

Skriftlig innspill til helhetlige forvaltningsplaner for norske havområder

Norges Naturvernforbund, Greenpeace og Natur og Ungdom takker for muligheten til å gi innspill til departementets arbeid med helhetlig forvaltningsplan for norske havområder.

Organisasjonene forventer at forvaltningsplanen tilpasser næringsinteresser etter naturens premisser, og ikke prøve å tilpasse naturen etter næringsenes premisser, slik vi har sett med tidligere forvaltningsplaner.

Konvensjonen for beskyttelse av det marine miljøet i Nordøst-Atlanteren ("OSPAR-konvensjonen"), som Norge er en avtalepart i, publiserte i høst sin siste statusrapport (Quality Status Report 2023) om miljøkvaliteten i havområdene våre. Rapporten tegner et bilde av en pågående og omfattende forverring av det marine miljøet. Næringsnettene er svekket. Sjøfuglbestander kolliderer, delvis av matmangel, noe som er en tydelig indikator på at Atlanterhavet har fått svekket sin økologiske funksjon.

Dagens situasjon krever at naturen må stå sentral i all forvaltning, i tråd med naturavtalen. Samtidig som vi har en naturavtale som sier at vi skal ta bedre vare på marine økosystemer, planlegges det økt næringsaktivitet i norske havområder.

Marine verneområder

Den internasjonale naturavtalen fra 2022 (Kunming-Montreal) har satt ambisiøse globale mål som også gir behov for økt vern og restaurering av natur i Norge. For at Norge skal oppfylle sin del av avtalen, kreves rask handling. Norge må bidra med å verne minst 30 prosent av de norske havområdene innen 2030, i tråd med det globale målet. For at forvaltningen av norske havområder skal ha en reell økosystembasert tilnærming, må det settes av flere marine verneområder i tråd med naturavtalens mål. I dag er bare rundt 1 prosent av havområdene våre underlagt vern, og vernet oppfyller stort sett ikke internasjonale kriterier (IUCN) for marine verneområder. For eksempel kan det ikke foregå industrielt fiske eller uttak av ressurser i høykvalitets verneområder. Det er viktig at det holdes av areal til kommende marint vern FØR man setter av areal til næringsvirksomhet. Næringsarealer må heller ikke få komme i veien for at verneområdene til havs blir representative og sammenhengende.

Vi ber regjeringen:

- Innføre minst 30 prosent vern i norsk økonomisk sone, kontinentalsokkelen og rundt Jan Mayen av representative og verdifulle havområder, basert på internasjonale retningslinjer og allerede identifiserte SVO-er.
- Verne 30 prosent av kyst- og havområder gjennom et nettverk av representative og spesielt verdifulle områder, inkludert nullfiskeområder, så fort som mulig, for å trygge marine bestander og høstbare ressurser.
- Gi alle kystkommuner anledning til å etablere nullfiskeområder og andre verneformer i sine sjøarealer etter modell av torske- og hummerfredningsområdene, som nå er suksessfullt etablert over 50 steder langs kysten og i et titalls kommuner, og sammen med fagkyndige foreslå 30 prosent av sine sjøarealer som marine verneområder.

- Styrke vernet i allerede etablerte marine nasjonalparker, sjøfuglreservater, og andre marine verneområder slik at de kan inngå i Norges rapportering om måloppnåelse på 30 prosent havvern.
- Avklare forholdet mellom strengt vern etter naturmangfoldloven og «andre effektive bevaringstiltak» (OECM) gjennom en åpen og grundig prosess der relevante aktører og interessenter inkluderes.
- La havmiljølovenes formål være å bevare marin natur og restaurere forringet marin natur på tvers av alle sektorer. En eventuell ny lov må gjelde for norsk økonomisk sone, kontinentalsokkelen, fiskevernsonen rundt Svalbard og fiskerisonen rundt Jan Mayen.

Arealplaner

Det er positivt at norske havområder har egne økosystembaserte forvaltningsplaner, men disse mangler langt på vei et system som gir en god og helhetlig arealplanlegging langs kysten og til havs. De helhetlige forvaltningsplanene for norske havområder bør videreutvikles til å inkludere en helhetlig arealplanlegging til havs og rettslig bindende miljøkvalitetsnormer.

Slik arealplanlegging gir oss anledning til å få et mer overordnet blikk på ulike næringers arealbruk og områder avsatt til vern / begrenset næringsaktivitet – og dermed den samlede belastningen naturen står overfor. Det bør defineres at tekniske inngrep, utslipp eller habitatsødeleggende industrielt fiske som hovedregel ikke skal gjøres i:

- o viktige gyteområder og vandringsruter, samt sårbare oppvekstområder, for økonomisk eller økologisk viktige eller sensitive fiskebestander
- o trekkruiter for trekkfugler og viktige leveområder for sjøfugl der det kan få negativ effekt på arter eller bestander
- o migrasjonsruter for marine pattedyr
- o viktige leveområder for truede arter på havbunnen og i vannmassene
- o områder som er definert som særlig verdifulle og sårbare områder (SVO) i forvaltningsplanene for norske havområder før disse er utredet med tanke på marint vern etter naturmangfoldloven (innenfor 12 nautiske mil) eller havmiljøloven (utenfor 12 nautiske mil)
- o områder med høyt naturlig karbonopptak og karbonlagring

Lowerket

Naturmangfoldloven gjelder kun for Norges territorialfarvann, det vil si 12 nautiske mil. Vi mener at det er på høy tid at loven gjøres gjeldene i alle norske havområder. I mellomtiden venter vi på en ny havmiljølov.

Vi ber regjeringen:

- Sikre at gamle og nye verneforskrifter ivaretar de viktigste verdiene og oppnår IUCNs kriterier for vern.
- Styrke arbeidet med å sikre oppdaterte skjøtelsesplaner, oppsyn og restaurering av natur i alle verneområder.

Særlig verdifulle og sårbare områder (SVO)

Opp mot 60 prosent av norske havområder kan bli definert som særlig verdifulle og sårbare (SVO) i kommende forvaltningsplaner. På det muntlige innspillsmøtet 27. september 2023 uttrykte flere

representanter for bedrifter og næringslivsorganisasjoner mye usikkerhet rundt definisjonen av SVO og hva det innebærer i praksis at et område er definert som SVO. Vi mener at disse områdene først og fremst må utredes med tanke på marint vern, og det er nødvendig å definere klare begrensninger for næringsvirksomhet i disse områdene. Blant annet fraråder havforskningsinstituttet "vindkraftutbygging i spesielt sårbare eller verdifulle områder".¹

Handlingsplan for sjøfugl

Store mengder sjøfugl bruker havområdene våre året rundt, og mange av dem er i tilbakegang både nasjonalt og internasjonalt. Millioner av andre fugler har trekkrutene sine i norske havområder. Vi forventer at den planlagte handlingsplanen for sjøfugl ferdigstilles innen kort tid og inkorporeres i de nye havforvaltningsplanene.

Vi ber regjeringen:

- Avsette deler av bestandsoverskuddet til naturen (for eksempel sjøfugler) ved fastsettelse av fiskekvoter og implementere flerbestandsmodeller som ivaretar både kommersielle og ikke-kommersielle arter, inkludert marine pattedyr og sjøfugler.
- Innføre automatisk vern av alle Important Bird and Biodiversity Areas (IBAs) i Norge.

Fiskeri

Til havs står det også dårlig til med mange arter. Norge og nabolandene lever ved et av verdens rikeste hav. Få steder på planeten har havet huset fisk i større antall: sild, brisling, makrell, kolmule, tobis i enorme stimer. Sammen med reker og andre smådyr er de mat for torsk, tunfisk, sjøpattedyr og sjøfugl. De er grunnlaget for noen av verdens viktigste fiskerier, økosystem og levende kystsamfunn. Til tross for at silda og andre fiskeslag er reddet fra total kollaps, er fiskebestandene og økosystemhelsen i Nordøst-Atlanteren blitt stadig dårligere de siste tiårene. På kysten opplever vi det som krise i Oslofjorden og Skagerrak, svikt i kysttorsken både i sør og i nord og trange tider for kystfiske.

Kun ved å ha et økosystemperspektiv på fiskeriforvaltningen kan vi bygge robuste og produktive fiskerier og samtidig forbedre helsen til økosystemene i Nordøst-Atlanteren.

Vi ber regjeringen:

- Etablere 100 prosent bærekraftige høstingsstrategier for alt fiske utenfor nullfiske-/verneområdene.
- Få på plass flere marine verneområder etter naturmangfoldloven for å motvirke fangstseleksjon og sikre viktige gyte- og oppvekstområder.
- Innføre sterkere regler for både kommersielt fiske og fritidsfiske i Oslofjorden og Skagerrak, i tråd med vitenskapelige anbefalinger fra Havforskningsinstituttet, gjennom blant annet å stoppe tråling og snurpenotfiske i forringede marine økosystemer og særlig sårbare fjordområder.
- Utvikle og implementere flerbestandsmodeller for fiskeriforvaltningen som ivaretar både kommersielle og ikke-kommersielle arter, inkludert marine pattedyr og sjøfugler.
- Følge rådene fra Havforskningsrådet/ICES ved fastsettelse av fiskekvoter for ulike arter i norske og internasjonale farvann.

¹ <https://www.hi.no/hi/nettrapporter/rapport-fra-havforskningen-2020-42>

- Utvikle og implementere gjenoppbyggingsplaner for alle truede arter og bestander i norske farvann.
- Harmonisere regelverket for norske- og utenlandske fiskere i norske farvann for å ta bedre vare på arter, leveområder og økosystemfunksjoner.
- Opprettholde og håndheve utkastforbudet og sikre at alt fangstet marint liv tas til land for registrering.
- Innføre forbud mot bruk av bunntrål og snurrevad innenfor grunnlinjen (inkludert forbud mot reketrålning) og gradvis redusere trålavtrykket i øvrige havområder. Områder som hittil ikke er blitt utsatt for trål, skal skjermes mot trålning.

Havbunnsmineraler

For å få til en helhetlig forvaltning er det strengt nødvendig at det rammeverket forvaltningsplanene er, får en reell innvirkning på forvaltningsregimene for næringene i havet. Likevel ser vi at næringer med stort miljøskadepotensial har parallelle løp som i liten grad ser ut til å påvirkes av rammeverket.

Den pågående åpningsmeldingen for havbunnsmineraler er et trist eksempel på akkurat det. Det foreligger ikke et tilstrekkelig faggrunnlag til å vurdere konsekvensene gruve drift på havbunnen vil ha for klimaet og naturen, og en åpning er dermed stikk i strid med føre-var-prinsippet. Det er særlig bekymringsverdig at åpningsmeldingen åpner for både letevirsomhet og utvinning, spesielt ettersom grensen mellom disse to aktivitetene ikke er fastslått i norsk lov. Dette åpner blant annet for at selskaper kan drive testgruve drift uten å foreta en konsekvensutredning først, og dette har potensial for betydelige miljøskader. Faggrunnlaget som konsekvensutredningen stortingsmeldingen baserer seg på, har vært gjenstand for sterk kritikk fra en rekke miljøfaglige institusjoner, deriblant Miljødirektoratet, Havforskningsinstituttet, Universitetet i Bergen og NTNU. Videre er det flere fagområder som er for dårlig belyst, som klimaeffekten av industrien, konsekvensene av forstyrrelse i karbonkretsløpet på havdypet og effektene av partikkelspredning på økosystemene i det foreslåtte området. I tillegg er ressursgrunnlaget ikke sendt på høring, slik at det i realiteten har vært umulig å gjøre en vurdering av lønnsomheten i næringen i forbindelse med åpningsprosessen.

Det at åpningsmeldingen har vært preget av betydelige prosessuelle utfordringer, er ikke bare kritikkverdig i seg selv. Åpningsområdet overlapper med flere SVO-er, inkluderer flere sjeldne naturtyper og har betydning for andre næringer som fiskeri. Økosystemene i havområdene påvirkes av den samlede belastningen av næringsaktiviteten. Det er derfor ikke holdbart at vurderingen av om det skal åpnes enorme nye arealer til ytterligere næringsaktivitet, holdes utenfor det øvrige rammeverket for forvaltningen.

Det er svært kritikkverdig at åpningsmeldingen nå går løpet gjennom Stortinget før forvaltningsplanen kommer.

Olje- og gassvirksomhet

Petroleumsnæringen er i dag blant næringene med størst tilstedeværelse i norske havområder, og dermed også blant de med størst påvirkning. Risikoen som påføres naturmiljøene i havet fra blant annet kontinuerlige utslipp av kjemikalier, olje og produsert vann, må ikke undervurderes. I tillegg framkommer det miljøskade fra seismiske undersøkelser og risiko for utslipp ved leteboring.

Overordnet mener vi at forvaltningsplanen i langt større grad enn i dag må være førende for petroleumsforvaltningen. Olje- og gassaktivitet medfører en uakseptabel stor risiko for de sårbare delene av havområdene og må begrenses.

Betegnelsen SVO må bety vern fra ny petroleumsvirksomhet og utvinning av havbunnsmineraler, spesielt i områdene som ligger langt ifra eksisterende infrastruktur. Det er viktig at miljøfaglige råd blir lyttet til, og at de foreslåtte SVO-ene fra Faglig forum videreføres i sin helhet i forvaltningsplanen. Spesielt viktig er det at SVO Iskantsonen defineres ved 0,5 prosent isfrekvens i april måned, slik miljøfaglige råd tilsier, og ikke forsøkes vannet ut gjennom å finne på egne uvitenskapelige definisjoner.

Den pågående utvidelsen av TFO lenger nord og øst i Barentshavet, og utvidelsen lenger inn i sårbare økosystemer, må stanses og reverseres. Det kan ikke godkjennes ny letevirksomhet eller nye utbygginger i områdene Faglig forum mener burde defineres som SVO. Forvaltningsplanen må i langt større grad enn i dag være førende for petroleumsforvaltningen.

Alle norske havområder blir negativt påvirket av petroleumsvirksomhet, i samsvar med hvor stor tilstedeværelse næringa har i hvert område. Barentshavet er i minst grad påvirket da det foreløpig bare produseres olje og gass fra Snøhvit og Goliat, med Johan Castberg ventet i slutten av neste år.

I Barentshavet er potensielle petroleumsforekomster og geologien i mindre grad kartlagt enn i de andre havområdene. Således er det også større områder som Faglig forum mener burde klassifiseres som SVO, både av de som har vært definert som SVO siden forrige forvaltningsplan, og nye områder.

I forrige forvaltningsplan, Meld. St. 20 (2019–2020), står det på side 131-132:

“I forbindelse med nummererte konsesjonsrunder og tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO), vil myndighetene videreføre høringer, og fortsatt ta hensyn til all tilgjengelig ny kunnskap om virkningene av produsert vann, borekaks og andre konsekvenser for miljøet og de levende marine ressursene.”

Faglig forums forslag til oppdaterte og nye SVO-er ble levert i 2021. I høringsrundene for TFO 2022 og TFO 2023 ber Olje- og energidepartementet “... kun om innspill knyttet til om hvorvidt det er tilkommet ny, vesentlig informasjon som er relevant for beslutningen om hvor det kan være petroleumsaktivitet etter den relevante forvaltningsplan ble behandlet i Stortinget i 2020”.

I forslagene til nytt areal i TFO 2022 og TFO 2023 ble det foreslått at TFO skulle utvides videre inn i allerede fastsatte SVO-er samt forslag til nye og utvidede. I høringssvarene fra Naturvernforbundet, Natur og Ungdom, Greenpeace og WWF til nevnte høringsrunder ble de nye forslagene til SVO spilt inn som et relevant moment. De ble ikke lyttet til.

TFO-ordningen har akselerert letevirksomhet inn i sårbare og lite kjente deler av Barentshavet, basert på lite annet enn myndighetenes iver etter å åpne så store deler av sokkelen som mulig for petroleumsvirksomhet. Hensyn til natur og miljø har aldri spilt en avgjørende rolle i hvor petroleumsmyndighetene vil utvide virksomhet inn i.

TFO omtales som tildelingsregimet for de delene av sokkelen som er modne og har kjent geologi. Men et områdes modenhet for petroleumsvirksomhet trenger ikke å være mer enn at det grenser til eksisterende TFO.

Fra Meld. St. 28 (2010–2011) *En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten*:

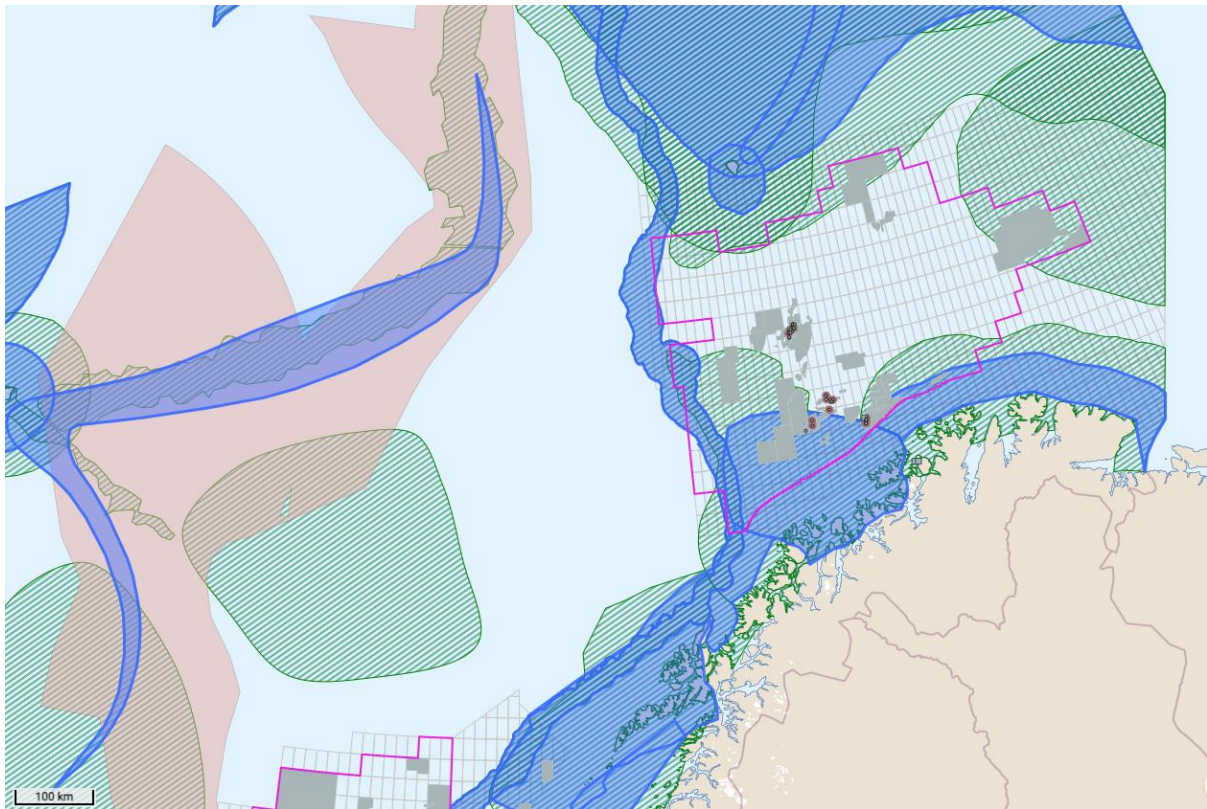
“Ved utvidelse av det forhåndsdefinerte området foreslår myndighetene arealer som karakteriseres som petroleumsfaglig modne. Med utgangspunkt i definisjonen av petroleumsfaglige modne og umodne områder har myndighetene operasjonalisert dette til følgende petroleumsfaglige kriterier, hvor ett eller flere legges til grunn for forslaget:

– Areal er infrastrukturnært. Dette omfatter både eksisterende og planlagt infrastruktur. Eventuelle ressurser i arealene anses som tidskritiske.

– Areal med letehistorie. Dette omfatter arealer som er tidligere tildelt og tilbakelevert, areal med kjente letemodeller og areal som ligger mellom tildelt og tilbakelevert areal.

– Areal som grenser til eksisterende forhåndsdefinerte områder, men som ikke er omsøkt i nummererte runder.”

Dette ser vi når flere blokker som tildeles i TFO, ligger flere hundre kilometer unna både eksisterende og planlagt infrastruktur. Å definere disse områdene som modne for petroleumsvirksomhet har lite grunnlag annet enn en motivasjon til å åpne for så mye letevirksomhet som overhodet mulig.



Kart fra Arealverktøyet.

I dag er store deler av norsk sokkel definert som modne områder. 64 prosent av sokkelen som er åpnet for petroleumsvirksomhet, er innenfor TFO, og 40 prosent av disse områdene er innenfor det som i dag er SVO eller foreslått som ny SVO i det ferdige faggrunnlaget.

Barentshavet er det området med høyest hyppighet av overlapp mellom TFO og eksisterende eller foreslått SVO, med 52 prosent av blokkene.

Havområdene er under et enormt press fra mange kanter, og det er på tide å ta til seg faglige råd om hvilke områder som er ekstra utsatt. Derfor mener vi det er essensielt å begrense petroleumsvirksomhet til å ikke foregå i eksisterende eller foreslåtte SVO-er. Det medfører at området som det kan deles ut utvinningstillatelser gjennom TFO, innskrenkes til å ikke overlappes med noen av Faglig forums foreslåtte SVO-er.

Vi har også merket oss Oljedirektoratets innsigelser på flere av de foreslåtte SVO-ene. Disse områdene er i all hovedsak nyere og mindre kjente deler av sokkelen, er store i areal og har lavere

kunnskapsgrunnlag enn i de andre mer etablerte og kjente områdene som er foreslått som SVO. Vi stiller oss undrende til direktoratets grunnlag for å mene dette, samtidig som de i flere tiår har ment at de samme områdene er godt nok kjente og modne for å bedrive petroleumsvirksomhet. Dette mener vi er et symptom på at forvaltningsplanen i for liten grad legger føringer for tildelingsregimet for utvinningstillatelser.

Vi ber regjeringen:

- Innskrenke TFO-ordningen, samt eventuelle nye konsesjonsrunder, til at området ikke overlapper med SVO-er.
- Ikke godkjenne letevirksomhet, inkludert seismiske undersøkelser og borestedsundersøkelser, i SVO.
- Definere SVO Iskantsonens sørlige grense ved 0,5 prosent isfrekvens målt i april måned.
- Ikke godkjenne nye utbygginger, eller forlenge lisens til eksisterende felt som befinner seg i SVOer.

Petroleumsvirksomhet og klima

Klimaendringene påvirker allerede havet, og vil mest sannsynligvis fortsette å gjøre det i flere tiår framover. Det er stor usikkerhet knyttet til hvordan livet i havet vil tilpasse seg klimaendringene.

Et sentralt tiltak for å best forvalte havmiljøet er å redusere verdens utslipp av klimagasser gjennom å fase ut fossil energi i et langt høyere tempo enn vi ser i dag. Få andre fossilproduserende land har de samme forutsetningene som Norge for å starte utfasingen av fossilindustri, som for vår del også vil føre til mindre press på naturmiljøet i havområdene våre. Et viktig virkemiddel for å forvalte norske farvann burde derfor være å fase ut norsk petroleumsindustri før 2040.

Andre viktige momenter

Vi ber regjeringen:

- Definere menneskeskapt støy og lys i naturen, både på land og i havet, som forurensing og vedta egnet lovverk som sørger for at dette ikke skader dyreliv, forringer leveområder eller ødelegger økosystemfunksjoner.
- Etablere forsterkede krav til oppdrettsnæringen som gir null lus, null rømming og null avfall og medikamenter / kjemiske substanser på avveie.
- Sikre oljevernberedskap som er skalert for å håndtere et worst-case-scenario ved olje- og gassplattformer og skipstrafikk i norske farvann, inkludert oljesøl i islagte farvann.
- Utarbeide en forpliktende plan for reduksjon av tilførsel av fosfor og nitrogen til kystvannet.

Oppfølging av planene

Det er ikke noe poeng med forvaltningsplaner om det ikke er kapasitet i miljøforvaltningen til å arbeide med havforvaltning.

Det siste året har for eksempel Norges vassdrags- og energidirektorat fått betydelige ressurser til å arbeide med havvind. Vi kan ikke se noe tilsvarende styrking av miljøforvaltningen, selv om antall oppgaver og behovet for kapasitet har økt i tråd med regjeringens satsning på næringsinteresser til havs.

På samme måte foreslås det i åpningsmeldingen for gruvedrift på havbunnen å gi nye kartleggingsoppdrag til Havforskningsinstituttet, uten at det tildeles økte ressurser til dette.

Nå er det på tide at regjeringen finner ressurser til å styrke havforvaltningen, slik at vi kan sikre naturverdiene i norske havområder og skaffe oss gode helhetlige forvaltningsplaner, som følges opp i praksis.