



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Trondheim, 06.06.2019

Dykkar ref.:
[Dykkar ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2013/4403

Sakshandsamar:
Egil Roll

Oversending av tilråding om etablering av tre marine verneområde i Hordaland fylke

Forholdet til akvakulturnæringa utgjer ei sentral problemstilling for dei to områda Krossfjorden og Ytre Hardangerfjorden. Forslaga til verneforskrifter inneheld dispensasjonsreglar for mellom anna akvakultur, og generelt (direkte) unntak for drift og vedlikehald av eksisterande anlegg. Kommunane er likevel skeptiske til vern grunna usikkerheit om kva for avgrensingar vern vil kunne innebære for mogleg vidare utvikling av eksisterande verksemd og ny framtidig verksemd, og da særleg akvakulturverksemd. Dels meiner ein også at dagens lovverk er tilstrekkeleg for å ta vare på områda. I området Krossfjorden har Forsvaret eit skyte- og øvingsfelt. Når det gjeld området Lurefjorden og Lindåsosane, er kommunane positive eller har ingen innvendingar.

Miljødirektoratet viser til tildelingsbrevet for 2019, og oversender tilråding om etablering av tre marine verneområde med heimel i naturmangfaldlova § 39.

Verneverdiar, nasjonale mål og internasjonale forpliktingar

Dei tre områda har kvar for seg verneverdiar som gjer at dei på ein god måte bidreg til representativ bevaring av marin natur, jf. det nasjonale målet og Aichi-mål 11. Vern av områda vil også bidra til å oppfylle FN sine berekraftsmål, medrekna mål 14. Behovet for ei meir representativ bevaring av marine område gjeld ikkje minst for Hordaland fylke. Eksisterande vern av sjøområde i dette fylket har avgrensa omfang og er i hovudsak knytt til naturreservat som er oppretta av omsyn til hekkelokalitetar for sjøfugl.

Krossfjorden er eitt av dei best dokumenterte marine kystområda i Noreg, med stort mangfald av artar og naturtypar, til dømes store tareskogar som aldri har vore hausta i industriell skala og sjeldne kalkalgar. Ytre Hardangerfjorden omfattar mellom anna ei stor undersjøisk morene (israndavsetjing) med et rikt og særprega dyreliv, fleire store veggrev av korallar og eit djupt parti med artar som vanlegvis har ei langt meir nordleg utbreiing. Lurefjorden og Lindåsosane er ein terskelfjord som lenge har stått i fokus som forskingsområde for norske og utanlandske marinbiologar. Det er eitt av dei mest særprega fjordsystema i verda, der all vassutskifting skjer

ved tidevasstraumar i fire tronge sund. Vern av området Lurefjorden og Lindåsosane kan dessutan sterkt medverke til å oppfylle krava til regionen Nordhordland som eit UNESCO Man and Biosphere Reserve. Søknad om slik status skal handsamast av den internasjonale MAB-komiteen i juni 2019.

Verneplanprosessen

På grunnlag av brev 28.03.14 frå Klima- og miljødepartementet, ga Miljødirektoratet ved brev 11.04.14 oppdrag til Fylkesmannen i Hordaland om å vurdere og avklare områdeavgrønsingane med direktoratet og så melde oppstart av planarbeidet for dei tre områda.

Melding om oppstart vart kunngjort og sendt lokale og regionale høyringsinstansar frå Fylkesmannen i Hordaland 26.03.15. I meldingsfasen gjennomførte Fylkesmannen møte med mellom anna dei 10 involverte kommunane, og inviterte elles til opne informasjonsmøte. I oppstartsmeldinga vart det orientert om at Fylkesmannen ville vere tilgjengeleg for å orientere om prosessen på møte eller arrangement med instansar som bad om det. Det har vore ei rekke slike møte, mellom anna med to regionråd, ulike oppdrettsfirma/-organisasjonar og eit framdriftsmøte for arbeidet med Kystzoneplan i Sunnhordland i regi av Hordaland fylkeskommune. Oppsummering av innspela frå denne oppstartsmeldinga vart gjort i 2016 og vart eit viktig grunnlag for den etterfølgjande høyringa. Brev med fagleg gjennomgang av verneplanutkast vart sendt frå Miljødirektoratet til Fylkesmannen 14.10.16.

Verneframlegg for Krossfjorden, Ytre Hardangerfjorden og Lurefjorden og Lindåsosane marine verneområde vart sendt på felles høyring 13.02.17, med høyringsfrist 02.05.17. Ei rekke instansar fekk utsett frist for at dei skulle få handsame verneplanen politisk eller på styremøte. Tilråding frå Fylkesmannen i Hordaland til Miljødirektoratet vart sendt ved brev 11.10.17.

Arbeidet med føreslegne marine verneområde i Nordland, Troms, Hordaland og Finnmark, samt omgrepsbruk knytt til akvakultur og fiske, vart drøfta i møte mellom Fiskeridirektoratet, Fiskeridirektoratets regionkontor, fylkesmennene og Miljødirektoratet 21.02.18.

I forkant av oversending av Miljødirektoratet si tilråding, vart det halde møte mellom kommunane, Fylkesmannen og Miljødirektoratet i Bergen 29.01.19.

Ved brev 21.06.18 bad Miljødirektoratet om at Fylkesmannen gjorde ei ny vurdering av avgrensinga av Ytre Hardangerfjorden, i lys av industriell aktivitet i området. Fylkesmannen oversendte ei slik vurdering med forslag til ny avgrensing ved brev 11.04.19. Ved brev 31.05.19 har Fylkesmannen også oversendt forslag til ny avgrensing for området Krossfjorden, av omsyn til eksisterande akvakulturverksemd.

Endringar undervegs i prosessen

I forkant av melding om oppstart av planarbeidet, vart avgrensinga for to av områda justert samanlikna med anbefalingane frå Rådgivende utval for marin verneplan. For Krossfjorden vart arealet redusert frå 350 til 210 km², og for Ytre Hardangerfjorden frå 83 til 78 km².

I si tilråding etter høyring har Fylkesmannen foreslått ytterlegare arealreduksjonar på om lag 3 og 1 km² for høvesvis Krossfjorden og Ytre Hardangerfjorden. For området Lurefjorden og Lindåsosane har Fylkesmannen ikkje foreslått endringar samanlikna med rådgjevande utval sitt framlegg.

På grunnlag av nye avgrensingsforslag frå Fylkesmannen tilrår direktoratet at ytterlegare 14,2 km² vert tatt ut av verneforslaget Krossfjorden, slik at eksisterande akvakulturverksemd blir halde utanfor området, samt at ytterlegare 9,2 km² vert tatt ut av verneforslaget for Ytre Hardangerfjorden av omsyn til industriell verksemd.

Miljødirektoratet sluttar seg til Fylkesmannens tilråding om avgrensing av Lurefjorden og Lindåsosane.

Verneforslaga vart send på høyring med ei rekkje generelle (direkte) unntak og dispensasjonsreglar i forskriftene. Fylkesmannen har tilrådd nokre små endringar etter høyring, mest av omgrepsteknisk karakter. Miljødirektoratet tilrår nokre få endringar samanlikna med fylkesmannens framlegg. Desse er også i hovudsak av omgrepsteknisk karakter.

Haldningar til vern

Når det gjeld området Krossfjorden, meiner Sund kommune at verneområdet må avgrensast til dei delane av Sund sitt sjøområde som er djupare enn 100 m. Austevoll kommune går imot verneplanen slik den ligg føre, og peiker mellom anna på at Fylkesmannen må greie ut kva for konsekvensar den tilrådde verneplanen har for samfunnsutvikling og næringsaktivitet. Os kommune kan ikkje stille seg bak verneframlegget slik føresegnene no er utforma, og viser mellom anna til at forslaget i for liten grad tek omsyn til at miljøomsyn allereie er regulert i anna lovverk. Bergen kommune meiner det er svært positivt at det vert gjort vernetiltak for å sikre et representativt utval av marin natur, og at Krossfjorden synes å vere ein god kandidat i denne samanheng.

Tynes kommune kan ikkje sjå at det er trong for etablering av Ytre Hardangerfjorden som marint verneområde, og peiker mellom anna på at bruk av området i samsvar med gjeldande lovverk og rutinar truleg vil gi det beste vernet. Kvinnherad kommune vil ikkje tilrå vern slik det no ligg føre, og viser mellom anna til at kommunen sjølv forvaltar naturmangfaldet på ein god måte gjennom arealdelen til kommuneplanen, samt ved handsaming av einskildsaker gjennom ulike lovverk. Stord kommune uttrykte seg positivt til vern i oppstartsmeldinga, men bad om at vernet ikkje legg opp til unødige restriksjonar for næringsliv og samfunnsnyttige føremål. Det kom ingen uttale frå kommunen til høyringa.

Radøy kommune har ingen innvendingar til verneframlegget for Lurefjorden og Lindåsosane. Austrheim kommune og Lindås kommune er positive til at det marine naturmiljøet med sitt unike økosystem blir tatt vare på.

Hordaland fylkeskommune er positiv til prinsippet om å etablere marine verneområde og støtter vern av Lurefjorden og Lindåsosane. Med omsyn til eksisterande og framtidig akvakulturverksemd, tilrår fylkeskommunen likevel ikkje vern av områda Krossfjorden og Ytre Hardangerfjorden. Alternativt kan områda avgrensast til område som ikkje er i konflikt med etablerte akvakulturlokalitetar.

Miljødirektoratet noterer at det på møtet mellom kommunane, Fylkesmannen og Miljødirektoratet 29.01.19, kom fram at motstand og skepsis frå kommunane i stor grad er knytt til korleis akvakulturnæringa kan utviklast i dei aktuelle områda i framtida.

Forslag til verneforskrifter og spesifiserte dispensasjonsreglar

På møtet mellom kommunane, Fylkesmannen og Miljødirektoratet 29.01.19, kom det fram ønsker om at direktoratet i si oversending til Klima- og miljødepartementet tydeleggjer korleis forskriftene skal tolkast, særleg dispensasjonsreglane.

Miljødirektoratet viser til at § 5 i dei føreslegne forskriftene inneheld ei rekkje spesifiserte dispensasjonsreglar, mellom anna for legging av kablar og røyrleidningar og for akvakultur som ikkje er i strid med verneføremålet.

Spesifiserte dispensasjonsreglar viser til konkrete aktivitetar eller tiltak som forvaltingsstyresmakta etter søknad kan gi dispensasjon til. Slike reglar er ofte uttrykk for konkrete avvegingar av brukarinteresser i eit føreslege verneområde, og dette er også tilfelle i denne saka. I dette ligg også ei vurdering av at det er aktuelt å gi dispensasjon for tiltak som er spesifikt nemnt i § 5. Spesifiserte dispensasjonsreglar vert nytta der det ikkje er vurdert som aktuelt med eit totalforbod, men det det er naudsynt å kunne regulera aktivitet ut i frå omsynet til verneverdiar og verneføremål.

Sjølv om eit tiltak det er søkt om er innanfor ramma av ein spesifisert dispensasjonsregel, må det likevel gjerast ei sjølvstendig vurdering av om ein skal gi dispensasjon i einskildtilfelle. Sjølv om ordlyden i regelen er det klare utgangspunktet for tolkinga, må dispensasjonen også vurderast i lys av verneføremålet, naturforholda i det enkelte område, lokalisering innanfor området, teknologi, storleik/omfang av tiltak mv. I tillegg vil mellom anna forarbeid til vernet og forvaltingspraksis vera sentrale tolkingmoment.

Dispensasjonssaker i verneområde kan ikkje utan vidare sidestillast med dispensasjonssaker etter t.d. plan- og bygningslova. I arealplansaker er dispensasjonsreglane mynta på spesielle omstende. I verneområde er det altså snakk om spesifiserte dispensasjonsreglar for ulike typar aktivitetar og tiltak. For eit verneområde er dispensasjonsbehandling ei prosedyre for å vurdere konkrete tiltak eller aktivitetar som i mange, men ikkje nødvendigvis alle tilfelle, kan gjennomførast sjølv om området er verna.

Vi viser elles til kap. 5.2.2 og 6 i vedlagte tilråding, kor høvesvis ulike spørsmål knytt til akvakultur og den føreslegne spesifiserte dispensasjonsregelen for akvakultur er nærare belyst.

Tilhøvet til andre samfunnsinteresser - samfunnsøkonomiske vurderingar

Miljødirektoratet si vurdering er at det vil gi viktig samfunnsøkonomisk nytte å bevare naturverdiane i områda, og særleg på lang sikt, jf. også det nasjonale målet om et representativt vern av norsk natur og politiske målsetjingar om styrka marint vern. Det er også vår vurdering at verneforslaget har viktige positive verknader for framtidig forskning og kunnskapsinnsamling. Verneforslaget kan potensielt også ha positive verknader for fiske og rekreasjon.

Sett i eit breiare samfunnsperspektiv, vurderer Miljødirektoratet dei negative konsekvensane ved verneforslaget som avgrensa. For to av områda (Krossfjorden og Ytre Hardangerfjorden) er det skepsis til vern i hovudsak fordi kommunar og næring er usikre på kva vern vil kunne innebere for mogleg vidare utvikling av eksisterande verksemd og for mogleg ny framtidig næringsverksemd. Skepsisen er i hovudsak ikkje knytt til konsekvensar for dagens bruk eller planlagt bruk.

Det er gjort ei rekke tilpassingar i forslag til avgrensing og verneforskrifter, for å redusere negative verknadar for andre samfunnsinteresser. Forslaga til verneforskrifter inneheld ei rekkje generelle (direkte) unntak og spesifiserte dispensasjonsreglar. Vern av områda vurderast, sjølv med dei endringar som vert tilrådd, å representere gode bidrag til representativ bevaring av marin natur.

Opplysningane som er kome inn og vurderingane som er gjort gjennom verneplanprosessen, inneber etter vårt syn at gjennomføring av vern som føreslege i liten grad vil påverke eksisterande bruk, vedtekne planer og løyve/konsesjonar. Kostnadane ved vernet vil i hovudsak gjera seg gjeldande på regionalt og lokalt nivå, gjennom at vern kan legge avgrensingar på framtidig bruk av dei aktuelle areala. I tillegg kjem eventuelle kostnader for Forsvaret.

Dei største negative verknadene ved verneforslaget for Krossfjorden er knytt til at akvakulturnæringa må søke om dispensasjon for etablering av nye anlegg, og at Forsvaret eventuelt må søke om dispensasjon for aktivitetar som ikkje fell inn under dei generelle unntaka i § 4 i forslaget til verneforskrift. Dei største negative verknadene ved verneforslaget for Ytre Hardangerfjorden er knytt til at akvakulturnæringa må søke om dispensasjon for etablering av nye anlegg og eventuell utviding og flytting av to eksisterande anlegg. Vidare vil Kværner miste eit nedsetjingsområde dei i dag nyttar for si verksemd. Eit nytt område som er avsett for framtidige prosjekt blir med tilrådd grense no liggande utanfor forslaget. Vern av Lurefjorden og Lindåsosane vurderast ikkje å ha vesentlege negative verknader for andre samfunnsinteresser.

Vi viser elles til dei samfunnsøkonomiske vurderingane under kap. 4.1. i vedlagte tilråding.

Forvaltingsstyresmakt

Miljødirektoratet har mynde til å fastsetje kven som skal vere forvaltingsstyresmakt for verneområda, og det kan opprettast et rådgjevande utval. I tråd med oppdragsbrev 08.09.14 frå Klima- og miljødepartementet, får kommunane tilbod om å vera forvaltingsstyresmakt for mindre verneområde. Tilbodet omfattar ikkje verneområde som strekkjer seg over fleire kommunar. Her er det lagt til grunn at spørsmålet vil bli vurdert når det er tatt stilling til framtidig kommunestruktur gjennom regjeringa sitt arbeid med kommunereforma. Alle dei tre føreslegne marine verneområda i Hordaland fylke strekkjer seg over fleire kommunar. Miljødirektoratet legg difor opp til at Fylkesmannen er forvaltingsstyresmakt for områda, så lenge det ikkje skjer endringar i kommunestruktur.

Helsing
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjend

Ivar Myklebust
Avdelingsdirektør

Knut Fossum
seksjonsleiar

Tenk miljø - vel digital postkasse frå e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Vedlegg:

Miljødirektoratet si tilråding med forslag til verneforskrift og kart med forslag til avgrensing, Fylkesmannen si tilråding og oppsummering av høyringa og kopi av høyringsfråsegner, kan lastast ned frå Miljødirektoratets nettsider.

Lenke: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Verneomrader/Tilradninger-verneomrader/>

Ta eventuelt kontakt med Miljødirektoratet for å få tilsendt papirkopi av dokumenta.

Kopi av dette brevet vert sendt til:

Fylkesmannen i Vestland
Hordaland fylkeskommune
Sund kommune
Austevoll kommune
Os kommune
Bergen kommune
Tysnes kommune
Stord kommune
Kvinnherad kommune
Lindås kommune
Radøy kommune
Austrheim kommune

Fiskeridirektoratet
Kystverket
Oljedirektoratet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Forsvarsbygg utleie
Riksantikvaren
Hordaland fylkeskommune v/ Jomar Ragnhildstveit
Mattilsynet

Kartverket

Havforskningsinstituttet
Norges fiskarlag
Norges kysfiskarlag
Sjømat Norge
Kværner Stord