordret til en sektorovergripende organisering som kunne sørge for å lede arbeidet og gjennomføre tiltak. Staten måtte ta ansvar for å koble sammen ulike forvaltningsområder og nivåer for gjennomføre en Oslofjordaksjon (Miljødirektoratet, 2019).

Innspill fra Oslo kommune

Oslo kommune viste til at påvirkningen fra avrenning og fysiske inngrep over flere tiår hadde bidratt til degenerering av det marine miljøet. De så et behov for å restaurere naturtyper og gjennomføre habitattiltak, f.eks. med å innføre kunstige rev, hummerhotell, etablering av ålegrasenger mm. (Miljødirektoratet, 2019).

Fiskebestandene var på et historisk lavt nivå i stor grad skyltes overhøsting og høstingsseleksjon (Miljødirektoratet, 2019). De forslo også å etablere flere marine verneområder for å redusere fysiske inngrep eller høsting i utsatte områder (fiske- og høstingsforbud). Formålet var å beskytte viktige gyte- og oppvekstområder. De ønsket større sammenhengende områder, fremfor mange små. De støttet forslaget til Fiskeridirektoratet om å etablere hummerfredningsområder, slik at de får vokse seg stor og rekruttere flere individer. Videre oppfordret de til å utarbeide en plan for å bekjempe eller redusere utbredelsen av fremmede arter i fjorden, særlig stillehavsøsters, men også japansk drivtang (Miljødirektoratet, 2019).

Innen friluftsliv og rekreasjon ønsket det at det ble innført maksimum i tillegg til minstemål på flere fiskearter. De mente det var lite tilgjengelig informasjon på tålegrensen til mindre vanlige arter. De ønsket maksimum for at kunne bidra til at flere større individer overlever og reproducerer mange individer. Her ble det viktig å komme med god og målretta informasjon når slike tiltak blir iverksatt

5.6 Fase 3. Planfasen – Kunnskapssyntesen (miljøtilstand og økonomiske verdier)

I denne fasen hadde Miljødirektoratet, i samarbeid med andre statlige myndigheter, skaffet det faglige grunnlaget. Helhetlig plan for Oslofjorden hadde ingen direkte konsulent, men baserte seg på to rapporter de bestilte i forbindelse med oppdraget fra Klima- og miljødepartementet (KLD). Disse rapportene hadde som formål å være kunnskapsgrunnlaget og -syntesen slik at Miljødirektoratet senere kunne utforme et forslag til en helhetlig plan for fjorden. Det ble utarbeidet en sammenstilling av kunnskapsstatus som beskriver dagens miljøtilstand i

Oslofjorden (SALT, 2019), og en rapport over økonomiske verdier tilknyttet økosystemtjenester fra fjorden og strandsonen (NIVA et al., 2019). Salt sin rapport ble utgitt 3. desember 2019 og Niva sin rapport ble utgitt 13. september 2019.

5.6.1 Kunnskapsstatus Oslofjorden

På oppdrag fra Miljødirektoratet lagde Salt en kort sammenstilling av daværende kunnskap om miljøtilstanden i fjorden. Norsk institutt for naturforskning (NINA), Norsk institutt for vannforskning (NIVA) og Havforskningsinstituttet (HI) ble inkludert og bidro med å utarbeide rapporten (SALT, 2019). Rapporten tok for seg dagens miljøtilstand og så på utviklingen de siste 30-50 årene for det de anså som de viktigste delene av økosystemet, samt for miljøgifter, truede arter og naturtyper og fremmede arter (SALT, 2019). I rapporten delte de Oslofjorden inn i ytre, indre og sidefjorder. Videre vil jeg utype det som er mest interessant med tanke på fiskeri og havbruk.

Næringsalter hadde bedre forhold i ytre og andre eksponerte områder for vanngjennomstrømming fra utenforliggende havområder enn de områdene en finner i Indre Oslofjord. Mange områder i Indre Oslofjord var allikevel klassifisert til moderat tilstand. For planteplankton og klorofyll a anså de tilstanden som god og svært god inn til Drøbak, men i indre delen av fjorden var tilstanden god til moderat. Videre viste de til sidefjordene hvor det var en markant nedgang og generelt dårlig tilstand innover fjordene. Generelt kunne de si at det var bedre tilstand i den vestlige delen av fjorden enn i de østlige (SALT, 2019). For dyreplankton hadde verken de eller noe tidligere utviklet et klassifiseringssystem for tilstandsvurdering. Men basert på observasjoner de siste 20-50 årene kunne de se en negativ trend for dyreplankton i Ytre Oslofjord.

For bunnfauna kunne de vise til en god til moderat tilstand i Indre Oslofjord, med unntak av Bunnefjord (Figur 11) som ble klassifisert til å ha en dårlig tilstand. Det gikk bedre med Ytre Oslofjord, men de påpekte at det ble observert fattigere fauna med tanke på i arts- og individtall ytterst i områdene. På den positive siden kunne de vise til at bunnområdene i de åpne, men indre delene av Ytre Oslofjord hadde en økning i antall arter og antall individer, dermed kunne de konkludere med at bunnfauna i dette området klassifisertes som god til svært god tilstand (SALT, 2019).



Figur 11 Kart over Bunnfjorden, rett sør for Oslo (Vann-nett, 2022)

For åleggess (som fungerer som oppvekstområder for fisk og smådyr) ble utbredelsen kartlagt for ca. 15 år siden, men det hadde ikke blitt gjort noen ny kartlegging etter det. Dermed var den nåværende utbredelsen høyst usikker. For fisk kunne de vise til redusert antall og forekomst av bunnlevende fiskearter over de siste tiårene. Selv om torskefiskebestanden hadde kollapset i fjorden kunne de vise til en generell økning i frekvens og forekomst av pelagiske arter (SALT, 2019). Økosystemer og fisk på Skagerakkysten har gjennom årlige strandnøtter blitt kontrollert av HI på faste stasjoner siden 1919. Ved å trekke strandnøtter inn mot land fra kysten har de på høsten undersøkt mengden torskeyngel som fanges opp, og registrert og telt både de og «bifangsten». Tallene brukes blant annet til å studere bestandsstørrelser og langtidstrender hos torskefisk, leppefisk, flyndrefisk, ørret og ål (SALT, 2019). Undersøkelsen har gitt en god indikasjon på tilstanden av stasjonære fisk, men det påpekte at tallene er mest representative for den indre delen av kysten. Datidens siste målinger (2018) viste til fangst av en voksentorsk og fem hvitting-ungel, men ellers ingen torskefisk (sei, lyre, hyse og torsk). Siden år 2000 hadde rekrutteringen av torsk i indre Oslofjord vært dårlig, også i forhold til resten av Skagerak som etter tall fra 2018 lå på ca. 10 % av langtidsgjennomsnittet (SALT, 2019). De kunne se en tendens til bedre rekruttering i ytre deler av fjorden, men mistenkte at dette skyltes yngel som drev med strømmen fra Nordsjøen. De klassifiserte den nåværende bestanden av torskefisk i Oslofjorden som dårlig og viste til den generelle kollapsen av torskefiskene i Skagerak rett utenfor fjorden. Øvrige arter hadde de ikke vurdert etter en slik tilstandsklassifisering. For sjøørret kunne de rapportere om en tydelig økning de siste ti årene i ytre deler av Oslofjorden, med fangster

langt over langtidsgjennomsnittet. Av tidligere kommersiell fiskeart viste de til brisling som ga fangster på opp mot 2000 tonn årlig gjennom 40- til 60-tallet. De så det som sannsynlig at denne arten tidligere hadde en viktig funksjon i økosystemet, blant annet som knutepunkt for overføring fra dyreplankton til fiskebiomasse i fjorden. Tall fra 2018 viste at det ble høstet om lag 139 tonn brisling av et enkelt fartøy. De spekulerer i at overfiske er årsaken til nedgang i bestanden, samt en sterk undervurdert sårbarhetsvurdering av bestanden. Sjøpattedyrene steinkobbe og nise ble klassifisert til å være i god til svært god tilstand.

Oslofjorden hadde generelt et høyt antall registrerte truede arter og én truet naturtype. For det høye antall registrerte truede arter viste de til at det var flere varmekjære arter som levde i området og begrunnet det med at det er der det finnes størst variasjon av sjeldne livsmiljø. Men de var også ansett som truede fordi deres leveområde var i nærheten av stor befolkningmasse og holdt til i et område med stort press på areal. Den truede naturtypen var en sukkertareskog sør i fjorden som ble kategorisert som sterkt truet (SALT, 2019). Videre kunne de informere om at det var registrert fire fremmedarter i Oslofjorden, som tidligere nevnt var stillehavsøsters en av dem, den ble beskrevet som en art som aktivt bekjempes (ryddeaksjoner, overvåking og høsting).

For marin forsøpling viste plukkanalyser at kildene til forsøplingen i Indre- og Ytre Oslofjord delte mange likheter og forskjeller. Forsøpling relatert til husholdningen var en stor kilde i begge deler av fjorden. Ytre Oslofjord hadde mer forsøpling relatert til fiskeri, mens det i Indre Oslofjord var mer sanitær søppel (kloakk etc.). For miljøgifter kunne de vise til store variasjoner fra stoff til stoff, men de så hovedsakelig en minkende konsentrasjon i økosystemet, blant annet i nedgang av PCB og PAH i torskelever (SALT, 2019).

De oppsummert rapporten med å si at miljøforholdene var best i ytre del av fjorden og ble dårligere innover fjorden. Det de kunne anse som utfordringer i fjorden var tilstanden i Bunnefjord, nedgang i bunnfisk, redusert populasjon i flere arter av sjøfugl, og marin forsøpling. Av positive merknader viser de til den gode tilstanden av marine pattedyr, ærfugl, skarv og pelagiske fiskearter (bortsett fra hos torsk). Etter kunnskapen de hadde hentet inn og analysert mente de at Oslofjorden totalt sett var i en moderat til god økologisk tilstand og moderat kjemisk tilstand (SALT, 2019).

5.6.2 Verdier i Oslofjorden: Økonomiske verdier tilknyttet økosystemtjenester fra fjorden og strandsonen

På oppdrag fra Miljødirektoratet lagde Niva en rapport som hadde som mål å gi økt kunnskap om økonomiske verdier tilknyttet Oslofjorden. Formålet med rapporten og oppdraget var todelt. På en side skulle de samle mest mulig kunnskap om verdien av Oslofjorden, og på den andre siden skulle de identifisere potensielle brukerkonflikter (nåtid og fremtid) og finne ut hvordan verdien til resipienter av fjorden påvirkes av problemområder rapporten identifiserer, jf. innspill fra Innspillskonferansen (NIVA et al., 2019). Dette ble gjort innenfor rammer av å utarbeide en helhetlig plan for Oslofjorden.

For å strukturere arbeidet tok de i bruk økosystemtjenester som metodisk ramme. De hadde ikke hentet inn nye data, men basert seg på allerede tilgjengelig data og studier. I rapporten skulle de anslå verdien av opplevelses- og kunnskapstjenester (spesielt friluftsbredning og turisme), regulerende tjenester (karbonlagring), forsyvende tjenester (kommersiell fiske) og verdsetting av miljøtiltak som støtter generell miljøkvalitet og bruk av fjorden til mange ulike formål (avløpsrensing, sedimentopprydding og oljevern) (NIVA et al., 2019). Det de presenterer av kunnskap i rapporten skulle dekke den daværende verdien av tilstand i fjorden. Videre vil jeg gi en kort oppsummering av de generelle funnene, men også vie mer tid til funn relatert til fiskeri og havbruk (forsyvende økosystemtjenester).

Rapporten viste at friluftsliv var den mest verdifulle av økosystemtjenester de hadde mulighet til å kvantifisere (NIVA et al., 2019). De anslo at den årlige verdien av turgåing, båtliv og bading i strandsonen hadde en verdi på rundt 25,7 milliarder kr for befolkningen i kystkommunene. Å rense avløp ut til Oslofjorden på en måte som dekker sanitære forskrifter og gir god økologisk status ville koste ca. 2,7 milliarder kr./år i kommunale utgifter. Befolkningen hadde en anslått betalingsvillighet på 4,3 milliarder kr./året for avløpsrensing som ga tilstrekkelig god stand for friluftsliv. Kommersiell fiske og kommersiell turisme anså de til å ha relativt liten betydning for fjorden med en verdi på noen titalls til hundretalls millioner kr./år (NIVA et al., 2019). Betalingsvilligheten for fritidsfiske ble anslått til å være relativt liten i forhold til verdien av generell fritidsbruk. I deres rapport anslår de at sedimentopprydding i havner i Indre og Ytre Oslofjord vil ha betydelige tiltakskostnader på flere hundre millioner kroner totalt.

De konkluderte selv med at usikkerheten i verdianslagene var på et nivå at de kunne være nyttig til å opplyse, men for mangelfull til å brukes i regnskap, tiltaksanalyse, virkemiddeldesign eller verdsetting av naturskader (NIVA et al., 2019).

Rekreasjonsverdi – Fritidsfiske

Oslofjorden var en viktig fritidsfiskefjord for befolkningen i regionen, med et stort antall fiskearter som levde der (NIVA et al., 2019). De mest vanlige fiskeartene for fritidsfiske i fjorden var makrell, torsk og sjøørret (Thimamontri, 2015). Det var forbudt med både direkte kommersielt fiske og fritidsfiske etter torsk, noe de mente kunne påvirke antallet som driver med fritidsfiske og hvor mange fiskedager per person hadde i året. Det var et usikkerhetsmoment med tanke på at mange trolig kan ha byttet til andre arter å fiske etter, og sørget for en stabil aktivitet i fritidsfiske gjennom årene (NIVA et al., 2019). De antok at selv om motivasjonen for mange var fangst, ville naturopplevelsen spille nesten like stor rolle og kunne føre til fiske for moroskyld selv om bestandene allerede var sårbare. På denne måten kan det tenkes at fritidsfiskere bidrar til overbeskatning av sårbare arter i fjorden (NIVA et al., 2019).

Forsynende økosystemtjenester - Kommersielt fiske og hummerfiske

I rapporten kunne de fortelle at det kommersielle fiske i Oslofjorden var begrenset, men at det var noe fiskeri etter skalldyr (reker), torskefisk og flatfisk. Selv om en skriver torskefisk var og forble selve kysttorsken forbudt å fiske på, både kommersielt og som fritidsfiske (NIVA et al., 2019). Hummer ble fortsatt fisket i fjorden, selv om storhetstiden var før 1970-tallet, hvor den i årene senere har vært på historisk lavt nivå. I følge rapporten var hummerfiske på daværende tidspunkt ikke særlig lønnsomt (NIVA et al., 2019). Men fritidsfiske av hummer var en økende aktivitet. Nye reguleringer ble innført for både nærings- og fritidsfiske i 2008 for å få vekst i bestanden, men det de kunne ikke se en nevneverdig effekt (NIVA et al., 2019). For hummer regner de med at det bare er en liten del av fangsten som registreres av næringen, dermed var det vanskelig å si noe om mengde og verdi av fisket. Total fangstmengde (alle fisk og skalldyr/bløtdyr) var 2037 tonn i 2017, hvor av skalldyr/bløtdyr utgjorde 1761 tonn. Av verdi utgjorde dette fisket til sammen ca. 112,5 mill kr (NIVA et al., 2019). I rapporten mente de at særlig hummerfiske var av stor verdi som rekreasjonsfiske, med tradisjonelle og kulturelle bånd og verdier.

Forbudet mot å fiske kysttorske og streng regulering av hummerfisket har gjort at dagens verdi av fisket er svært lavt om en sammenlignet tidligere år. På sikt mente de det ville

være mulig å øke verdien av kommersielt fiske og fritidsfiske, så fremst restriksjonene gir effekt (NIVA et al., 2019). Videre viste de til usikker i verdianslaget siden det var vanskelig å skille mellom Indre og Ytre Oslofjorden, andre brukere, og landingstall sier ikke nøyaktig hvor fangsten kommer fra.

Forsynende økosystemtjenester – Fiskeoppdrett

Det var per 2018 ikke fiskeoppdrett i Oslofjorden, bortsett fra landbasert oppdrett i Fredrikstad. Men i rapporten viste de til at verdier for disse tjenestene i fremtiden kunne bli verdsatt ved å hente statistikk fra Fiskeridirektoratet over antall oppdrettsanlegg for ulike arter, kapasitet i hvert anlegg, omsatt mengde og verdier (NIVA et al., 2019). De påpekte at fiskeoppdrett ville påvirket flere andre økosystemtjenester i fjorden, og bli påvirket selv. Verdien og omfang ville trolig bli redusert med økt avløpsvann og forurenset sjøbunn. På den andre siden ville oppdrett trolig også påvirke forurensningssituasjon, biologisk mangfold og eventuelt påvirke kommersielt fiske og fritidsfiske i fjorden. Her viste de til mange usikkerhetsmomenter i uttalelsene, blant annet at det er avhengig av hvor mange anlegg, plassering, teknologisk utvikling og størrelse (NIVA et al., 2019).

Brukerkonflikter

Andre del av oppdraget var å vurdere hvilke brukerkonflikter og samspillseffekter som ville gjøre verdianslag usikre i fremtiden. De viste til nedbygging av og redusert tilgang til strandsonen, invasjon av fremmedart, marin forsøpling, oljesøl, risiko for ulykker, og støy fra motorisert aktivitet på overflaten (NIVA et al., 2019).

5.7 Fase 4. Utarbeide planforslag

I denne fasen ferdigstiltes plandokumenter, plankart og temakart. Etter at planforslaget hadde gjennomgått eventuelle justeringer fra siste medvirkningsprosess, ville planen legges ut til offentlig ettersyn. Miljødirektoratet hadde i denne fasen fått utlevert rapportene fra NIVA og SALT, samt tidligere innspill. Dermed kunne de lage et planforslaget og levere det 1. desember 2019, som planlagt i fremdriftsplanene.

«Forslag til helhetlig plan for Oslofjorden - Ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv» utgjorde faggrunlaget hentet inn og viste status for miljøtilstand og friluftsliv, og beskrev drivkrefter og påvirkningsfaktorer, verdien av Oslofjorden og sektorenes aktivitet, virkemidler og tiltak (Miljødirektoratet, 2019). Rapporten ble utarbeidet av Miljødirektoratet og andre berørte myndigheter på grunnlag av den oppdaterte kunnskapen fra forskning og

forvaltning. I forslag til planen hadde de prøvd å imøtekomme innspillene de fikk underveis så langt det det lot seg gjøres (Miljødirektoratet, 2019). I rapporten hadde de utfyllende informasjon om hele prosessen, kunnskapsgrunnlaget og de ulike sektorenes aktivitet i fjorden. Mange ulike direktorater og andre myndigheter ville videre få et økt ansvar, eller økt forståelse, for å regulere påvirkningene på Oslofjorden (Miljødirektoratet, 2019). De ulike sektorene hadde ulike virkemidler de kunne bruke for å nå målene. Planforslaget hadde som hensikt å samordne virkemidlene på tvers av sektorer og myndigheter (Miljødirektoratet, 2019).

5.7.1 Forslag til planprogram

Forslag til planprogram var en omfattende rapport som tok for seg totalt 13 ulike sektorer og myndigheter. Videre i dette kapittelet ble det fokusert på Fiskeridirektoratet, Miljødirektoratet og Fylkeskommunen, og forslag til hvordan de kunne bidra til å bedre situasjonen i fjorden. Det var sektorene selv som foreslo tiltak som måtte med videre.

Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet var ansvarlig for å forvalte de levende marine ressursene, med en målsetting om en lønnsom og bærekraftig utnyttelse av ressursene, i henhold til deres visjonen om «Livet i havet, vårt felles ansvar». FD var også ansvarlig for å forvalte havbruksnæringen, her mest relevant med dyrking av tare, skjell og havbeite av hummer. Deres oppgave var å forvalte ressursene på en bærekraftig måte som gidde optimalt utbytte for både yrkesfisket og fritidsfisket over tid (Miljødirektoratet, 2019). For Oslofjorden var fritidsaktiviteten mer omfattende enn yrkesfiske.

Med hjemmel i havressursloven hadde det blitt innført mange tiltak de siste årene som begrenset både yrkes- og fritidsfiske sin aktivitet og tilgang på ressursene. Yrkesfiske foregikk hovedsakelig med rekestråling, men også noe begrenset garnfiske. Sorteringsrist har i senere tid blitt påbud på trål i fjorden for å redusere andelen torsk som ble fanget som bifangst (Miljødirektoratet, 2019).

Det ble ikke ansett som hensiktsmessig å foreslå nye tiltak på en allerede meget begrenset og regulert næring. FD argumentere for at det var et behov for å la daværende tiltak virke og senere evaluere effekten av dem (Miljødirektoratet, 2019). Allikevel var det to punkter FD foreslo som tiltak.

Det måtte avsettes nok ressurser til å overvåke tilstanden i Oslofjorden, spesielt fiskeressursene. Det var viktig at de hadde en oversikt over effekten av fiskeriforvaltningen og hvordan ressursene kunne bli påvirket fra andre årsaker (Miljødirektoratet, 2019).

Videre måtte det vektlegges å etablere minst et fredningsområde for hummer i hver kommune i Oslofjorden. Det ble ansett som høy verdi å ha områder i fjordene som kunne gi grunnlag for rekruttering av hummer, og i effekt av det, potensielt øke rekrutteringen til andre arter som blir påvirket av fredningsområdene. Planforslaget vekta etableringen av et hummerfredningsområde i hver kommune som et tiltak (Miljødirektoratet, 2019).

Miljødirektoratet

Hovedoppgavene til Miljødirektoratet (MD) var å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur, opprettholde allemannsretten, tilrettelegge for friluftsliv, og hindre forurensing. Deres funksjon var knyttet til å overvåke- og kartlegge miljøtilstand, utøve og iverksette andre forvaltningsmyndigheter, administrere og ta beslutninger basert på lover, forskrifter og tilskuddsordninger og fatte vedtak etter disse (Miljødirektoratet, 2019). Videre hadde de ansvar for å føre tilsyn og kontrollere at krav og regler ble fulgt, samt styrte og veiledet de regionalt og kommunalt nivå. MD hadde mange oppgaver innen tilsyn og oppsyn, både innen naturmangfold og forurensning (Miljødirektoratet, 2019).

For å ivareta friluftslivsinteressene anså MD kommunenes arealplanlegging etter PBL som det viktigste virkemiddelet, både i sammenheng med strandsonen og for sjøarealet (Miljødirektoratet, 2019). Da ville det være viktig å inkludere et oppdatert datagrunnlag som kartla og verdsatt friluftslivsområder, som denne rapporten bidro med.

Forlag til tiltak var å videreføre arbeidet med å veilede kommuner til å ta vare på friluftslivinteresser i arealforvaltningen. Videre foreslo MD forkjøpsrett til kommuner for eiendommer i strandsonen, og et statlig fond for raske avgjørelser ved kjøp av «særskilt dyre eiendommer i strandsonen med stor potensiell verdi for friluftsliv» (Miljødirektoratet, 2019).

For miljø og marine arter foreslo MD tiltak som blant annet å videreføre arbeidet med å fjerne stillehavsøsters, og redusere mengden marin forsøpling. De oppfordret til en oppdatering av kartlagte marine naturtyper (ålegrasenger og bløtbunnsområde) for å kunne registrere endringer over tid. Videre ville det utvikle klassifiseringssystem og kvalitetsmål for fisk og zooplankton som ikke ble dekket av vannforskriften (Miljødirektoratet, 2019).

Fylkeskommunen

Som regional utviklingsaktør har Fylkeskommunen et ansvar for å se natur- og samfunnsspørsmål i et større sammenheng, og ta initiativ innen naturressursforvaltning og samfunnsutvikling (Miljødirektoratet, 2019). De var regional planmyndighet og sto for regionalplanleggingen. De var også ment å gi kommuner råd i kommuneplanlegging. Som planmyndighet hadde de et viktig ansvar for å ivareta leveområdene til vilt og fisk, bidra til å ivareta bestander og leveområders mangfold og produktivitet. For friluftslivsinteresser skulle de sikre og tilrettelegge områder for friluftsliv i fylkes- og kommuneplanleggingen (Miljødirektoratet, 2019).

De foreslo ingen nye virkemidler i fylkeskommunen, men de poengterte at det var mulig å bruke daværende virkemidler i en større grad enn det var gjort tidligere. De viste til PBL som et viktig virkemiddel for fylkeskommunen. De oppfordret til å innlede samarbeid mellom fylkeskommunene om en regional kystzoneplan som dekket hele Oslofjorden. De anså det som viktig å kartlegge hvilke muligheter som ligger i havet, og hvilke som er utelukket. På denne måten kunne de se på mulighetene til å utvikle næringer knyttet til fiskeri og havbruk i regionen (Miljødirektoratet, 2019).

Annet relevant

Lanbruksdirektoratet foreslo selv å utbedre tiltak for å redusere risiko for erosjon og avrenning til fjorden, og tiltak for å fange opp avrenning (jord og næringsstoffer) før det havner i fjorden (Miljødirektoratet, 2019).

Landbruks- og matdepartementet (LMD) og Klima- og miljødepartementet (KLD) foreslo å få revidert en forskrift om «gjødselvarer av organisk opphav med strengere krav til spredeareal og spredetidspunkt for å sikre bedre måloppnåelse for vannmiljø» (Miljødirektoratet, 2019).

5.7.2 Hovedformål

Arbeidet med planen viste at det var behov for mange tiltak på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Desto viktigere var det å samordne tiltak for å oppnå god tilstand i fjorden og fremme et aktivt friluftsliv (Miljødirektoratet, 2019). I planforslaget fulgte det med en tabell som oppsummerte hovedmål og delmål for Helhetlig plan for Oslofjorden (Figur 12).

Hovedmål	Delmål
1. Oppnå god miljøtilstand	1. Fjorden skal oppnå minst god økologisk- og kjemisk tilstand i henhold til vannforskriften
	2. Ivareta det biologiske mangfoldet og kulturminner
2. Fremme et aktivt friluftsliv i og rundt Oslofjorden	1. Allmennhetens tilgang til strandsonen skal bedres
	2. Områder som er viktige for friluftsliv skal fremstå som attraktive
	3. Friluftslivsområdene skal bli brukt av alle befolkningsgrupper

Figur 12 Oppsummering av hovedmål og delmål i forslag til helhetlig plan for Oslofjorden (Miljødirektoratet, 2019).

Under disse hovedmålene og delmålene foreslo MD flere tiltak, blant annet å redusere utslipp/tilførsel av næringssalter, miljøgifter og organisk material fra jordbruk og kommunalt avløp, ivareta sårbare arter, utvalgte naturtyper og kulturminner, og restaurere naturverdier (Miljødirektoratet, 2019).

Videre kunnskapsinnhenting burde fokusere på å kartlegge dagens utslipp av næringssalter, organisk stoff og jordpartikler, for å kunne regne ut hvor mye som må reduseres for å nå mål om en god økologisk tilstand. Tiltak som kunne bidra var blant annet miljøavtaler, tiltakspakker og regionale forskrifter for god måloppnåelse (Miljødirektoratet, 2019). Videre burde avrenning fra grønnsaks- og potetdyrking til Oslofjorden utredes for å kunne utarbeide tiltak og virkemidler (Miljødirektoratet, 2019).

Sentrale punkter som ble foreslått var å etablere minst ett fredningsområde for hummer i hver kommune, øke innsatsen på å overvåke fiskeressursene i fjorden, videreføre forvaltningen av de tre marine nasjonalparkene og verneområdene, og videreføre arbeidet med å fjerne stillehavsøsters (Miljødirektoratet, 2019). Av videre kartlegging ble det lagt vekt på å videreføre arbeid med Frisk Oslofjord for å kartlegge marine naturtyper knyttet til havbunnen og kartlegge arter i Oslofjorden. Naturtypene ålegrasenger og bløtbunnsområder måtte få en oppdatert kartlegging. MD foreslo også et behov for å utvikle klassifiseringssystemer og kvalitetsmål for utvalgte miljøelementer, blant annet av fisk og zooplankton (Miljødirektoratet, 2019).

5.7.3 Oppfordring til helhetlig forvaltning av arealbruken langs Oslofjorden

Miljødirektoratet anså det som hensiktsmessig å utarbeide en felles regional planstrategi jfr. PBL § 7-1 for å kunne drive en mer helhetlig forvaltning av Oslofjorden. MD påpekte at en slik strategi var det eneste obligatoriske elementet for å kunne planlegge på regionalt nivå. For en slik strategi må de tas stilling til hva som er utfordringene for Oslofjorden og hvordan de skal møtes, og slik de ser det må strategien omhandle både sjø- og kystområdene fra svenskegrensen til fylkesgrensen mot Agder (Miljødirektoratet, 2019).

MD oppfordret fylkeskommunene til å utarbeide en felles regional planstrategi for Oslofjorden. MD mente det videre burde vurderes å fastsette juridisk bindende planbestemmelser for en helhetlig forvaltning av verdiene i Oslofjorden (Miljødirektoratet, 2019).

5.8 Fase 5. Sluttfasen – Merknadsbehandling og endringer før Politisk vedtak

I denne fasen hadde det planforslaget vært på offentlig ettersyn. Tidlig i denne fasen gjennomgås og vurderes merknader og innspill. Det kan betyr at en må følge opp og ha en nærmere dialog med høringsparter for å avklare om de forstår det riktig, noe er uklart eller om det ikke lar seg gjøres. Av innspill til planforslaget kom det hovedsakelig i form av støtte til forslaget. Oslofjordens Friluftsråd mente blant annet at det var utformet en imponerende kunnskapsbase som ville være til stor hjelp til å gjennomføre systematiske tiltak (Oslofjordens Friluftsråd, i.d.-a). Den samfunnsøkonomiske verdsettingen ville kunne bidra til en mer nyansert debatt om interessekonflikter i Oslofjorden. I forhold til fiskeressursene støttet de utprøving av tiltak, som f.eks. marine bevaringsområder. De oppfordret generelt til å iverksette kompensierende tiltak umiddelbart (Oslofjordens Friluftsråd, i.d.-a).

Planen som regjeringen vedtok og la frem, uten en endelig høringsperiode, tok utgangspunkt i Miljødirektoratets rapport «Forslag til helhetlig plan for Oslofjorden» (det faglige grunnlaget), som direktoratet overrakte til Klima- og miljødepartementet desember 2019 (Klima- og miljødepartementet, 2021). Planen inneholdt totalt 63 tiltak. Planen var utarbeidet gjennom et samarbeid mellom Klima- og miljødepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kulturdepartementet, Landbruks- og matdepartementet,

Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

I «Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv» viste regjeringen sine viktigste prioriteringer for Oslofjorden, og planene ville i første omgang gjelde frem mot 2026 (Klima- og miljødepartementet, 2021). Planen hadde som mål å bidra til å oppnå god miljøtilstand, restaurere viktige naturverdier, fremme et aktivt friluftsliv og ivareta det biologiske mangfoldet i fjorden i Oslofjorden (Klima- og miljødepartementet, 2021). Den helhetlige plan for Oslofjorden presentererte syv ulike innsatsområder delt inn i tre kategorier av tiltak (Tabell 5).

Tabell 5 Oversikt over tiltak og innsatsområder presentert i Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv (Klima- og miljødepartementet, 2021).

Tiltaks kategori	Innsatsområdet
Tiltak for å bedre miljøtilstanden	Redusere utslipp fra kommunalt avløp og avløp i spredt bebyggelse
	Redusere arealavrenning fra jordbruk
	Redusere tilførsler av miljøgifter og marin forsøpling
	Ivareta sårbare arter, utvalgte naturtyper og kulturminner
	Restaurering av naturverdier
Tiltak for å fremme et aktivt friluftsliv	Bedre allmennhetens tilgang til strandsonen
	Opprettholde og styrke attraktiviteten til områder som er viktige for friluftsliv
	Bidra til at friluftslivsområdene blir brukt av alle befolkningsgrupper

Tverrgående tiltak for en helhetlig forvaltning av Oslofjorden	Plan- og bygningsloven sentralt i en helhetlig arealforvaltning
--	---

5.8.1 Tiltak for å bedre miljøtilstanden

For å bedre miljøtilstanden i Oslofjorden la det opp til et bredt spekter av tiltak. Det måtte innføres en strengere håndheving av eksisterende krav i regelverket om utslipp fra kommunalt avløpsvann og fra spredt bebyggelse. Det ville være viktig å sikre at utslipp fra avløpsanlegg ble rensset i tråd med renskravene i forurensningsforskriftens kapittel 12 og 13, miljømål etter vannforskriften må senest nås innen 2033 (Klima- og miljødepartementet, 2021). I tillegg måtte det langs vassdrag opprettholdes naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning, samt revidere forskriften om gjødselvarer for å redusere utslipp til vann og luft (Klima- og miljødepartementet, 2021). Videre måtte kommunene få rådgivning for hvordan PBL som verktøy kan sikre naturområder og bidra til å reetablere biologisk mangfold i sjøområder.

For å ivareta sårbare arter, utvalgte naturtyper og kulturminner la de opp til tiltak som påvirker fiskeriene. Et tiltak som ble fremmet var å vurdere behovet for en nærmere regulering av trålaktiviteten, sett opp mot evalueringen av daværende kysttorsktiltak i Oslofjorden i 2022 (Klima- og miljødepartementet, 2021). Det måtte etableres minst ett fredningsområde for hummer i hver kommune, styrke arbeide med å fjerne fremmede arter (stillehavsosters) og unngå å gjøre inngrep og tiltak på bløtbunnsområder, for å sikre forekomstene av verdifulle bløtbunnsområder og ålegrasenger (Klima- og miljødepartementet, 2021). Videre kunnskapsinnhenting måtte kartlegge, registrere og overvåke fiskeriressursene, marine naturtyper, arter mm. gjennom videreføring av daværende aktivitet, eventuelt styrke den ved behov. Ny kartlegging av klassifiseringssystem og kvalitetsmål for flere miljøelementer måtte vurderes, samt ny karlegging av fremmede marine arter i Oslofjorden (Klima- og miljødepartementet, 2021).

5.8.2 Tiltak for å fremme et aktivt friluftsliv

For å fremme et aktivt friluftsliv måtte tiltakene treffe de viktigste påvirkningene for å bidra til å nå målene. Her fokuseres planene på å bedre allmenhetens tilgang til strandsonen, tilrettelegge for å bruk av alle befolkningsgrupper, og gjøre områder som var viktig for friluftsliv attraktiv (Klima- og miljødepartementet, 2021).

Tiltak som kunne påvirke fiskeri og havbruk var en vurdering på å fastsette fartsgrenser for næringsfartøy, videreføring av innsatsen med å redusere mengden marin forsøpling i og ved Oslofjorden, og tilrettelegge for lokaliteter for dykking og kulturstier under vann (Klima- og miljødepartementet, 2021).

5.8.3 Tverrgående tiltak for en helhetlig forvaltning av Oslofjorden

Etter oppfordring fra planforslaget (5.7.3) så de viktighetene med å samhandle forvaltningen av både land- og sjøareal for å sikre en helhetlig forvaltning av Oslofjorden. Videre kom det med oppfordringer for en slik plan. Planen burde avklare arealbruk gjennom planer, og eventuelt passe på at dispensasjonspraksis er i tråd med statlige føringer. Planen burde samhandle inngrep fremfor å bygge ned strandsonen sporadisk, fastsette byggegrenser mot sjø, prioritere effektiv arealbruk fremfor å ta i bruk nye arealer, og avsette areal langs sjøen til natur- og friluftsområder etter planer som følger PBL (Klima- og miljødepartementet, 2021).

I den helhetlige planen fremmet de tiltaket om at Oslo, Viken og Vestfold og Telemark fylkeskommune burde ta stilling til om det skal utarbeides en interregional plan for Oslofjorden (Klima- og miljødepartementet, 2021). Til slutt fremmet det tiltaket om å etablere et Oslofjordråd som skulle følge opp den helhetlige forvaltningen av Oslofjorden. I tiltaket ble det etablert at rådet skulle ledes av klima- og miljøministeren, og bestå av berørte ordførere og fylkesordførere (Klima- og miljødepartementet, 2021).

5.9 Utfall

Daværende klima- og miljøminister Sveinung Rotevatn kunne Tirsdag 30. mars 2021 presentere regjeringen vedtatte helhetlige plan for Oslofjorden (Regjeringen, 2021a). Det kan ta lang tid fra en plan blir vedtatt til en ser faktiske endringer, men her vil jeg vise et utvalg av prosesser som har startet som følge av «Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv».

Som følge av planene ble Oslofjordrådet konstituert 24. august 2021, men sammensetningen var noe endret fra tiltaket. Aktuelle departement, kommuner og fylkeskommuner rundt fjorden delte plass med en representant fra Oslofjorden Friluftsråd i det nyetablerte Oslofjordrådet (Oslofjordens Friluftsråd, 2021). Rådet hadde som oppgave å sikre at den helhetlige tiltaksplanen ble gjennomført. Senest 13. mai 2022 hadde Oslofjorden et rådsmøte med daværende klima- og miljøminister Espen Barth Eide (Regjeringen, 2022). Formålet med møte var for statsforvalterne til å informere om deres arbeid med avløp og

jordbruk, og miljødirektoratet for å informere om rapportering av tiltak (Regjeringen, 2022).

Etter møte ble det klart at miljømyndigheter og Oslofjordrådet mente avløpsvann med nitrogen som siver ut i fjorden var med på å ødelegge for det marine livet (Baraldsnes, 2022). Med troen på å fjerne nitrogen ville være bra for fjorden, ble kommunene i regionen pålagt å investere milliarder i høyteknologiske renseanlegg. Av daværende anlegg bare i Indre Oslofjord var det tre av 53 anlegg som fjernet nitrogen fra avløpsvann (Oslo, Bærum og Aske) (Baraldsnes, 2022). Oppgraderingen av renseanlegg vil kunne koste opp mot en halv milliard kroner for en middels kommune, totalt anslått vil pålegget kunne dreie seg om flerfoldige milliarder kroner (Baraldsnes, 2022).

Som følge av planene fikk NIVA i oppdrag av Miljødepartementet å kartlegge et utvalg marine naturtyper i Oslofjorden. Rapporten fra juni 2021 viste til at kraftige miljøtiltak måtte til for å få ålegras og sukkertare tilbake. Tareskoger fungerer som oppvekst- og leveområdet for mange arter. De anså det som mulig at nedgangen i tareskog kunne være en viktig årsak til en lav bestand av kysttorsk i fjorden. Bløtbunnsområder så ikke ut til å være påvirket av utbygging, utfylling eller mudring (NIVA, 2021).

Som følge av planen ville Nærings- og fiskeridepartementet vurdere nærmere reguleringer av tråleaktiviteten på bakgrunn av ny kunnskap i tilknytting til evalueringen av gjeldene tiltak for kysttorsk i Oslofjorden i løpet av 2022 (Regjeringen, 2021b).

6 Diskusjon

Med såpass ulike caser som Oslofjorden og Vesterålen ville jeg se hvordan de håndterte de samme utfordringene når det gjelder tilrettelegging for fiskeri og havbruk. I dette kapitlet vil jeg redegjøre for analysen min og prøve å gi et svarer på problemstillingene mine, før jeg til slutt kommer med en konklusjon basert på mine funn. I denne oppgaven har jeg undersøkt to planer for kystsonen som er, eller i teorien skulle være, utarbeidet i et interkommunalt samarbeid. Denne undersøkelsen viser to ulike prosesser, i planen for Oslofjorden er det en større grad av involvering fra statlige myndigheter enn hva tilfellet er i planen for Vesterålen. Dette gjorde det interessant å studere hvordan slike planer ble til og hvordan prosess og rammeverk påvirker resultatet. De to ulike casene er eksempler på at kystsoneplanlegging er mer enn bare kommunal samordning av ulike brukeres arealbruk og behov. Denne undersøkelsen gir gjennom sammenlikningen av de to planene økt forståelse i variasjon av betingelser for kystsoneplanleggingen. Det framgår av resultatene at det er ulike tilnærminger til hvilke aktører som ble inkludert, hvordan de ble inkludert, og hvilken problemforståelse og -definisjon og kunnskapsgrunnlag som ble benyttet i planprosessene. Svarene jeg har kommet frem til vil belyse hvordan planene ble utarbeidet, noe som igjen la føring for hvordan områdene ble planlagt. Hensynene som ble tatt var vidt forskjellige i disse casene, trolig grunnet hvilket kunnskapsgrunnlag og hvilke premisser de to planprosessene baserte sin forvaltning på.

Problemstillingene for denne oppgaven var som følger:

- i. Hva slags problemforståelse ligger til grunn for kystsoneplanene?**
- ii. Hvordan tilrettelegger planene for fiskeri og havbruk?**

Disse problemstillingene skal jeg prøve å besvare videre i dette kapitelet med hjelp av politikk-forhandlingmodellen (2.2.1), fra nå forkortet til PFM.

6.1 Hva slags problemforståelse ligger til grunn for kystsonenplanene?

For å kunne si noe om problemforståelsen må vi gå tilbake til starten av prosessene: hvor prosessene begynte, hvem som startet dem og hvilket grunnlag de baserte sine beslutninger på.

Oppstarten av planprosessen for den interkommunale kystsonenplanene for Vesterålen ble vedtatt på årsmøte til Vesterålen regionråd i 2016. Det var dem selv, samarbeidsorganet mellom kommunene, som initierte prosessen. Deres arbeid ble grunnlagt på beslutninger om å lage et felles planverk som skulle gi kommunene et godt verktøy for økosystembasert forvaltning og videre verdiskaping i regionen (Vesterålen regionråd, 2019).

Oppstarten av planprosessen for den helhetlige Oslofjordplanene ble enstemmig vedtatt i Stortinget i april 2018. Planprosessen startet som et representantforslag fra Venstre i Stortinget i 2017. Videre var det Stortinget som initierte prosessen og aktiverte Regjeringen, som igjen aktiverte Klima- og miljødepartementet som igjen aktiverte Miljødirektoratet. Deres arbeid ble grunnlagt på beslutningen om å lage en helhetlig plan for fjorden som skulle oppnå god miljøtilstand, restaurere viktige naturverdier, fremme et aktivt friluftsliv og ivareta det biologiske mangfoldet i fjorden.

Allerede her vises betydningen av hvem som starter prosessen og hvilken problemforståelse disse hadde. Hvordan resultat blir seende ut har røtter helt til begynnelsen. Den som er med på initiere planprosessen får også muligheten til å bestemme formålet for planen. Som deltakende i starten av en planprosess er man med på å skape og definere forvaltningsobjektet og gir retning for arbeidet med å gjøre området regjerlig. Forvaltningsobjektet, her kystsonen, blir derfor en modell eller representasjon av virkeligheten, som kan defineres og beskrives gjennom kart, tabeller, beskrivelser eller kategoriseringer som gjør den regjerlig (Solås, 2014). Alt som ikke passer inn i modellen eller som ikke lar seg beskrive, blir utilgjengelig informasjon for beslutningstakere. Begrunnelsen, eller formålet, for en plan legger føringer for hva som skal vektlegges videre, selv om forvaltning av områder i sjø kan se tilsynelatende likt ut. Hvem som initierer prosessen har også noe å si for hvilke forvaltningsverktøy som er tilgjengelig. På kommunalt nivå legger Vesterålen opp til en plan som skal utarbeides etter plan- og bygningsloven og som skal gi stabile rammebetingelser for myndigheter og næring. I Oslofjordplanen la statlige myndigheter, på oppdrag av Stortinget, opp til en plan som tilrettelegger for senere politisk styring.

PFM belyser beslutninger som et resultat av forhandlinger. Begge prosessene jeg har studert bærer preg av forhandlinger. Men de legger mer til rette for å bidra i beslutninger i Vesterålen med mye møtevirksomhet i planprosessen. I Oslofjordplanen var det noen overordnede hensyn som la føringer på hva som kunne bli beslutning. Det som skiller prosessene, er hvilke aktører og organisasjoner som inkluderes, noe som igjen påvirker problemforståelsen og løsningsforslaget. Undersøkelsen av organisering av arbeidet, viser at planene er forskjellige med hensyn til hvem som hadde rollen som prosjekteier, styringsgruppe og prosjektledelse. Ut fra hvem som satte i gang prosessene og hvilke institusjoner som utførte arbeidet kan en si at Vesterålen sin prosess bærer preg av en «bottom-up»-prosess med deltakelse fra lokale aktører, mens Oslofjorden bærer preg av å være «top-down» og direktoratstyrt. Planen for Vesterålen initieres av regionrådet (samarbeidsorgan for kommunene). De hentet inn en ekstern prosjektledelse (Norconsult) og baserte seg på stor deltakelse fra AU og lokalt sammensatte ressursgrupper. Planen for Oslofjorden ble initiert av Stortinget som ga oppdraget til Klima- og miljødepartementet som igjen delegerte oppdraget videre til Miljødirektoratet. Til en viss grad legges det opp til deltakelse fra brukergrupper og interessenter, men stort sett tas beslutninger på departements- og direktoratsnivå. I begge planene kunne andre aktører og myndigheter bidra gjennom ordinære høringer. Men det var kun for Vesterålen at endelig plan ble lagt ut som høringsforslag, den endelige planene for Oslofjorden ble vedtatt av regjeringen uten forutgående høring av det endelige forslaget. PFM belyser således godt prosessen for Vesterålen, men for Oslofjorden bar prosessen preg av at det var mindre reell forhandling med interesser. Allikevel var begge prosesser hvor beslutninger til en viss grad ble tatt på grunnlag av forhandlinger. Innspillskonferansen til Oslofjorden åpnet opp for deltakerne til å bidra med utforming av utfordringene i planene, men det basert på allerede etablerte rammer for planen. Diskusjoner og forhandlinger mellom og innad i Ressursgruppene i Vesterålen, samt innspill i planprosessen, var med å legge grunnlaget for beslutningene.

Effektmål for Vesterålen ble satt på ett møte med ressursgruppene tidlig i prosess og endret seg ikke, trolig på grunn av dens overordnede ordvalg (f.eks. retningsvalg, forutsigbarhet og økt kunnskap). De overordnede målene for Oslofjorden ble satt av Stortinget. For begge planene var hovedmål allerede satt, men på grunn av at det foregikk diskusjoner og innspill underveis kan en si at disse var hva vi kunne forvente ut fra PFM på dette punktet. For Vesterålen ble deltakere aktivisert på bakgrunn av sine interesser og posisjoner, jfr. ressursgruppene. For Oslofjorden baserte Klima- og miljødepartementet seg

mest på rapporter de selv bestilte underveis i planprosessen, noe som bærer mer preg av en regelmodell. I begge planene ble måten de skulle løse problem på, påvirket av aktører med tvetydige mål. Alternativet som velges er ikke nødvendigvis det beste sett fra hver enkelt aktørs ståsted, men noe som de betrakter som nok for formålet. En plan som dekker alles behov optimalt, ville ikke være realistisk i en plan som dekker et begrenset areal. I Vesterålen må f.eks. fiskeri og havbruk gi plass til hverandre samtidig som en tar høyde for gyteområder og farleder. I Oslofjorden prøver de å få til god miljøtilstand og vern samtidig som det er en fjord med mye aktivitet (ferdsel, marin forsøpling og fritidsfiske).

De som deltar i planprosessene vil alltid ha det som betegnes som begrenset rasjonalitet. Det vil si at de ikke har total kunnskap eller full oversikt over alle alternativ og konsekvenser av sine valg (Helland, 2002). Dette vil prege hvordan de søker å posisjonere seg i en forhandlingsprosess. Det vil også påvirke hvilke hensyn de mener det er viktig å ta. I Vesterålen ønsket f.eks. et kystfiskarlag å få organisert en egen ressursgruppe for fiskeri (uten akvakultur). De så på dette som den beste løsningen, selv om en kystsoneplan blant annet har som formål å hindre konflikter ved å invitere til godt samarbeid underveis i planprosessen. Det viser en begrenset tilnærming til forholdet mellom målene man har og mulige løsninger. For Oslofjorden var Oslofjordens Friluftsråd tidlig ute med å støtte opp forslagene og oppfordre til en «offensiv tiltakspakke» for å sikre Oslofjordens fremtid (Oslofjordens Friluftsråd, i.d.-a). Dette tyder på at aktører kan ha særinteresser de prøver å få gjennomslag for, også når de samfaller med planens formål. Det blir trolig lettere å få gjennomslag når de fremmer og støtter forslag som er forenelig med deres egne mål. I henhold til hva vi ville forvente ut fra PFM baserer begge planene seg på særinteresser som settes opp mot hverandre, men med ulike særinteresser. Tilstedeværelsen av akvakultur i Vesterålen gjorde det mer sannsynlig med en større grad av interessekonflikt i prosessen enn for Oslofjorden hvor det ikke er akvakultur og hvor det er konsensus om at fjorden må renses og gjennombygges. Der blir det mer spørsmål om hvordan den skal renses, og hvilke tiltak som må prioriteres. I begge planene foregår politiske forhandlingsprosesser i den forstand at det finnes interessekonflikter en må prøve å eniges om. Måten aktørene samlet inn og brukte informasjon på var basert på særinteresser. Om det var bruk eller vern av havet hadde ikke noe å si for hvordan aktørene strategisk og selektivt brukte sin informasjon for å fremme sine interesser best mulig. Samtidig er det åpenbart at mange av aktørene heller ikke har kunnskap og kapasitet til å innhente informasjon utenfor sine interesser.

Posisjonering og forhandling vil også preges av det historiske samarbeidet. Regionen Vesterålen har gjennom flere tiår vist samarbeidsvilje mellom kommunegrenser og var dermed mer tilrettelagt for å initiere et interkommunalt samarbeid. Selv om det lenge har vært kjent at det står dårlig til med Oslofjorden har det vært lite tegn til et initiativ om et felles ansvar mellom kommunene, med unntak av notatet 26 ordførere leverte til Klima- og miljødepartementet tidligere i år (Espeseth et al., 2022). Etter at det regjeringsoppnevnte Oslofjordrådet ble etablert i 2021 kan en stille seg spørsmålet om kommunene der har vært for sent ute med å etablere et interkommunalt samarbeid, om det var noe de ville ønsket eller om de i det hele tatt ville klart det selv. Ordførere fra kystkommunene er riktignok med, men regjeringen har gitt klima- og miljøministeren ledelsen for rådet. Videre er fylkeskommuner, statsforvaltere og Oslofjordens friluftsråd inkludert. Hensikten var god, men måten det ble gjort på sikrer en «top-down» styring av regionen så frem ikke kommunene en dag finner ut at de selv ønsker å kontrollere utviklingen. Partene som her skal samarbeide om den top-down initierte planen har med andre ord ikke like lange samarbeidsrelasjoner og de sentrale aktørenes makt til å definere problem og prosess vil ha betydning. Slik det er lagt opp til nå vil regjeringen være med på å styre problemforståelsen for fremtidige planprosesser i Oslofjorden. For Vesterålen vil regionrådet (samarbeidsorgan for kommunene) styre problemforståelsen, med innspill fra interesserte parter. Her er det viktig å merke seg at tiden det tok fra planprosessen til Oslofjorden ble startet til den ble avsluttet var vesentlig kortere enn den for Vesterålen, som ennå ikke er avsluttet. I henhold til PFM så indikerer dette at bottom-up-prosesser kan ha utfordringer mht. til å faktisk treffe avgjørelser. Det kan også være et spørsmål om hvor mye ressurser (f.eks. årsverk) planmyndighetene har tilgang til og type kunnskap de baserer seg på. I utformingen av planene kan en si at Oslofjorden la opp til en plan for vern av kysten, mens Vesterålen la opp til en plan for bruk av kysten. På den måten belyser PFM godt hvordan begge planmyndighetene strategisk og selektivt brukte sin tilnærming for å fremme sine interesser med tanke på hvem som ble inkludert og hvilken informasjon og kunnskap regionene baserte sine planer på.

Et av grunnprinsippene i offentlig forvaltning er at en behøver et regjerlig objekt for å kunne forvalte noe. Når Solås (2014) snakket om kystsoneplaner som mangfoldige objekter var hele poenget at systemet strukturerer prosessen. I arbeidet med planene her ser vi at selv om planene er ulikt utformet, så fungerer de som dokumenter som er et produkt av tidligere prosesser som modellerer og definerer plan- og forvaltningsobjektet som en helhet. Disse to planene er eksempler på to ulike forsøk på å definere samme naturtype i en regional

sammenheng, under samme begrep, kystsonen. Defineringsen av de to kystsonene hadde to ulike utgangspunkt og de ulike problemforståelsene krevde ulike tiltak for å nå målsettingene som ble satt for dem. Gjennom kunnskapsgrunnlaget som ble benyttet i planleggingen og med problemforståelsen som utgangspunkt, ble de to kystsonene utformet som regjerlige objekter på ulikt vis. I Vesterålen skal kystsonen som forvaltningsobjekt reguleres for næring, mens i Oslofjorden er kystsonen konstruert som et objekt som behøver vern.

Forvaltningsmyndighetene måtte forholde seg til to ulike sammensetninger av dokumentert natur og drøfting satt i system. Måten de valgte å tilegne seg kunnskap om kystsonene påvirket i stor grad hvordan de produserte og presenterte planområdene på Slik skapte planprosessene noe forståelig, regjerlig og formålstjenlig. Kystsonene ble definert og forvaltet ulikt gjennom en samvirkning av tilgjengelige prosedyrer, profesjoner, og lover og regler basert på hvem som var planmyndighet. Planprosessen for Vesterålen fulgte en standard prosedyre for en interkommunal kystsonplan i tråd med PBL og kan belyses ut fra PFM. Målene de satt for planprosessen viste en god forståelse for plan- og bygningslovens hensikt. Planprosessen for Oslofjorden fulgte en standard prosedyre for statlig forvaltning og var på den måten mer i tråd med sektorlovgivningen, og selv om prosessen kunne belyses av PFM vil prosessen trolig belyses bedre av en regelmodell.

Forståelsen av utfordringene man står ovenfor legger føringer på om det blir mer forvaltning for vern, eller mer forvaltning for bruk. For Oslofjorden var det alltid snakk om en tiltaksplan for at «fjorden skal oppnå god miljøtilstand, restaurere viktige naturverdier, fremme et aktivt friluftsliv og ivareta det biologiske mangfoldet i fjorden» (Klima- og miljødepartementet, 2021). For Vesterålen var planen ment for å lage et felles planverk som skulle gi kommunene et godt verktøy for økosystembasert forvaltning og videre verdiskaping (Vesterålen regionråd, 2019). Hvilke komplikasjoner det skapte skal vi se nærmere på i drøftingen av neste problemstilling (6.2).

6.2 Hvordan tilrettelegger planene for fiskeri og havbruk?

Når det kom til næringens betydning i områdene, forventet jeg å finne store forskjeller i aktivitet og volum. Disse forventningene ble møtt, men jeg var mest opptatt av å se hvordan planene tilrettela for fiskeri og havbruk. Selv om planene for Oslofjorden skulle være en helhetlig plan var det en begrenset mulighet for næringslivet å delta i planprosessen. Formålet for planene var allerede bestemt og nevnte ikke noe om næringsliv. Dermed måtte jeg se på

innholdet i planen og prosessen rundt for å se hva som kunne påvirke fiskeri og havbruk. Videre i delkapittelet vil jeg se på planprosessene hver for seg.

6.2.1 Vesterålen

I planprosessen la de opp til en aktiv og inkluderende medvirkningsprosess for å sikre at flest mulig interessenter fikk delta. På den måten kunne planmyndigheten tidlig i prosessen få en oversikt over eventuelle interessekonflikter, og gjennom dialog og tilrettelegging få til en sameksistens begge næringene kunne leve med. Allerede i prosjekt- og effektmål fokuserer de på medvirkning. Effektmål for planene var blant annet å øke kunnskapen rundt konsekvensen av ulike typer arealbruk i sjø, ulike interessenters bruk av sjøområdene, og hva bærekraftig forvaltning av sjøområdenes økosystemtjenester innebærer (Vesterålen regionråd, 2020b). I planprosessen ble det etablert ressursgrupper innenfor tre temaer, hvor akvakultur og fiskeri var én av dem. I løpet av prosessen var ressursgruppene inkludert i mange ulike møter og fikk mulighet til å påvirke fokusområder. Generelt avklarte planprosessen forholdet mellom ulike brukerinteresser, og mellom bruks- og verneinteresser. Her er det viktig å poengtere at representanter fra fiskerinæringen ønsket en egen ressursgruppe, men fikk det ikke. Det tyder på at selv om det var en plan for verdiskaping og i stor grad en plan for næringene, så fikk de ikke alltid viljen sin. Fiskerinæringen ønsket også å utsette møter til etter skreisesongen, men det fikk de ikke innvilget. På dette punktet viste ikke planmyndigheten tegn til å ville tilrettelegge for næringen. Dette i motsetning til andre liknede planprosesser. I kystsonoplanleggingen for Alta støttet de på samme problem og her ble planprosessen organisert slik at de ikke hadde møter midt i skreisesongen (Sørdahl et al., 2017).

Av innspill ble det lagt stor vekt på at akvakultur ekskluderer andre former for arealbruk. Dermed måtte områder for akvakultur avsettes til det dette formålet. De fleste var enig i at det var viktig å innarbeide enbruksområder for akvakultur og fiske i planen fremfor flerbruksområder. Ved bruk av flerbruksområder må det nye arealmessige avklaringer til når akvakulturanlegg skal etableres. Da flyttes konfliktpotensial og forhandlingsbehov fram i tid. Avsetning av enbruksområder til akvakultur bidrar til mer forutsigbarhet for næringene omkring bruk av areal. Akvakultur ble heller ikke lagt nærmere enn 100 m fra land, slik representanter fra næringen selv foreslo av hensyn til ferdsel og fiske (Vesterålen regionråd, 2020b). Videre var det mye engasjement fra akvakultur om oppdrett av både torsk og tare, noe som fikk viet mye oppmerksomhet gjennom hele planprosessen.

For fiskeri ble det tatt avgjørelser i forhold til påvirkning på økosystem og samlet belastning sett i sammenheng med arealkonflikt mellom aktive fiskeområder og forslag til utvidelse og nye akvakulturområder. Områder med direkte arealkonflikt og stor negativ konsekvens ble forslått å fjernes fra planforslaget. Områder med middels konsekvens ble enten foreslått fjernet eller så fikk de særskilte føringer og måtte iverksette avbøtende tiltak (justere areal, færre lokaliteter i området) for videre drift i områdene. Det var sju lokaliteter kategorisert med middels negativ konsekvens, men som kunne videreføres med avbøtende tiltak. Den samlede belastningen for fiskeri ble vurdert som liten middels negativ konsekvens (Vesterålen regionråd, 2022).

For akvakultur ble samlet belastning sett i sammenheng med tetthet av anlegg, og hvordan nytt planforslag tilrettelegger for antall anlegg og økt mulighet for brakklegging. For enkelt-tiltak ble planforslaget vurdert til å ha en positiv konsekvens (Vesterålen regionråd, 2022). Utvidelser av ankringsområder ville gi bedre fleksibilitet i anleggsplassering. Slik planforslaget ble presentert ga det forutsigbarhet, vekst i næringen, mulighet til å teste ny teknologi, og opprette noen nye lokaliteter. Tiltak la til rette for vekst, men nyetablering ville kreve godkjenning av Mattilsynet. Økt smittepress var en risiko. Derfor ble det gitt anbefalinger om å fjerne områder, gjøre noen justeringer og utfase enkelte områder for å redusere belastningen på miljøet. Samlet sett ble akvakultur vurdert til å være litt negativ for miljøet med hensyn på avstand mellom anlegg. Men planlagt utvidelse av eksisterende arealformål og nye lokaliteter ble vurdert som positivt for havbruksnæringen (Vesterålen regionråd, 2022). Før planprosessen var det totalt i de seks kommunene 68 lokaliteter med konsesjon hvorav flesteparten drev med produksjon av laks. I planforslaget ble det foreslått å sette av totalt 71 formålsområder for akvakultur. En økning i antall områder stimulerer til vekst. I tillegg la høringsplanen opp til utvikling av fremtidige næringer som oppdrett av torsk og tare. Totalt ble åtte nye lokaliteter avsatt til tare dyrkning, for torskeoppdrett (og andre marine arter) ble det foreslått fem lokaliteter. Planen er ennå ikke vedtatt, dermed er det ikke garantert at disse områdene og lokalitetene blir realisert slik som de er foreslått i planen som er ute til offentlig ettersyn.

6.2.2 Oslofjorden

I motsetning til Vesterålen sin plan, så har som sagt ikke Oslofjordplanen noen målsetting om å fremme næringsvirksomhet. Tiltak som måtte iverksettes for å nå Stortingets mål ble bestemt å være innen landbruk, avløpssektoren, fiskeforvaltningen, transportsektoren og friluftsliv- og arealforvaltning. Her er det fiskeforvaltning og friluftsliv- og arealforvaltning

som kommer nærmest å ligne tradisjonell forvaltning av fiskeri og havbruk. For Oslofjorden var Oslofjordens Friluftsråd tidlig ute med å støtte opp forslagene og oppfordre til en «offensiv tiltakspakke» for å sikre Oslofjordens fremtid (Oslofjordens Friluftsråd, i.d.-a).

I selve planprosessen var deltakelsen fra Fiskeridirektoratet (FD) den nærmeste til å snakke for fiskerinæringen i fjorden. Oslofjordens friluftsråd (OF) var imot bunntåling og ønsket at det fiskeriet skulle stanses i fjorden (Miljødirektoratet, 2019), men det ble ikke utarbeidet tiltak som samsvarte med OFs sitt ønske. FD hadde allerede innførte strenge reguleringer både for yrkes- og fritidsfiske sin aktivitet og tilgang på ressursene. Hovedsakelig foregår fiskeri på reker med bunntål, som har påbud om skillerist. FD argumentere derfor for at det var et behov for å la daværende tiltak virke og senere evaluere effekten av dem (Miljødirektoratet, 2019). Videre mente FD at det måtte vektlegges å etablere minst et fredningsområde for hummer i hver kommune i Oslofjorden. Det ble ansett som av høy verdi å ha områder i fjordene som kunne gi grunnlag for rekruttering av hummer, og potensielt øke rekrutteringen også til andre arter som blir påvirket av fredningsområdene (Klima- og miljødepartementet, 2021). Av andre relevante tiltak som ble hørt la planene opp til rensing av avløpsvann for å bedre miljøtilstanden i fjorden. For miljø og marine arter foreslo Miljødirektoratet tiltak som blant annet å videreføre arbeidet med å fjerne stillehavsøsters (Klima- og miljødepartementet, 2021). Det ble oppfordret til en oppdatering av kartlagte marine naturtyper (ålegrasenger og bløtbunnsområde) for å kunne registrere endringer over tid.

Planprosessen tilrettela på ingen måter for fiskeri og havbruk i planprosessen, men den helhetlige planen vil potensielt føre til bedre tilstand i fjorden, noe som også vil komme fiskeriene til gode. Over tid kan det gjøre det mer relevant for regjeringen å inkludere fiskeri og havbruk på et senere tidspunkt. I tillegg kan etableringen av Oslofjordrådet føre til at fiskeri og havbruk blir inkludert i senere planprosesser.

6.2.3 Noen oppsummerende og konkluderende merknader

I den grad de to planprosessen kan sammenlignes er det en slående forskjell på planmålene. I den helhetlige planen for Oslofjorden nevnes ikke næringslivet. Hvilke tiltak skal til for å restaurere dette? Oslofjorden har fokus på å restaurere og beskytte kysten. Tilstedeværelsen av akvakultur og et betraktelig større fiskeri i Vesterålen gjorde det mer naturlig og viktig med hensynfasen med en større grad av næringsutvikling i planprosessen enn for Oslofjorden

hvor konsensus var at fjorden måtte renses og gjennombygges. Men det var merkelig å ikke tilrettelegge for noen form av næringsvirksomhet.

Hvordan planprosessen ble initiert kan ha mye å si for hvordan planene legger opp til involvering og deltakelse. Regionale planprosesser (Oslofjorden) er et tema det er forsket lite på i forhold til kommunale planprosesser (Vesterålen) (Sørdahl et al., 2017). I denne oppgaven vises det at regionale planer innebærer en helt annen styringsmyndighet og et helt annet forvaltningsnivå enn for (inter)kommunale planer. Kommunene som selv blir påvirket av planen, er planmyndighet. Derfor vil det være vanskelig å konkludere med at prosesser som legger til rette for deltakelse og medvirkning i kommunale planprosesser, vil kunne fungere på et regionalt nivå (Sørdahl et al., 2017).

6.3 Konklusjon

Med utgangspunkt i PFM er det rimelig å konkludere med at prosessen til Vesterålen er en omfattende politikk-forhandlingsprosess. Slike prosesser tar tid og erfaringene fra denne prosessen viser at politikk og forhandlingsprosesser som åpnes opp for mange og likeverdige aktører kan være vanskelig å avslutte. I Oslofjorden så er det ikke bare politikk og forhandling som foregår, men det treffes også beslutninger uten reell behandling. Om noen skal gjøre en slik undersøkelse igjen ville jeg anbefale å se på prosessen i en kombinasjon av flere beslutningsmodeller (f.eks. PFM og regelmodellen) for å bedre kunne beskrive og forstå prosessene. Begge prosessene er som forventet politiske prosesser, men de er organisert og utført ulikt. Hvem som initierte planprosessen har mye å si for hva planen skal fokusere på og hvem som blir inkludert i selve planleggingen. Kystsonenplanen for Vesterålen har stort engasjement fra næringslivet, mens Oslofjordprosessen har stort engasjement fra miljøorganisasjoner og interessenter som fokuserer på økt bevaring.

De to planprosessene illustrerer også hvor ulike tilnærminger til planprosessen kan være, samt hvordan ulike utgangspunkt og interessekonflikter i kystsonen, særlig havbruksinteresser, er med på å forme utfallet av prosessene. Dette påvirker også tiden det tar å gjennomføre prosessene. Denne analysen viser at det er viktig å legge til rette for en god planprosess. Det betyr at prosjektledere bør involvere innbyggere, næringsliv, organisasjoner og regionale myndigheter i planleggingen. For planprosessen i Oslofjorden kan det virke som at kommunene rundt fjorden ble satt til side. Samtidig fikk denne prosessen en ende, mens det fortsatt er en uavklart situasjon i Vesterålen. En kan stille spørsmål til om det styrker legitimiteten når staten finner det opportunt å «overkjøre» kommunene som blir påvirket av

planen. Å ikke inkludere kommuner tilstrekkelig når planen omhandler viktige samfunnsproblem innenfor kommunegrensene, kan føre til at senere kystsoneplaner ikke deler felles problemforståelse. På den ander siden så vil heller ikke planprosesser som strekker seg ut i det uendelige bidra til forutsigbarhet og avklaring. Dette arbeidet har pekt på viktigheten av å sikre en bred deltakelse, men det må også være vilje til å ta reelle beslutninger og ikke bare låse seg fast i forhandlinger. Lærdommen fra denne undersøkelsen er dermed at det finnes både fordeler og ulemper for toppstyrte og forhandlingsdominerte planprosesser. Inkluderende og forhandlende planprosesser bør også ha noen prosedyrer for når forhandlinger skal avsluttes og beslutninger skal treffes. På den andre siden så bør toppstyrte prosesser også organiseres slik at de får bred oppslutning også blant de som påvirkes.

7 Referanseliste

Akvakulturloven. (2005). Lov om akvakultur (LOV-2005-06-17-79). Lovdata.

<https://lovdata.no/LTI/lov/2005-06-17-79>

Akvakultur i Vesterålen. (2022). *Et opplevelsessenter for norsk havbruk*.

<https://www.akvakulturivesteralen.no/>

Allison, G. T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *American Political Science Review*, 63(3), 689–718. <https://doi.org/10.2307/1954423>

Asdal, K. (2004). *Politikkens teknologier : produksjoner av regjerlig natur*. Det historisk-filosofiske fakultet, Universitetet i Oslo.

Asplan viak. (2016). *Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven*. www.asplanviak.no

Baraldsnes, R. (2022, May 13). *Milliardregningen går til deg som bruker vann*. TV2.

https://www.tv2.no/a/14791726/?fbclid=IwAR1U6o7Db7G1Bu8RXh2HJVUA5gLEnX_lsc0VClzMetj6nq7Y5rAQ4UnpJno

Brønne Larssen, T. (2017, July 1). Stor motstand mot lakseoppdrett ved Bastøy.

Gjengangeren. <https://www.gjengangeren.no/nyheter/naringsliv/narings-og-fiskeridepartementet/stor-motstand-mot-lakseoppdrett-ved-bastoy/s/5-60-105221?key=2022-03-31T07:54:06.000Z/retriever/4499cf1fee4dab2797e29441862e3f72087f8bf1>

Bratli, J. L. (2019). *Helhetlig plan for Oslofjorden - Årsmøte i Fagrådet for Indre Oslofjord 4. juni 2019*. Miljødirektoratet. <https://slideplayer.no/slide/17545008/>

Broms, K. (2017, June 29). Klager på avslag. *Tønsbergs Blad*. https://app-retriever-info-com.mime.uit.no/services/archive?languageCategory=lang_NO%2Clang_SE&searchString=klager+etter+avslag+på+lakseoppdrett+søknad

Brunsson, N., & Olsen, J. P. (2018). The Reforming Organization : Making Sense of Administrative Change. In *The Reforming Organization* (1st ed.). Routledge.

<https://doi.org/10.4324/9781351252188>

- Chen, W., Barton, D., Magnussen, K., Navrud, S., Grimsrud, K., Gånersjord, P. A., Engelién, E., Syverhuset, A. O., Bekkby, T., & Rinde, E. (2019). Powerpoint - Økonomiske verdier av Oslofjorden. In *Niva, Nina, Menon og SSB*. www.oslofjorden.com
- Douvere, F. (2008). The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management. *Marine Policy*, 32(5), 762–771.
<https://doi.org/10.1016/J.MARPOL.2008.03.021>
- Enderud, H. (2003). *Beslutninger i organisationer - i adfærdsteoretisk perspektiv* (3rd ed.). Samfundslitteratur.
- Espeseth, D. S. T., Rønning, H., & Hofgaard, P. (2022, January 25). *Går sammen for å redde Oslofjorden: – Vi er veldig bekymret*. NRK. https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/gar-sammen-for-a-redde-oslofjorden_-_vi-er-veldig-bekymret-1.15822562?fbclid=IwAR2d25TOdxGQyDegEDacR_-0WDQAbI0u5mIH2wpjVkSzFRsb0LhMjAl7fzk
- Falleth, E., & Saglie, I.-L. (2012). Plan- og byggelovgivningen – mellom demokrati og effektivitet. *KART OG PLAN*, 72, 289–297. <http://www.kartogplan.no/Artikler/KP4-2012/Plan-og-byggelovgivningen-mellom-demokrati-og-effektivitet.pdf>
- Falleth, E., Nyseth, T., Kristiansen, R., & Aarsæther, N. (2012). utfordringer for norsk planlegging. In N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth, & R. Kristiansen (Eds.), *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap. Bærekraft. Demokrati* (pp. 15–24). Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Falleth, E., Saglie, I.-L., & Nordahl, B. (2011). Evne eller vilje til lokal planlegging? *Plan*, 43(03–04), 90–93. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2011-03-04-17>
- FN. (2020, December 22). *Havrettskonvensjonen*. <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/havrettskonvensjonen>
- FN. (2022). *FNs Bærekraftsmål - Livet i havet*. FN-Sambandet. <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/livet-i-havet>
- Forvaltningslovsforskriften. (2006). Forskrift til forvaltningsloven (FOR-2006-12-15-1456). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2006-12-15-1456>

- Fulton, E. A., Smith, A. D. M., Smith, D. C., & Van Putten, I. E. (2011). Human behaviour: the key source of uncertainty in fisheries management. *Fish and Fisheries*, 12(1), 2–17. <https://doi.org/10.1111/J.1467-2979.2010.00371.X>
- Fylkeskommune, N. (2021). *Regional vannforvaltningsplan for vannregion Nordland og Jan Mayen (2022-2027) - Vårt verdifulle vann*.
- Grimstad, J. E. (2022, March 20). Marine næringer kan være med å redde Oslofjorden. *Fredrikstad Blad*. <https://www.f-b.no/marine-naringer-kan-vare-med-a-redde-oslofjorden/o/5-59-2539443?key=2022-03-31T09:22:17.000Z/retriever/bfb0066e38140dfe4f319c7380ef4ec2af6f3341>
- Havforskningsinstituttet. (2021, September 16). *Gytefelt*. HI. <https://www.hi.no/hi/radgivning/marine-naturverdier-og-tiltak-i-kystsonen/marint-biologisk-mangfold/gytefelt>
- Havressurslova. (2008). Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (LOV-2008-06-06-37). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2008-06-06-37>
- Helland, L. (2002). Begrenset rasjonalitet: Hva er det, og hva leder det til? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 18(1), 29–55. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2002-01-02>
- Henriksen, J. M. (2017, January 24). Fiskeoppdrett i Oslofjorden er altfor risikabelt. *Tønsbergs Blad*. <https://www.tb.no/meninger/okonomi-og-naringsliv/natur-og-miljo/fiskeoppdrett-i-oslofjorden-er-altfor-risikabelt/o/5-76-457828>
- Hersoug, B. (2012). *Kapittel 2. Kampen om plass på kysten – en historisk skisse* (B. Hersoug, O. Andreassen, J. P. Johnsen, & M. Pihlstrøm (eds.); pp. 18–39). <https://doi.org/10.18261/9788215050966-2012-03>
- Hersoug, B., & Johnsen, J. P. (2012). Kapittel 14. 12 teser om kystsoneforvaltning og norsk fiskeoppdrett. In *Kampen om plass på kysten* (pp. 261–281). <https://doi.org/10.18261/9788215050966-2012-15> ER
- Hoel, A. H. (2020, March 19). *Marine verneområder – 30% vern i 2030?* Framsenteret. <https://framsenteret.no/nyheter/2020/03/19/marine-verneomrader-30-vern-i-2030/>

- Holm, P. (1996). Fisheries management and the domestication of nature. *Sociologia Ruralis*, 36(2), 177–188. <https://doi.org/10.1111/J.1467-9523.1996.TB00014.X>
- Holm, P., & Kathrine, T. (2013). Fiskeriforvaltning i bevegelse - Økonomisk fiskeriforskning. *Økonomisk Fiskeriforskning: Ledelse, Marked, Økonomi*, 23(1), 15–27. <https://okonomiskfiskeriforskning.no/fiskeriforvaltning-i-bevegelse/>
- Holmøy Maritime. (2022, March 4). *Sortland Entreprenør skal bygge det nye lakseslakteriet for Holmøy Maritime*. Holmøy Maritime. <https://holmoy.no/sortland-entreprenor-skal-bygge-det-nye-lakseslakteriet-for-holmoy-maritime/>
- Høstingsforskriften. (2021). Forskrift om gjennomføring av fiske, fangst og høsting av viltlevende marine ressurser (FOR-2021-12-23-3910). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2021-12-23-3910>
- Iversen, A., Nyrud, T., Robertsen, R., Erraia, J., & Fjose, S. (2020). *Verdiskaping og ringvirkninger fra fiskeflåten i 2019*. <https://nofima.brage.unit.no/nofima-xmlui/bitstream/handle/11250/2831869/Rapport%2B41-2020%2BVerdiskaping%2Bog%2Bringvirkninger%2Bfra%2Bfiskefl%25C3%25A5ten%2Bi%2B2019.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Iversen, B. (2021, August 21). *Oslofjorden er nesten tom for stor fisk. Rekefiskerne føler seg uthengt på tynt grunnlag*. Aftenposten. <https://www.aftenposten.no/oslo/i/Epdgya/oslofjorden-er-nesten-tom-for-stor-fisk-rekefiskerne-foeler-seg-utheng>
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2002). *Hvordan organisasjoner fungerer: innføring i organisasjon og ledelse*. Fagbokforlaget. <https://ibok.no/bok/9788276747638>
- Johnsen, J. P. (2014). Is fisheries governance possible? *Fish and Fisheries*, 15(3), 428–444. <https://doi.org/10.1111/FAF.12024>
- Johnsen, J. P., & Hersoug, B. (2021). *Kampen om plass på kysten - Interesser og utviklingstrekk i kystsonoplanleggingen*. https://www.idunn.no/kampen_om_plass_paa_kysten
- Johnsen, J. P., Hersoug, B., & Solås, A. M. (2014). The creation of coastal space – how local

ecological knowledge becomes relevant. *Maritime Studies*, 13(1).

<https://doi.org/10.1186/2212-9790-13-2>

Johnsen, J. P., Holm, P., Sinclair, P. R., & Bavington, D. (2009). The Cyborgization of the Fisheries: On Attempts to Make Fisheries Management Possible. *Maritim Studies*, 7(2), 9–34.

https://www.researchgate.net/publication/284771794_The_Cyborgization_of_the_Fisheries_On_Attempts_to_Make_Fisheries_Management_Possible

Jørgensen, L. Lindal, Moland, E., Husa, V., Kutti, T., Kleiven, A. R., & van der Meeren, G. (2021). *Marint vern - Havforskningsinstituttets ekspertvurdering av utfordringer og status for arbeid med marint vern og beskyttelse i Norge*.

Klima- og miljødepartementet. (2015). *Meld. St. 14 (2015-2016). Natur for livet - Norsk handlingsplan for naturmangfold*. www.fagbokforlaget.no/offpub

Klima- og miljødepartementet. (2021). *Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv*.

Klima- og miljødepartementet. (2021). *Meld. St. 29 (2020 –2021). Heilskapleg nasjonal plan for bevaring av viktige område for marin natur*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Rundskriv: Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6605c8f46257444a8819747af566cff1/no/pdfs/rundskriv-sjo-med-nytt-innhold-fra-sd.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Planlegging i sjøområdene*.

Laksefakta. (2021, October 4). *Norske regler for miljø og oppdrett*. <https://laksefakta.no/laks-og-miljo/norske-regler-for-miljo-og-oppdrett/>

Lysvold, S. S. (2022, January 27). *Skreifisket: Lavere kvoter, sier at festen er over*. NRK.

https://www.nrk.no/nordland/skreifisket_-lavere-kvoter_-sier-at-festen-er-over-1.15827976

- Miljødirektoratet. (2019). *Forslag til helhetlig plan for Oslofjorden*.
- Mol, A. (2002). *The Body Multiple: Ontology in Medical Practice*. Duke University Press.
<https://doi.org/10.2307/J.CTV1220NC1>
- Moland, E., Synnes, A.-E., Naustvoll, L.-J., Freitas Brandt, C., Magnus Norderhaug, K., Thormar, J., Biuw, M., Erik Jorde, P., Knutsen, H., Dahle, G., Jelmert, A., Bosgraaf, S., Moland Olsen, E., Deininger, A., & Haga, A. (2021). Krafttak for kysttorsken - Kunnskap for stedstilpasset gjenoppbygging av bestander, naturtyper og økosystem i Færder- og Ytre Hvaler nasjonalparker. *Rapport fra havforskningen, 2021(2)*.
<https://www.hi.no/templates/reporteditor/report-pdf?id=40644&84870759>
- Naturmangfoldloven. (2009). Lov om forvaltning av naturens mangfold (LOV-2009-06-19-100). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-06-19-100>
- Nagelsen, V., & Muri, C. (2021, January 5). *Sjømat kan bidra til at de fattigste har nok næringsrik mat*. Havforskningsinstituttet.
<https://www.hi.no/hi/nyheter/2021/januar/sjomat-kan-bidra-til-at-de-fattigste-har-nok-neringsrik-mat>
- NIVA. (2021). *Kartlegging av et utvalg marine naturtyper i Oslofjorden* .
<https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2021/juni-2021/kartlegging-av-et-utvalg-marine-naturtyper-i-oslofjorden/>
- NIVA, NINA, Menon Economics, & SSB. (2019). Verdier i Oslofjorden: Økonomiske verdier tilknyttet økosystemtjenester fra fjorden og strandsonen. In *163* (Issue 47). Norsk institutt for vannforskning. <https://niva.brage.unit.no/niva-xmlui/handle/11250/2627097>
- Norconsult. (2020). *Vesterålen regionråd - Arbeidsmøte ressursgruppene*.
- Norconsult. (2021). *Kystsoneplan Vesterålen - Referat arbeidsverksted ressursgruppene 1.sept 2021*. Vesterålen regionråd.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2021). *Et hav av muligheter - regjeringens havbruksstrategi*.
- Oslofjordens Friluftsråd. (i.d.-a). *OFs Innspill til Helhetlig plan for Oslofjorden*. Retrieved May 6, 2022, from <https://www.oslofjorden.org/innspill-til-helhetlig-plan-for->

oslofjorden/

Oslofjordens Friluftsråd. (i.d.-b). *Vår historie – Det startet i 1933*. Retrieved August 31, 2021, from <https://www.oslofjorden.org/historie/>

Oslofjordens Friluftsråd. (2021, August 24). *Første møte i Oslofjordrådet*.
<https://www.oslofjorden.org/forste-mote-i-oslofjordradet/>

Østerud, Ø. (2014). Statsvitenskap - Innføring i politisk analyse. In *ICB Research Reports* (5th ed., Issue 9). Universitetsforlaget.

Plan- og bygningsloven. (1985). Plan og bygningsloven (LOV-1985-06-14-77). Lovdata.
<https://lovdata.no/lov/1985-06-14-77>

Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71>

Pronofa. (2021, June 16). Surf ´n´ turf for kyllinger. *NTB Kommunikasjon*.

Regjeringen. (2021a, March 26). *Presentasjon av Helhetlig plan for Oslofjorden*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kld/nyheter/2021/helhetlig-plan-oslofjorden/id2840024/>

Regjeringen. (2021b, March 30). *Felles løft for Oslofjorden*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kld/nyheter/2021/felles-loft-for-oslofjorden/id2842145/>

Regjeringen. (2022, May 13). *Klima- og miljøministeren møter Oslofjordrådet*.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/klima-og-miljoministeren-moter-oslofjordradet/id2911582/>

Røsvik, I. O., & Sandberg, J. H. (2002). *Kartlegging av arealbrukskonflikter i kystsonen*.

SALT. (2019). *Kunnskapsstatus Oslofjorden rapport nr. 1036*.

Samferdselsdepartementet. (2016). *Midtveisrapport - Utredning av oljevern og miljøsentere i Lofoten/ Vesterålen*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/4bfc37966d08446d81bd0f39153c98b2/no/pdfs/2016_06_27_oljevernmiljosentere/lofvest.pdf

- Sandbæk, R. (2003). *Kystsoneplanlegging: Premisser, planlegging, prosess* (1st ed.). Juul forlag. <https://www.haugenbok.no/kystsoneplanlegging/sandbaek-ragnar/9788280900012>
- Sander, K. (2019, September 22). *Dokumentanalyse / Innholdsanalyse*. <https://estudie.no/dokumentanalyse/>
- Simonsen, M. (2021, July 29). *Fjorden som ble en ørken*. Dagbladet. <https://www.dagbladet.no/meninger/fjorden-som-ble-en-orken/74059835?fbclid=IwAR1mczTmnqkbwmzekJplKp59ks2EY04Pa9411V7YRgRnmEPloTZksmcfNqc>
- Sjuve, C. (2021, December 18). *Sprenging i Oslofjorden: - Full krangel om Norges usynlige gigantmur*. Dagbladet. https://www.dagbladet.no/nyheter/full-krangel-om-norges-usynlige-gigantmur/74876550?fbclid=IwAR21rSHYZX-boT0jU8Fu5JzOATuWA0rJVdgEKbyB4wxO3F9_YZhHTMQ16Tw
- Solås, A.-M. (2014). *En regjerlig kyst?* UiT.
- Sørdahl, P. B., Solås, A.-M., Kvalvik, I., & Hersoug, B. (2017). *Hvordan planlegges kystsonen? Kartlegging av gjeldende planpraksis etter plan- og bygningsloven i sjøområdene | Nofima*. <https://nofima.no/publikasjon/1480192/>
- Representantforslag om en helhetlig forvaltningsplan for Oslofjorden, (March 22, 2018). <https://stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=69948>
- SV. (2017, February 4). *Kun oppdrettsanlegg med nullutslipp i Oslofjorden*. Vestfold Sosialistisk Venstreparti. <https://forrige.sv.no/vestfold/wp-content/uploads/sites/4/2014/02/Vedtatt-uttalelse-3-Nullutslipp-i-Oslofjorden.pdf>
- Svendsen, K. (2021, August 14). *Fiskeriene spiller stadig mindre rolle i bosetting og sysselsetting*. Fiskeribladet. <https://www.fiskeribladet.no/podkast/fiskeriene-spiller-stadig-mindre-rolle-i-bosetting-og-sysselsetting/2-1-1052185>
- Tevelidal, J. (2016, April 12). Vil opprette fiskeoppdrett i Oslofjorden: – Jeg blir enten Vestfolds mest, eller minst populære mann. *Tønsbergs Blad*. <https://www.tb.no/nyheter/tonsberg/vestfold/vil-opprette-fiskeoppdrett-i-oslofjorden-jeg->

blir-enten-vestfolds-mest-eller-minst-populare-mann/s/5-76-426457

Thimamontri, J. (2015). *Fritidsfiske i Indre Oslofjord - Økonomisk verdsetting av fritidsfisket, segmentering av fritidsfiskere etter motivasjon og fritidsfiskernes holdninger til forvaltningstiltak*. NMBU.

Thorsnæs, G. (2021a, April 12). *Oslofjorden*. Aschehoug. <https://snl.no/Oslofjorden>

Thorsnæs, G. (2021b, December 20). *Oslofjorden*. SNL. <https://snl.no/Oslofjorden>

Trygstad, A. N. (2020, December 29). *Bærum er Norges femte største «fiskevær»: – Et paradoks*. NRK. <https://www.nrk.no/nordland/baerum-og-oslo-pa-listen-over-fiskekommuner-med-storst-verdiskaping-i-ny-rapport-fra-nofima-og-menon-1.15306301>

UN. (2019, March 1). *New UN Decade on Ecosystem Restoration offers unparalleled opportunity for job creation, food security and addressing climate change*. UN Environment Programme. <https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/new-un-decade-ecosystem-restoration-offers-unparalleled-opportunity>

Vannforskriften. (2006). Forskrift om rammer for vannforvaltningen (FOR-2006-12-15-1446). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2006-12-15-1446>

Vann-nett. (2022). *Kart over Bunnefjord*. <https://www.vannnett.no/portal/#/waterbody/0101020701-5-C>

Vannportalen. (2019). *2021-2030 utpekt som FNs tiår for restaurering av økosystemer*. <https://www.vannportalen.no/aktuelt/2019/2021-2030-utpekt-som-fns-tiar-for-restaurering-av-okosystemer/>

Vesterålen regionråd. (i.d.). *Hvordan startet det regionale samarbeidet*. Retrieved August 30, 2021, from <https://vestreg.no/historikk/?Article=35>

Vesterålen regionråd. (2019). *Årsberetning for 2018*.

Vesterålen regionråd. (2020a). *Stadfestet planprogram for Vesterålen*.

Vesterålen regionråd. (2020b). *Behandling av innspill til planprogram*.

Vesterålen regionråd. (2020c). *Kystsoneplan Vesterålen - Prosessplan*.

Vesterålen regionråd. (2020d, December). *Behandling av innspill kommet via epost i innspillfase høst 2020.*

Vesterålen regionråd. (2022). *Interkommunal kystsoneplan for Vesterålen - Planbeskrivelse til offentlig ettersyn.*

Visit Vesterålen. (i.d.-a). *Om Vesterålen.* Visit Vesterålen. Retrieved September 10, 2021, from <https://visitvesteralen.com/vesteralen/?Article=35>

Visit Vesterålen. (i.d.-b). *Skreifiske - fiske-eventyr i Vesterålen.* Visit Vesterålen. Retrieved May 11, 2022, from <https://visitvesteralen.com/fiske/skrei>

