

# To veier mot god miljøtilstand. En sammenlikning av EU sitt havstrategi- direktiv med de norske havforvaltningsplanene



## Hovedkontor

Økernveien 94  
0579 Oslo  
Telefon (47) 22 18 51 00

## NIVA Region Sør

Jon Lilletuns vei 3  
4879 Grimstad  
Telefon (47) 22 18 51 00

## NIVA Region Innlandet

Sandvikaveien 59  
2312 Ottestad  
Telefon (47) 22 18 51 00

## NIVA Region Vest

Thormøhlensgate 53 D  
5006 Bergen  
Telefon (47) 22 18 51 00

## NIVA Danmark

Njalsgade 76, 4. sal  
2300 København S, Danmark  
Telefon (45) 39 17 97 33

Internett: [www.niva.no](http://www.niva.no)

Tittel To veier mot god miljøtilstand. En sammenlikning av EU sitt havstrategidirektiv med de norske havforvaltningsplanene	Løpenummer 7689-2022	Dato 24. januar 2022
Forfatter(e) Gunnar Sander, Sabine K. J. Cochrane, Froukje Platjouw, Dag Ø. Hjermann, Jesper H. Andersen	Fagområde Vannressursforvaltning	Distribusjon Åpen
	Geografisk område Europeiske og norske havområder	Sider 40 sider + vedlegg

Oppdragsgiver(e) Miljødirektoratet	Kontaktperson: Ingunn Lindeman
Oppdragsgivers utgivelse: Miljødirektoratet, M-2203 I 2022	Utgitt av NIVA Prosjektnummer 210289

## Sammen drag

EUs havstrategidirektiv (MSFD) og de norske havforvaltningsplanene er eksempler på at økosystembasert forvaltning kan settes ut i praksis. Mens MSFD er en lov som gir rammer for de europeiske kyststatene, er de norske planene politiske instrumenter som i liten grad har formaliserte regler. Det er store likheter i formulering av mål for og måling av havets miljøtilstand. Det gir en felles innfallsvinkel til å lage rapporter om tilstanden og drive overvåking. Norge vil derfor neppe ha problemer med å rapportere miljødata i regionalt samarbeid med EU-land, som i OSPAR. I utarbeidelsen av planer er det derimot klare forskjeller. MSFD har krav om å vurdere både effekt, effektivitet og bieffekter av tiltak, og forslag til tiltaksprogram skal ut på offentlig høring. Forvaltningsplanene utarbeides derimot i en lukket prosess i sentralforvaltningen, uten krav om tiltaksanalyser. Det er derfor vanskelig å bedømme om politikken som regjeringen legger fram vil bidra til å nå målene.

På bakgrunn av de mest iøynefallende forskjellene til MSFD anbefaler vi de ansvarlige for de norske planene å vurdere å:  
1) formalisere prosedyrer og metoder; 2) innføre tiltaksplanlegging; 3) legge forslag til plan ut på høring; 4) innføre evaluering og 5) samarbeide faglig med EU om felles problemstillinger.

Fire emneord	Four keywords
1. Økosystembasert forvaltning	1. Ecosystem-based management
2. Havforvaltning	2. Ocean management
3. Marine Strategy Framework Directive	3. EU sitt havdirektiv (MSFD)
4. Miljømål	4. Environmental objectives

Denne rapporten er kvalitetssikret iht. NIVAs kvalitetssystem og godkjent av:

*Gunnar Sander*  
Prosjektleder

*Sindre Langaas*  
Forskningsleder

ISBN 978-82-577-7425-7  
NIVA-rapport ISSN 1894-7948

© Norsk institutt for vannforskning og Miljødirektoratet. Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse.

**To veier mot god miljøtilstand.  
En sammenlikning av EU sitt havstrategidirektiv  
med de norske havforvaltningsplanene**

## Forord

Miljødirektoratet lyste ut et anbud i september 2021 hvor de ønsket å få belyst forskjeller og likheter i gjennomføringen av de norske havforvaltningsplanene og EU sitt havstrategidirektiv (MSFD). Konkret ba de om å sammenlikne metode for å definere og oppnå god miljøtilstand, miljømål, indikatorsystemet, terskelverdier og tiltaksgjennomføring. Formålet med oppdraget var å bidra til å videreutvikle de norske havforvaltningsplanene og det regionale samarbeidet i OSPAR, som i stor grad er innrettet mot MSFD. NIVA leverte et tilbud hvor vi la vekt på å plassere de to tilnærmingene i en kontekst av økosystembasert havforvaltning – heretter omtalt som EBM (Ecosystem Based Management) - og å strukturere gjennomgangen etter alle fasene i en policy-prosess. Vi tok forbehold om at det innenfor rammene av prosjektet ville være vanskelig å trekke ut praksis fra EU utover det som Kommisjonen selv har oppsummert på tvers av alle landene.

Oppgaven har blitt løst av ei gruppe forskere fra NIVA og Akvaplan-niva. Deltakerne har bred erfaring fra havforvaltning tidligere, både i EU, i de regionale havkonvensjonene OSPAR og HELCOM, og i Norge. Gunnar Sander har vært prosjektleder og har redigert rapporten. Han har skrevet om økosystembasert forvaltning og flere av fasene i arbeidet. Sabine Cochrane (Akvaplan-niva) har stått for sammenlikningene av miljømål og indikatorer i de to systemene. Froukje Platjouw har bidratt med sammenlikninger av forvaltningsinstrumenter i EU og mellom EU og Norge. Dag Hjermann og Jesper Andersen har skrevet om samarbeidet i OSPAR. Alle sammen har deltatt i diskusjoner og gått igjennom rapporten.

Vi vil takke Ingunn Lindeman fra Miljødirektoratet for godt samarbeid om gjennomføringen av oppdraget!

*Rapporten er kvalitetssikret av Sindre Langaas.*

Tromsø 17. januar 2022

Gunnar Sander

---

# Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>Summary</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>8</b>
<b>2 Kjennetegn ved økosystembasert forvaltning</b> .....	<b>9</b>
<b>3 Ulik kontekst i EU og Norge</b> .....	<b>11</b>
<b>4 Innhold i MSFD og de norske havforvaltningsplanene</b> .....	<b>14</b>
4.1 Bakgrunn og innledende sammenlikninger .....	14
4.2 Formål med planene.....	18
4.3 Miljømål og systemer for å vurdere miljøstatus.....	20
4.3.1 Miljømål og metode for å definere og oppnå god økologisk tilstand.....	20
4.3.2 Karakteristikk, påvirkninger og konsekvenser.....	25
4.3.3 Indikatorer og grenseverdier.....	25
4.4 Planlegging: tiltaksanalyser og valg av tiltak.....	26
4.5 Iverksetting av planen: Ansvar og mekanismer for gjennomføring, .....	27
4.6 Overvåking av miljøtilstand og tiltakenes effekt .....	28
4.7 Evaluering .....	29
4.8 MSFD i praksis: Kommisjonen sin oppsummering.....	30
<b>5 Regionalt samarbeid om MSFD i OSPAR</b> .....	<b>32</b>
<b>6 Oppsummering og anbefalinger</b> .....	<b>34</b>
<b>7 Referanser</b> .....	<b>38</b>
<b>Vedlegg</b> .....	<b>41</b>
Vedlegg 1: Kriterier og indikatorer i MSFD .....	41
Vedlegg 2: Miljømål og delmål i de norske forvaltningsplanene.....	45
Vedlegg 3: Deskriptorer og kriterier i MSFD sammenliknet med relevante norske delmål .....	48
Vedlegg 4: MSFD sin liste over miljøegenskaper .....	51
Vedlegg 5: MSFD sin liste over påvirkninger og konsekvenser som skal vurderes.....	53
Vedlegg 6: Kommisjonen sin oppsummering av tiltak meldt inn av medlemslandene .....	54
Vedlegg 7: Sammenlikning av MSFD sine deskriptorer og OSPAR sine mål .....	56

## Sammendrag

EU sitt havstrategidirektiv (MSFD) og de norske havforvaltningsplanene er eksempler på økosystem-basert forvaltning. Det er en tilnærming til helhetlig naturforvaltning som tar sikte på å holde samlet belastning fra alle aktiviteter under grenser for hva hele økosystemet tåler uten å bli forringet.

MSFD inngår i en sammenheng av flere marine policy-instrumenter i EU og har som mål å oppnå god miljøtilstand. Havforvaltningsplanene ivaretar flere funksjoner i ett instrument og har som mål å sikre god tilstand på økosystemene samt å tilrettelegge for verdiskaping og sysselsetting. MSFD er et juridisk bindende direktiv som gir felles rammer for planlegging og iverksetting i 23 europeiske kyststater. Havforvaltningsplanene har derimot en ren politisk forankring basert på å løse en særnorsk konflikt om petroleumsforvaltningen. Praksis er i liten grad formell og regelstyrt, men har utviklet seg gradvis til en form for sedvane. Norge startet sin planlegging i 2002 etter behandling av en stortingsmelding, har vært igjennom flere plansykluser og har gjort planene til rutine. EU startet etter lovvedtak i 2008, har gjennomført sin første seks-års plansyklus og vurderer revisjoner av MSFD basert på erfaringene.

Hvis vi begrenser sammenlikningen til hvordan formulere mål for og måle havets miljøtilstand, så er det store likheter i de to systemene, til tross for en del forskjell i begreper. Begge har formulert politiske miljømål som brytes opp i mer konkrete mål og til slutt egenskaper som lar seg bruke som målestokk for å vurdere tilstanden i konkrete havområder. Slike vurderinger peker på miljømessige utfordringer som må løses og vil være et viktig grunnlag for å lage planer som møter utfordringene. Denne målestokken er også grunnlag for miljøovervåking etter at en plan er laget. Både EU-landene og Norge strever med å definere grenseverdier som kan gjøre slike vurderinger enklere.

I utarbeidelsen av planene er det derimot klare forskjeller. De starter likt ved at målene fungerer som ambisjoner for hva man skal oppnå. MSFD har krav om å vurdere både effekt, effektivitet og bieffekter av tiltak som skal inngå i planer. Forslag til tiltaksprogram skal legges ut på offentlig høring. Handlingsdelen av forvaltningsplanene - selve planen - utarbeides derimot i en lukket prosess i sentralforvaltningen, med få formelle muligheter til å påvirke innholdet før regjeringen legger fram den endelige planen. Det er ingen krav om tiltaksanalyser. Det er derfor vanskelig å bedømme om politikken som regjeringen legger fram vil bidra til å nå de politiske målene. Likeledes er det vanskelig å få inn-syn i regjeringens avveininger mellom de doble målene om å ivareta miljø og utvikle næringsaktivitet. EU har også satt klarere krav til gjennomføring av tiltak og evaluering enn i det norske systemet.

MSFD legger stor vekt på regionalt samarbeid mellom landene som grenser til samme havområde. De regionale havkonvensjonene, som OSPAR, har derfor fått stor betydning for å samordne innsatsen. En del av arbeidet dreier seg om å samordne overvåking, lage felles miljørapporter og å utvikle faglig grunnlag for grenseverdier. Vi vurderer at Norge ikke vil ha større problemer med å rapportere inn miljødata i OSPAR sitt arbeide, og at vi vil ha mye igjen for å delta i faglig utvikling.

Vi har ikke utredet tiltak for å forbedre svake sider ved de norske planene. På bakgrunn av de mest iøynefallende forskjellene hvor MSFD framstår som bedre, peker vi på at Norge kan vurdere å: 1) formalisere prosedyrer og metoder; 2) fokusere arbeidet sterkere på tiltak og innføre tiltaksplanlegging; 3) ha større åpenhet og medvirkning om politikktutforming ved å legge forslag til plan ut på høring; 4) innføre evaluering og 5) samarbeide faglig med EU om felles problemstillinger.

## Summary

Title: Two pathways to good environmental status. A comparison of EU's Marine Strategy Framework Directive and the Norwegian ocean management plans.

Year: 2022

Author(s): Gunnar Sander, Sabine K.J. Cochrane, Froukje Platjouw, Dag Ø. Hjermann, Jesper H. Andersen

Source: Norwegian Institute for Water Research, ISBN 978-82-577-7425-7

The EU's Marine Strategy Framework Directive (MSFD) and the Norwegian ocean management plans are both cases of ecosystem-based management. This is an approach towards integrated management of nature that aims at keeping the cumulative impacts of all human activities below thresholds for what the ecosystem can tolerate without being deteriorated. The two systems are of international interest because they have succeeded in putting EBM into practice.

MSFD is one of several marine policy-instruments in the EU and has the objective of achieving Good Environmental Status. The Norwegian ocean management plans combine several of these functions in one instrument. They also have the double objectives of achieving a good status of the marine environment, and support value and job creation. MSFD is a legally binding framework for ocean planning and implementation in 23 European coastal member states. In contrast, the Norwegian plans are based on political will, originating from their usefulness towards reaching political compromises in a particular Norwegian conflict about the management of its petroleum resources. Practices are only to a little extent formalised in rules but have gradually evolved as a custom over the years. Norway started its planning activities prior to the EU and has made the preparation of plans a routine. The EU has started on its second six-year cycle of planning and considers revising MSFD based on the experiences so far.

Comparing the formulation of objectives for and ways of measuring the environmental status of the oceans, the two systems are quite similar, despite different concepts and wordings. Both start with political goals that are broken down into more concrete objectives, and finally, properties that can be used as yardsticks to assess the status of the oceans. Such assessments highlight environmental challenges that should be addressed and will be an important basis for making plans for required actions. The same yardstick is also applied in monitoring after the preparation of plans. Both EU and Norway struggle with how to define environmental threshold values that will make such assessments easier.

In the preparation of the plans, there are significant differences between the two systems. They both start with goals and objectives that define what should be achieved with marine strategies and concrete measures. MSFD requires the assessment of both impacts, effectiveness and side-effects of measures before they can be included in a plan. Suggestions for programmes of measures should be subjected to public review. In contrast, the action part of the Norwegian plans – or the very plans themselves – are prepared within closed processes internally in the central government system, with very limited formal possibilities for influencing the content before the government presents the final plans. There are no requirements for assessing the measures. Thus, it is hard to judge to what extent the government's policy will contribute to achieving the political goals and objectives. It is also hard to gain an understanding of the trade-offs the government has made when balancing the double

objectives of protecting the environment and encouraging industrial activities. EU also has clearer requirements for implementation of measures and evaluation than the Norwegian system.

MSFD encourages regional collaboration between the states bordering the same ocean areas. The regional sea conventions, such as OSPAR, have a significant role in coordinating the efforts. The work includes coordination of monitoring, preparation of joint assessments and developing a scientific basis for establishing threshold values. Our judgement is that Norway will not have problems reporting environmental data to OSPAR, and that Norway will benefit from participating in political as well as technical collaboration regionally.

We have not elaborated on proposals that could address the weaker sides of the Norwegian planning system. Based on the most conspicuous differences where MSFD appears better, we indicate that Norway may consider 1) formalising procedures and methods; 2) focus more on measures and introduce requirements for their assessment; 3) increase transparency and participation in policy-making by subjecting proposals for plans to public review; 4) introduce evaluations and 5) collaborate with the EU on technical issues.



# 1 Innledning

## Bakgrunn

Denne rapporten er et svar på et oppdrag fra Miljødirektoratet (se forordet) om å sammenlikne de norske havforvaltningsplanene med EU sitt havstrategidirektiv - *Marine Strategy Framework Directive (MSFD)*. Dette er to operasjonaliseringer av *økosystembasert havforvaltning* – heretter omtalt som *EBM* etter den engelske betegnelsen Ecosystem-based management. EBM har vist seg å være et vanskelig konsept å sette ut i praksis (Sander 2018a). Flere land har gitt opp, og internasjonale veiledere på området gir mye dårlig forankrede råd om hvordan gå fram. Internasjonalt framstår de norske havforvaltningsplanene og MSFD, med iverksetting i 23 europeiske kyststater, som to tydelige modeller for hvordan det kan gjøres. Sammenlikningene som gjøres her fortjener derfor oppmerksomhet utover å bidra til å forbedre norsk havforvaltning. Det er stort behov for å få systematiske evalueringer av praksis på området for å kunne gi bedre råd om hva som fungerer godt og ikke under hvilke omstendigheter.

## Metode

Oppdraget er løst gjennom dokumentstudier supplert med noen intervjuer. Vi har i utstrakt grad bygget på forskning og oppdrag som deltakerne i prosjektet har vært med på tidligere. Det inkluderer intervjuer om de delene av den norske prosessen som ikke er offentlig tilgjengelig, og om politiske prosesser rundt forvaltningsplanene. Underveis i arbeidet med dette prosjektet har vi hatt ett intervju med Geir Klaveness og Per Schive i sekretariatet for planene i Klima- og miljødepartementet. Likeledes har Per Arneberg (Havforskningsinstituttet) og Cecilie von Quillfeldt (Norsk Polarinstitutt) bidratt med verdifulle avklaringer ut ifra sin erfaring fra Faglig forum og Overvåkingsgruppa. Vi har dessuten hatt to møter med Miljødirektoratets kontaktperson Ingunn Lindeman og mottatt skriftlige kommentarer fra dem på et utkast til rapport.

Hovedvekten i arbeidet er lagt på å forstå og forklare MSFD da det er minst kjent for oppdragsgiveren og et norsk publikum. På enkelte områder er beskrivelsene av de norske planene knappere. Vi har i utstrakt grad oversatt og trukket sammen informasjon fra engelske lovtekster og dokumenter. Unntaket er avsnittet om sammenlikning av mål og indikatorer og de omfattende tabellene hvor vi har beholdt mange engelske begreper. Oversettelse kan føre til unøyaktigheter. Vi har derfor lagt inn referanser i fotnoter som står fortløpende i teksten. Fotnotene inneholder også forenklete referanser til nettsider og dokumenter som kan utdype ting vi tar opp i teksten, bl.a. til beslektede direktiver og initiativer. Tilfanget av informasjon er så omfattende at vi ikke har funnet det regningsssvarende å referere alt dette i ei samlet referanseliste. Referanselista til slutt inneholder imidlertid de sentrale dokumentene vi har brukt om MSFD.

## Oppbygging av rapporten

Rapporten starter med å forklare sentrale kjennetegn ved EBM. I kapittel 2 forklarer vi forskjeller og likheter i konteksten som de to forvaltningsinstrumentene inngår i. Kapittel 3 er en systematisk gjennomgang av forskjeller og likheter i ulike steg av prosessen. I kapittel 4 ser vi spesielt på utfordringene Norge møter i OSPAR, som er en viktig arena for regionalt samarbeid med EU om havforvaltning. I siste kapittel systematiserer vi sammenlikningene av kontekst og prosess-steg og kommer med noen råd om hva Norge kan lære av best praksis i EU sin tilnærming til EBM.

## 2 Kjennetegn ved økosystembasert forvaltning

Økosystembasert forvaltning (EBM) opptrer under flere navn.<sup>1</sup> Det er også flere definisjoner, mange av dem sammenstilt i Arktisk råd (2013). Et fellestrekk er at det defineres som helhetlig forvaltning (integrated management) av menneskelige aktiviteter som påvirker økosystemet. Hensikten er å sikre velfungerende økosystemer som kan sørge for tjenester som mennesker trenger og kan utnytte gjennom bærekraftig bruk.<sup>2</sup> Årsaken til at EBM betegnes som helhetlig er for det første at *hele* økosystemer gjøres til forvaltningsobjekter. Det skiller EBM fra forvaltning av deler av et økosystem. Helhetlig forvaltning krever også at *alle* påvirkninger på systemet vurderes og blir forvaltet ut ifra en helhetlig vurdering av hva som skal til for å oppnå en bruk som er innenfor økologisk definerte grenser. Det betyr involvering på tvers av sektorer, som regel også av forvaltningsnivåer. Det skiller EBM fra sektorforvaltning.

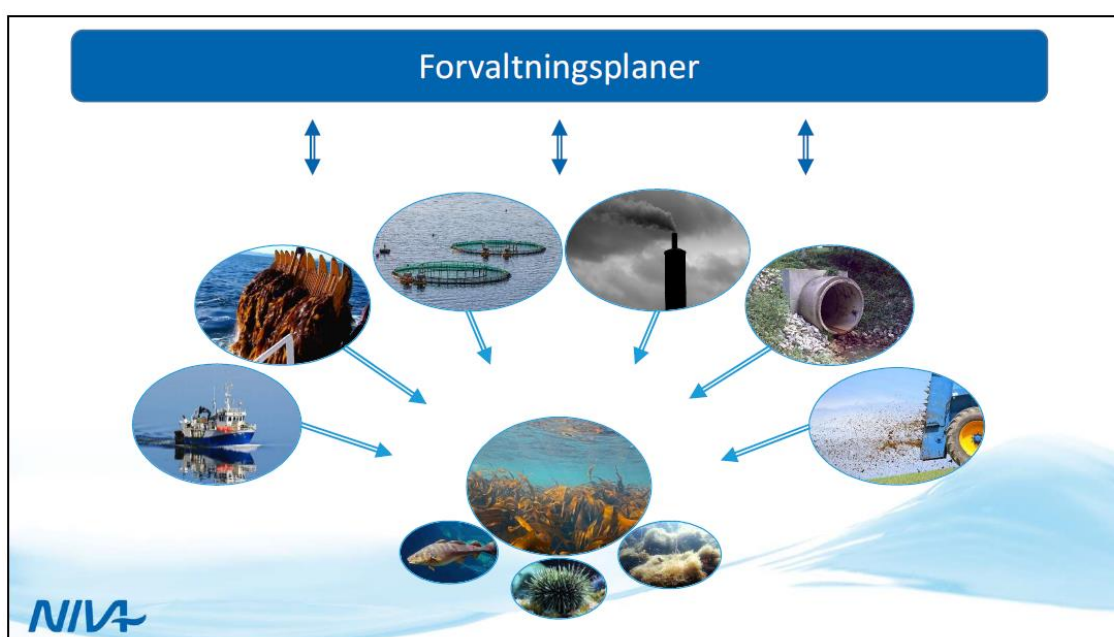


Fig. 1: Illustrasjon av økosystembasert forvaltning, her eksemplifisert ved et tareøkosystem: Systemets tilstand vurderes, påvirkninger identifiseres og det lages planer for å sikre ønsket tilstand.

Mange har definert prinsipper for EBM som kan utdype en kortere definisjon (Arktisk råd 2013, Engler 2016). Mens noen av prinsippene er spesifikke for EBM, er det andre som har annen opprinnelse og som er relevante for mange typer forvaltning. Det gjelder for eksempel prinsipper om medvirkning, adaptiv forvaltning og kunnskap som basis for handling. Satt sammen med en definisjon gir prinsippene en bredere forståelse og retning til hvordan EBM kan utøves i praksis. Det kan imidlertid

<sup>1</sup> I FN-systemet brukes oftest «Ecosystem Approach», ikke EBM. MSFD Art 3 bruker «ecosystem-based approach to the management of human activities». Det synes å være økende enighet om at EBM og Ecosystem Approach er forskjellige navn på samme tilnærming.

<sup>2</sup> Ulike definisjoner har litt ulik beskrivelse av hva som anses som ønskede kvaliteter ved økosystemet. Eksempler er health, integrity, structure, function, productivity, resilience, intrinsic conditions og biodiversity. Her har vi forenklet til velfungerende. Både Arktisk råd sin egen definisjon og en innflytelsesrik konsensuserklæring fra forskere i USA (McLeod et al 2005) kobler økosystemets egenskaper videre til forsyning av økosystemtjenester (goods and services). Det gjør også Europakommisjonen i en definisjon den presenterte i COM(2020)259 final, side 2. Den er en kombinasjon av definisjonen til McLeod et al med en fra Biodiversitetskonvensjonen.

varierte mye avhengig av politisk og administrativ kontekst. Selv innenfor en lik grunnleggende forståelse kan det derfor være mange framtoninger og varianter av EBM (Sander 2018a).

En del sentrale framgangsmåter går igjen i beskrivelser av EBM. En grunnleggende oppgave er å avgrense økosystemet som skal forvaltes. Det utfordrer behovene for å se sammenhenger på tvers av både økosystemer og administrative inndelinger, som sjelden samsvarer med slike grenser. Når det er gjort, vil en innledende oppgave være å ta stilling til om økosystemets tilstand er tilfredsstillende eller ikke. Det må vurderes ut ifra definerte normer, som kan komme fra politiske mål med operasjonelle kriterier som indikatorer, eventuelt koblet mot grenseverdier. Spesielt der det er utilfredsstillende forhold blir det viktig å finne årsakene. Svært ofte vil det være samvirkende og indirekte effekter fra mange aktiviteter. Det kan være komplekst og vanskelig å overskue og krever god kunnskap om økosystemet og konsekvenser av menneskelig påvirkning. Vurdering av samlet (kumulativ) belastning vil derfor ha en sentral rolle. Hensikten med det er å identifisere hvilke påvirkninger fra hvilke aktiviteter som forklarer den observerte tilstanden, gjerne også å angi deres relative betydning. Dette er en innledende statusbeskrivelse som ligger til grunn for å planlegge for forvaltning, eller for å trekke en parallell: En diagnose som kan ligge til grunn for å foreskrive behandling.

Når et økosystem er forringet vil det være sentralt å lage pakker av tiltak som skal bidra til å gjenopprette en ønsket tilstand. Det krever at effekten av ulike virkemidler blir vurdert, enkeltvis og i kombinasjon. Slike vurderinger er tverrfaglige og komplekse. Det trengs kunnskap om hva slags insentiver som kan brukes for å påvirke adferden til de som påvirker økosystemet (økonomiske virkemidler, reguleringer, informasjon osv). Det må kobles med kunnskap om hvordan endret adferd vil bidra til å endre økosystemet, eventuelt også økosystemtjenester og bruken av dem. Typiske politiske spørsmål knyttet til tiltak dreier seg om å ta stilling til målkonflikter, avveie fordeler av tiltak mot økonomiske så vel som politiske omkostninger, og å ta stilling til byrdefordeling og eventuell kompensasjon til de som må bære de største omkostningene. Bruken av økosystemer er imidlertid ikke statisk. Et strategisk handlingsprogram i en økosystembasert plan bør derfor også gi retningslinjer for framtidig forvaltning.

Resultatene av utredninger vil ofte presenteres som en forvaltningsplan. Typisk innhold vil være statusbeskrivelser, mål, tiltakspakker og strategier og retningslinjer for forvaltning. Utkast til plan kan legges fram for offentlig debatt og politisk behandling. Etter vedtak skal tiltak og strategier settes ut i livet. Da vil det etter hvert vise seg om de har inneholdt klare nok styringssignaler til å påvirke som forutsatt, og om det har vært mulig å gjennomføre de forutsatte tiltakene. Resultatene kan oppsummeres i en evaluering. Den kan brukes til å ta stilling til om og hvordan innsatsen skal videreføres.

En kontinuerlig utfordring i iverksettingen av en slik plan, er å sørge for at ny eller endret bruk skjer innenfor økologisk akseptable grenser. Hvis viktige terskelverdier er overskredet, kan det være lite rom for det; ny bruk bør bare skje hvis andre aktiviteter reduserer sine påvirkninger. Konsekvensutredninger av nye aktiviteter blir derfor et sentralt verktøy for EBM. Det er en stor utfordring å se marginale endringer av enkeltvis nye tiltak i forhold til det totale bildet av påvirkninger, og å drive en helhetlig forvaltning av flere aktiviteter parallelt. Dette er imidlertid meget lite beskrevet i litteratur om EBM.

### 3 Ulik kontekst i EU og Norge

Det er vanskelig å sammenlikne MSFD og de norske havforvaltningsplanene uten å først forstå hvordan hver av dem inngår i en større sammenheng av politiske instrumenter med ulike funksjoner. Konseptuelt kan vi skille mellom flere nivåer av marin forvaltning (Fig. 2):

- *Helhetlig havforvaltning* kan forstås som en overordnet politikk som skal ivareta alle bærekraftens dimensjoner og balansere ulike hensyn mot hverandre.
- *EBM* kan innenfor en slik forståelse ses på som en konkretisering av den miljømessige dimensjonen og et instrument som fremmes parallelt med for eksempel planer for blå vekst, som legger hovedvekt på den økonomiske dimensjonen.
- *Marin arealplanlegging (Marine/Maritime Spatial Planning, MSP)* sonerer bruken av havet til ulike formål, inkludert vern. Det kan fungere som et instrument for å detaljere de romlige delene av EBM. Parallelt er det andre deler av EBM som ikke er klart romlige og som krever andre implementeringsstrategier (kvoter, utslippsstandarder m.m.).
- *Marine verneområder (Marine Protected Areas, MPA)*. Verneområder kan utpekes gjennom tverrsektoriell MSP, i egne verneprosesser, eller i sektorvise tilnæringer når vernet skal beskytte mot enkeltsektors påvirkning. EBM er ikke et instrument for vern, men blant tiltakene vil det ofte inngå ulike former for vern eller beskyttelse av områder.

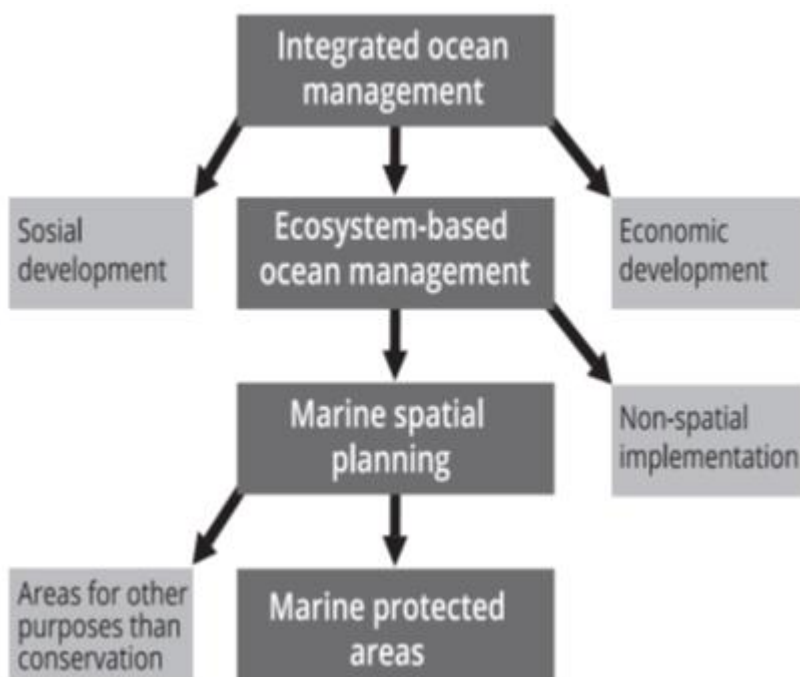


Fig. 2: EU sin havpolitikk har instrumenter som konseptuelt kan forstås som nivåer fra overordnet helhet til mer og mer spesialiserte oppgaver (Sander 2018 a). Se EU sine betegnelser i teksten.

EU har utviklet separate instrumenter med separate funksjoner for hvert av disse nivåene. Det overordnede nivået omtales som EUs "Maritime Policy." De norske havforvaltningsplanene kombinerer derimot flere funksjoner i ett instrument. De presenterer overordnet politikk for

helhetlig havforvaltning. Derfor inkluderer formålet også å legge til rette for bruk. Filosofien har vært at planene skal tjene til å ta stilling mellom bruk og vern i samme instrument og ikke rendyrke miljøhensyn. MSFD på sin side lovfester kun det som har blitt sett på som den miljømessige pilaren til bærekraft.<sup>3</sup> Både EU og Norge har imidlertid egen «blå vekst-politikk» som skal konkretisere utvikling av næringsaktiviteter i havet.<sup>4</sup> Den kritiske utfordringen blir å balansere slik bruk mot miljøhensyn, som ulike kombinasjoner av instrumenter muliggjør på litt ulikt vis.

En annen forskjell er knyttet til systemene for marin arealplanlegging. EU har et eget *Maritime Spatial Planning Directive (MSPD)* fra 2014.<sup>5</sup> Det legger opp til å møte økt bruk av havet med helhetlig, tverrsektoriell planlegging og forvaltning (Soininen & Platjouw 2019). Planene skal bidra til å oppnå mål fra EUs energi-, transport- og fiskeripolitikk, samtidig som de skal sikre god miljøtilstand, hindre forurensning og ta hensyn til klimatilpasning. Medlemslandene skal utarbeide arealplaner som skal revideres minst hvert 6. år og rapportere til Kommissjonen. EU overlater imidlertid til landene å utforme og bestemme innhold i planene og å foreta avveiningen mellom ulike sektors bruk av arealer. Norge har ikke noe tilsvarende sektorovergripende system for arealplanlegging i havet. Solberg-regjeringen mente at forvaltningsplanene ivaretar behovet for kunnskap om arealene og økosystemene som grunnlag for å avveie mellom bruk og bevaring av områder, samtidig som “det er gjeldende sektorregelverk som ligger til grunn for regulering av aktivitet”.<sup>6</sup> Det er ett viktig unntak: Forvaltningsplanene har innført et ekstra lag av arealplanlegging over sektorforvaltningen etter Petroleumsloven. Noe tilsvarende er ikke gjort for noen andre aktiviteter utover de generelle hensynene som skal tas i Særlig verdifulle og sårbare områder. Til tross for denne begrensningen i hvilke virksomheter planene aktivt sonerer, har de norske forvaltningsplanene blitt omtalt som MSP ved flere anledninger (bl.a. Ehler & Douvère 2009; Olsen et al. 2014).

Marint vern skjer gjennom to direktiver i EU. Habitatdirektivet krever at medlemsstatene iverksetter tiltak for å ivareta eller restaurere verdifulle habitater og listede arter slik at de har en gunstig verne-status. Fugledirektivet er et rammeverk for vern og forvaltning av menneskelig påvirkning på fugler i Europa. Direktivene ligger til grunn for et europeisk nettverk av verneområder kalt «Natura 2000». Tilstanden i disse områdene skal ikke forverres, og det kreves konsekvensutredning for å avklare om planlagte prosjekter kan ha betydelig negativ påvirkning. De to EU-direktivene gjelder ikke for Norge. Det er imidlertid verdt å merke seg at de er europeisk implementering av Bonn- og Bern- konvensjonene, som Norge har ratifisert og implementert gjennom Naturmangfoldloven.

I Norge er Naturmangfoldloven det viktigste lovgrunnlaget for vern. Den gjelder imidlertid kun ut til grensa for territorialfarvannet (12 nm fra grunnlinja). Utenfor kan vern kun skje gjennom «andre effektive bevaringstiltak» etter sektorlovgivning. I en Stortingsmelding fra 2020 sa Solberg-regjeringen at den ville vurdere lovendring for å bøte på dette. Samtidig varslet den en mer systematisk tilnærming til bevaring gjennom både marint vern og arealbaserte sektortiltak.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Se f.eks. framstillingen her: [Why - The Marine Strategy Framework Directive \(msfd.eu\)](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/default/files/2014/08/msfd_en.pdf). Den samme forståelsen er nedfelt i pkt 2 i innledningen til MSPD-direktivet (Directive 2014/89/EU).

<sup>4</sup> Solberg-regjeringen fremmet en Havstrategi i 2017 («Ny vekst, stolt historie»), med oppdateringer i 2019 («Blå muligheter») og i 2021 («Blått hav, grønn fremtid»). Dette er politiske dokumenter fra regjeringen som ikke har vært diskutert i Stortinget, i motsetning til forvaltningsplanene.

<sup>5</sup> Direktivet [EUR-Lex - 32014L0089 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/89/oj).

<sup>6</sup> Meld. St. 20 (2019 - 2020) Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene, side 130.

<sup>7</sup> Meld. St. 29 (2020 – 2021) Heilskapleg nasjonal plan for bevaring av viktige område for marin natur.



Fig. 3: Oversikt over systemene for økosystembasert forvaltning (EBM) og marin arealplanlegging (MSP) i havet og kysten av Norge.

Verken MSFD eller MSPD er innlemmet i EØS-avtalen ettersom de gjelder for havet. Det er derimot Vannrammedirektivet,<sup>8</sup> som har grunnlinja + 1 nautisk mil som ytre avgrensning. Denne økologisk sett vilkårlige grensa etablerer et skille mellom forvaltningen av havet og kysten, både i Norge og EU (Platjouw 2021). Det reiser viktige utfordringer om hvordan forvalte økosystemer helhetlig og hvordan se sammenhenger mellom tilstøtende økosystemer. Dette blir spesielt for Norge ettersom de mange øyene langs kysten trekker vår grunnlinje ut i havet og vi i tillegg har mange og dype fjorder. De juridisk definerte kystarealene utgjør dermed ca 1/3 av fastlandsarealet, relativt sett mye mer enn i europeiske kyststater med rettere kystlinjer. Vannforskriften, som innlemmer WFD i norsk rett, har dessuten en begrensning ved å ikke være innrettet mot å forvalte hele kyst-økosystemet; pelagiske arter, fisk, sjøfugl og sjøpattedyr inngår ikke. Disse forholdene tilsier at Norge bør vurdere å innføre en økosystembasert kystforvaltning som går lenger enn WFD og som harmoniserer mer med den tilsvarende forvaltningen av havet (Sander 2021).

<sup>8</sup> Water Framework Directive (WFD), bakgrunn og oversikt: [Introduction to the EU Water Framework Directive - Environment - European Commission \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000L0060) Lovtekst: [EUR-Lex - 32000L0060 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000L0060).

## 4 Innhold i MSFD og de norske havforvaltningsplanene

### 4.1 Bakgrunn og innledende sammenlikninger

#### De norske forvaltningsplanene er et politisk prosjekt

De norske havforvaltningsplanene har sin bakgrunn i politiske konflikter rundt ekspansjon av oljevirksomheten (Andersen 2017; Eilertsen 2016). Kristelig Folkeparti hadde vært i kontakt med Statens forurensningstilsyn og fått høre om at enkelte andre land laget helhetlige forvaltningsplaner. Det foreslo de å ta inn i det politiske grunnlaget for Bondevik-regjeringen da det ble forhandlet etter valget i 2001. Det kom ingen motforestillinger fra de andre to partiene, og forvaltningsplaner ble dermed lansert som en del av en oljepolitisk pakke i "Sem-erklæringen".<sup>9</sup> Våren 2002 la Bondevik-regjeringen fram stortingsmeldingen "Rent og rikt hav". Her var oljepolitikken tonet kraftig ned til fordel for den første brede gjennomgangen av en norsk havpolitikk i lys av både internasjonal utvikling og nasjonale behov. Det er imidlertid ikke mulig å forstå innretningen på forvaltningsplanene og de politiske prosessene rundt dem uten å trekke inn de oljepolitiske stridighetene som har fortsatt å dominere den politiske interessen. Det har gitt planene et nasjonalt særpreg. Det har også gitt dem en viktig politisk forankring; det synes å være bred politisk enighet om at det er nyttig å legge fram faglig informasjon for Stortinget og at planene er et godt verktøy for å avklare viktige politiske uenigheter (Sander 2018 b). Det gjelder etter hvert flere spørsmål enn bare oljeforvaltning.

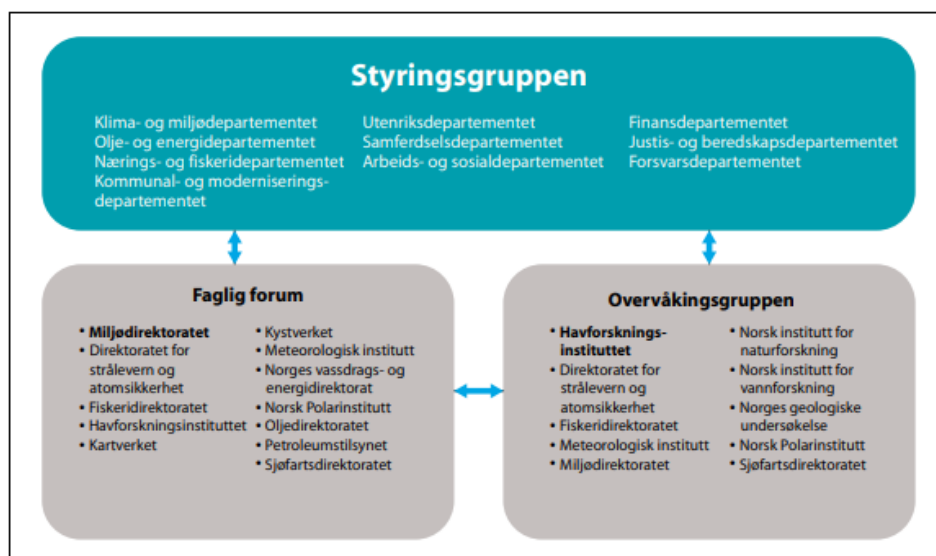


Fig. 4 Organisering av arbeidet med de norske forvaltningsplanene slik det framstilles i Forvaltningsplanmeldingen. Figuren får ikke fram at det er Regjeringen som er ansvarlig for planene.

Meldingen fra 2002 etablerte hovedtrekk i systemet som gjelder fremdeles. Visjonen om "rent og rikt hav" skulle oppnås gjennom økosystembaserte forvaltningsplaner, som først skulle lages for Barents-

<sup>9</sup> Opplysningene om dette stammer fra intervjuer med to senere ministre som deltok i forhandlingene på Sem, og med en medarbeider i SFT som ble kontaktet av Kristelig folkeparti.

havet. Planene skulle ikke være forankret i ny lovgivning, men komme som et ekstra lag av politikk over den lovbaserte sektorforvaltningen, som skulle iverksette planen. Miljøverndepartementet ble utpekt til å lede arbeidet med en tverr-departmental gruppe som viktig samordningsmekanisme. Denne departementsgruppa instruerte sine underliggende direktorater og fagetater til å samarbeide i det som etter hvert har blitt Faglig forum med ei tilknyttet Overvåkingsgruppe (Fig 4). De fikk konkrete oppdrag, laget utredninger og la dem ut på høring. Utredningene og kommentarene ble et grunnlag for departementsgruppa da den laget utkast til en plan for Regjeringen. Stoltenberg-regjeringen, som da hadde overtatt, valgte å legge fram Barentshavplanen i form av en stortingsmelding. Det innebar at den søkte forankring for sin politikk i Stortinget. Senere har det kommet planer for de to andre planområdene, Norskehavet og Nordsjøen – Skagerak, og flere oppdateringer. I 2020 ble de tre planene for første gang samlet i én stortingsmelding (Forvaltningsplanmeldingen).<sup>10</sup> Framover skal det legges fram en slik hvert fjerde år. Det markerer for alvor at systemet er blitt en etablert faglig – politisk rutine.

### **Marine Strategy Framework Directive (MSFD)**

Den viktigste bakgrunnen for MSFD var å unngå alvorlig forverring av havmiljøet, som igjen ville kunne true både «blå økonomi» og sosiale forhold i Europa.<sup>11</sup> Kommisjonen ønsket også å gjøre noe med den sektorvise og fragmenterte forvaltningen av havets miljø og å ivareta sine forpliktelser under Biodiversitetskonvensjonen og regionale havkonvensjoner. Den valgte å lage et fleksibelt instrument som ikke skulle være detaljert i å utpeke spesifikke forvaltningstiltak; det skulle skje i regional implementering. På flere områder er MSFD derfor enklere i tilnærmingene enn det beslektede Vannrammedirektivet (Soininen & Platjouw 2019).

Norges første forvaltningsplan var ferdig to år før MSFD ble vedtatt. Norske tilnærminger var kjent i Brussel og kan ha vært én inspirasjon. MSFD skiller seg imidlertid fra de norske planene på to viktige måter som man må være klar over når man skal sammenlikne.

For det første er MSFD et rammedirektiv, skrevet i en kontekst av en overnasjonal organisasjon med myndighet til å regulere medlemsstatenes virksomhet på visse områder. Det beskriver felles-europeiske tilnærminger som skal iverksettes i 23 europeiske kyststater<sup>12</sup> gjennom at de innarbeider det i sin nasjonale lovgivning, for deretter å iverksette bestemmelsene og rapportere om resultatene til Europakommisjonen (heretter: Kommisjonen). Det innebærer at hvert enkelt land må finne tilpasninger til sine egne politiske tradisjoner og administrative systemer; hver stat blir et særtilfelle. Hvis Norge skal lære av andres erfaringer for å forbedre vårt eget system, vil sammenlikning med andre stater ha stor interesse (Sander 2018c; Platjouw 2019). Det har ikke vært mulig å gå inn på i dette prosjektet. Kommisjonen sine oppsummeringer av erfaringene blir derfor den eneste mulige måten å tegne noen raske skisser av europeisk praksis. Det er en utfordring for sammenlikning at både MSFD og disse oppsummeringene må ta høyde for variasjon mellom stater, mens de norske forvaltningsplanene er konkrete løsninger for én enkelt stat. Vi sammenlikner med andre ord noe generelt med noe spesifikt.

Som et rammedirektiv definerer ikke MSFD konkret hvem som skal ha ansvar for å planlegge og beslutte. Det er opp til medlemsstatene å definere en eller flere «kompetente myndigheter».<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Meld.St.20 (2019 – 2020) Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene.

<sup>11</sup> European Commission, 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community Action in the Field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Directive)' (Communication) COM (2005) 505 final.

<sup>12</sup> Direktivets art. 26(3) innskrenker forpliktelsene til de fem «land-locked states» i Europa til å inngå i regionalt samarbeid (art. 6) og å utpeke kompetente myndigheter for det (art 7).

<sup>13</sup> Art. 7(1).



Statene bestemmer også hvem ansvarlig(-e) myndighet(-er) skal samarbeide med gjennom «administrative rammeverk som kan fremme samordning».<sup>14</sup> Det er imidlertid gjentatte understreking av behov for regionalt samarbeid gjennom eksisterende samarbeidsstrukturer, spesielt gjennom de fire regionale havkonvensjonene.<sup>15</sup> Det bør også nevnes at det på EU-nivå er laget en uformell koordineringsmekanisme for iverksettingen med eksperter og observatører.

Den overnasjonale karakteren til MSFD kommer fram i kravene om at medlemsstatene skal rapportere til Kommisjonen om hvordan de har gjennomført fasene i strategien. Kommisjonen skal gå igjennom rapportene og kan komme med tilbakemeldinger som innebærer krav til landene.<sup>16</sup> Den lager også sammenstillinger på tvers av landene om hvordan hver enkelt fase er fulgt opp, og om framgang i arbeidet med verneområder. Dette er offentlig tilgjengelige rapporter.<sup>17</sup>

En annen grunnleggende forskjell er at MSFD er en lovfestet regulering som gir anvisninger på prosedyrer og innhold i planer. De norske forvaltningsplanene er ikke lovfestet, men hviler på politisk vilje. De har grodd fram som en sedvane hvor praksis gradvis har blitt justert. Det har skapt mange rutiner og framgangsmåter, men de er ikke skrevet ned og formalisert på samme måte som i en lovtekst med veiledere. De eneste formaliserte reglene er mandatet til Faglig forum og Overvåkingsgruppa.<sup>18</sup> Utover det gjelder generelle lover og regler for arbeidet i forvaltningen, regjeringen og Stortinget, og det som anses som god forvaltningsskikk. Det gjør det utfordrende å beskrive det norske systemet. Mye kan leses ut av stortingsdokumenter og faglige utredninger som legges ut på internett og til offentlig ettersyn.<sup>19</sup> Informasjon om planprosessen i regjeringsapparatet er imidlertid ikke offentlig tilgjengelig. For å gi informasjon om det har vi måttet basere oss på intervjuer fra et PhD-prosjekt (Sander 2018a), supplert med ett supplerende intervju for denne rapporten. MSFD på sin side fremmer et generelt prinsipp om at prosessene skal være transparente og at alle interesserte parter skal gis anledning til å delta i arbeidet.<sup>20</sup>

Det er også verdt å merke seg et annet særtrekk ved MSFD. Direktivet har som formål å bidra til at politikk, avtaler og lovgivning er enhetlig og samordnet (*coherent*), og at de har miljøhensyn integrert i seg.<sup>21</sup> Ambisjonen om samordning går rett i kjernen av den kanskje største utfordringen ved EBM, hvordan få en helhetlig politikk på tvers av ulike forvaltninger med ulike mål og politisk-administrative systemer. Mekanismene er først og fremst at statene koordinerer sine handlingsprogrammer

---

<sup>14</sup> Art. 13(3). Krav om konsistens med annen politikk i tiltaksprogrammene gjør det imidlertid nødvendig å samarbeide med myndigheter som har ansvar for to vanddirektiver (art 13(2)) og naturforvaltning (art. 13(4)).

<sup>15</sup> MSFD art 6(1). De fire konvensjonene er: Baltic Marine Environment Protection Commission (HELCOM); Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR); Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution (Barcelona Convention) og Convention on the Protection of the Black Sea against Pollution (Bucharest Convention).

<sup>16</sup> Kommisjonens oppgaver ved gjennomgang av landenes strategier er beskrevet i art. 12 (om God økologisk status, miljømål og overvåking) og art. 16 (om Tiltaksprogrammet). Det er også andre krav til tilbakemelding som har med funksjonaliteten til hele Direktivet, eksempelvis om hvem som er ansvarlig myndighet. Kommisjonen har makt til å sette i verk prosesser (infringement proceedings) mot medlemsland som bryter krav til prosedyrer. Utformingen av Direktivet gir imidlertid liten myndighet til å stevne land for brudd på substansielle bestemmelser.

<sup>17</sup> Kommisjonens vurdering i tre rapporter, med faglige underlagsdokumenter og individuelle tilbakemeldinger fra medlemsstatene, finnes her: [Reports - Implementation of EU Marine Policy - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/euro-marine-policy/reports-implementation-eu-marine-policy). Det er dessuten en egen rapport om arbeidet med marine verneområder, jf. MSFD art. 21.

<sup>18</sup> Se [Mandat for Faglig forum for norske havområder Faglig forum for norske havområder \(miljodirektoratet.no\)](https://miljodirektoratet.no/mandat-for-faglig-forum-for-norske-havomrader)

<sup>19</sup> Utredningene fra Faglig forum og stortingsmeldingene er lagt ut her: [Havforum \(miljodirektoratet.no\)](https://havforum.miljodirektoratet.no)

<sup>20</sup> Art 19(1) og 19(2).

<sup>21</sup> MSFD art. 1(4). Se også forordet (preamble) pkt 6 om forholdet til naturforvaltning og verneinstrument, pkt 10 om kobling til WFD, pkt 40 om forholdet til den felles fiskeripolitikken, pkt 13 om plikten til å planlegge over landegrensene, samt pkt 25 om å utvikle felles europeisk metodikk for å etablere God miljøstatus og for overvåkingsprogrammer.

mot andre europeiske direktiver som gir muligheter for reguleringer og andre virkemidler, noe MSFD ikke gjør.

### Likhet i forståelse av prosess

Beskrivelsen av økosystembasert forvaltning i avsn 1 er inspirert av en beskrivelse av politikkutvikling (policy) som en syklisk prosess. Det er også et fellestrekk i hvordan hhv EU-kommisjonen og den norske regjeringen beskriver sine systemer (Fig. 5 og 6). Etter vedtak av direktivet i 2008 har EU vært



Fig. 5: Innholdet i en marin strategi, med årstall for den første seksårssyklusen.

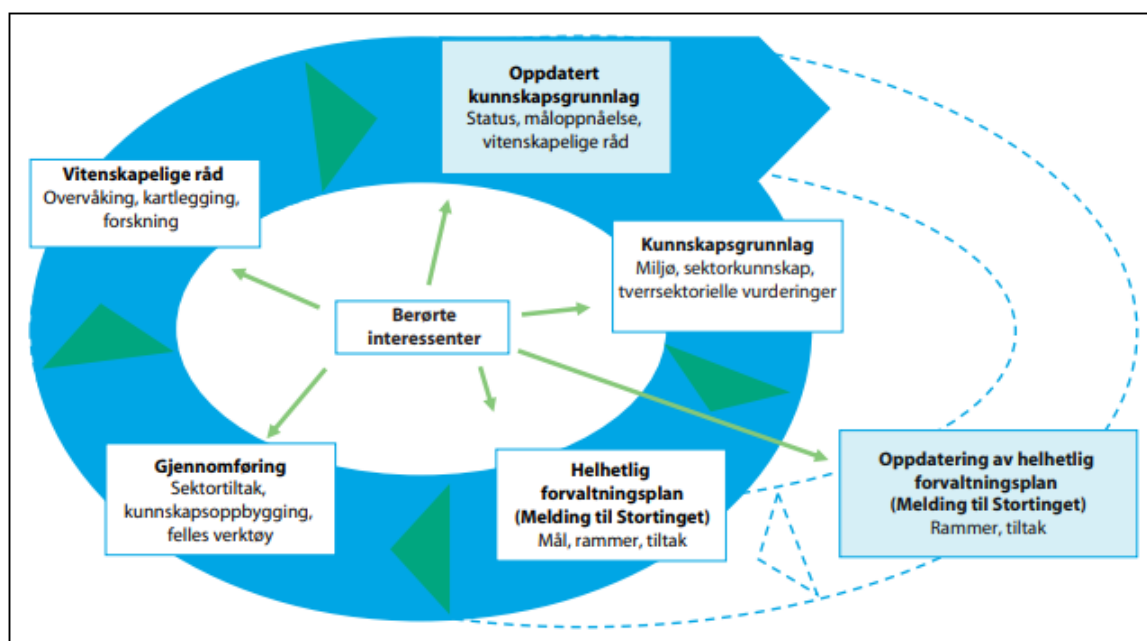


Fig. 6, Økosystembasert havforvaltning i hht Meld.St.20 (2019-2020).

igjennom én seksårsryklus av MSFD-planlegging og iverksetting og er nå i gang med sin andre. Norge startet arbeidet i 2002 og har hatt én syklus knyttet til første gangs etablering av planene i hvert havområde og litt ulikt antall oppdateringer i hver av dem etterpå. Framover vil det hvert fjerde år legges fram en stortingsmelding med oppdatering av to av planene og en grundigere revisjon av den tredje. Vi vil derfor beskrive forskjeller og likheter mellom de to systemene med utgangspunkt i de ulike fasene i disse "prosess-hjulene".

## 4.2 Formål med planene

### MSFD

Formålet med MSFD er at medlemsstatene skal iverksette de nødvendige tiltak for at havmiljøet skal oppnå eller beholde god miljøtilstand (Good Environmental Status) innen 2020.<sup>22</sup> For å oppnå det skal de utvikle og iverksette marine strategier som beskytter og bevarer havmiljøet, forhindrer at det forverres, restaurerer økosystemer og faser ut forurensning. Strategiene skal ha en økosystembasert tilnærming til forvaltning av menneskelige aktiviteter som holder samlet belastning på et akseptabelt nivå.<sup>23</sup>

Direktivet deler europeiske havområder inn i marine regioner og underregioner<sup>24</sup> som de tilgrensende statene skal søke å samarbeide om å forvalte på en enhetlig og koordinert måte. De forberedende oppgavene medlemsstatene fikk startet med at de skulle lage en innledende vurdering (initial assessment) av havets tilstand og menneskelig påvirkning på det.<sup>25</sup> Det skulle ligge til grunn for å bestemme hva som er god økologisk tilstand for det aktuelle havområdet. På bakgrunn av det skulle statene, i visse tilfeller koordinert gjennom de regionale havkonvensjonene som OSPAR og HELCOM, lage et omfattende sett av miljømål (targets) med tilhørende indikatorer som skulle vise framskritt mot å oppnå god økologisk status.<sup>26</sup> Det skulle følges opp av overvåkingsprogram for løpende vurdering av status og oppdatering av målene.

### Forvaltningsplanene

De innledende oppgavene i de norske forvaltningsplanene har mange fellestrekk med MSFD. Innenfor områdene hvor Norge har jurisdiksjon, bestemte Styringsgruppa den detaljerte avgrensningen av forvaltningsområdet for Barentshavet ut ifra økologiske kriterier. Det ble laget en serie med rapporter som vurderte status for miljøet, og for sosioøkonomiske forhold i Nord-Norge (Fig. 7). Et eget prosjekt kom med forslag til mål og miljøkvalitetsmål. Regjeringen la fram endelig versjon av målene i den første stortingsmeldingen i 2006, sammen med et første utkast til miljøkvalitetsmål. Den etablerte også et system for koordinert miljøovervåking på tvers av sektorer.

Planen fra 2006 fastslo at formålet med de norske havforvaltningsplanene er å legge til rette for verdiskapning gjennom bærekraftig bruk av havet, samtidig som økosystemenes struktur, virkemåte,

---

<sup>22</sup> Dette begrepet er forskjellig fra vannrammedirektivet. Der er målet å oppnå god økologisk tilstand (Good Ecological Status) og god kjemisk tilstand (Good Chemical Status). Dette er mer spesifikt enn i MSFD, som har kjemi innbakt som et element i beskrivelsen av god miljøtilstand (Deskriptor 5 og 8).

<sup>23</sup> MSFD art. 1.

<sup>24</sup> MSFD art. 4. Sett med norske øyne er det verdt å merke seg at det Nordøstlige Atlanterhavet er én region, mens «The Greater North Sea» er den nordligste underregionen som er definert i direktivet. MSFD oppfordrer til samarbeid med stater som ikke er EU-medlemmer (art. 4, 5 og 6).

<sup>25</sup> Se hovedoversikt over innholdet i de marine strategiene i MSFD art. 5. Den har henvisninger til seinere artikler som utdyper innholdet i de enkelte oppgavene. Fig 5 her gir også oversikt over prosessen.

<sup>26</sup> MSFD art. 10.

produktivitet og naturmangfold opprettholdes. Det har ligget fast siden.<sup>27</sup> Som alt påpekt er det derfor en dobbelt målsetting om verdiskaping og miljø som skiller dem fra MSFD.

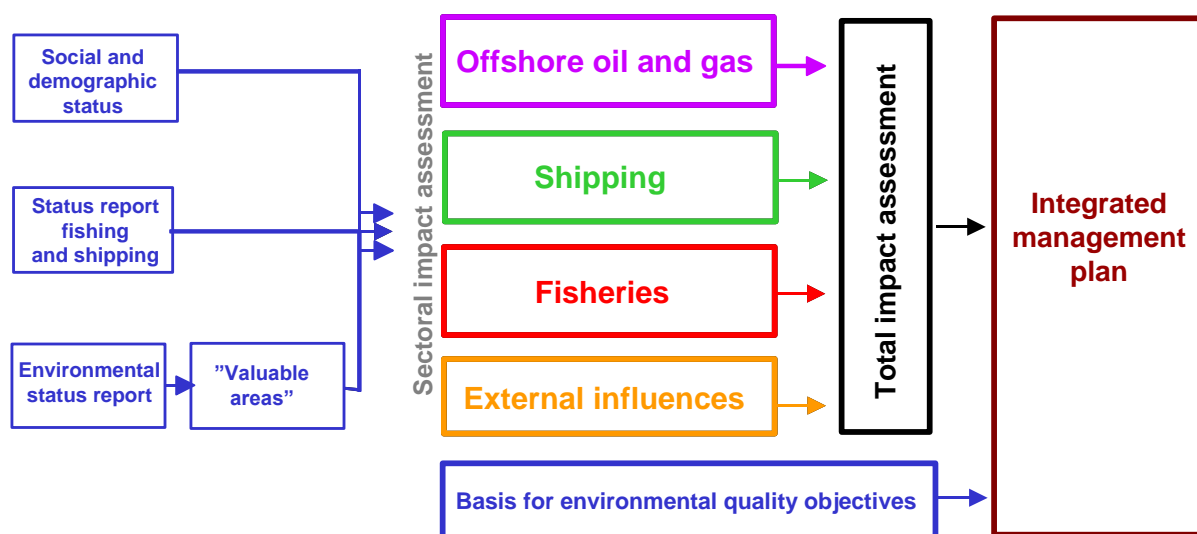


Fig. 7. Framgangsmåtene som ble utviklet i Barentshavplanen ble modell for planene for Norskehavet og Nordsjøen. Faglig forum leverte rapporter til Styringsgruppa, markert av boksene i figuren, som stod for det praktiske arbeidet med å lage planen etter instruks fra Regjeringen (høyre boks).

Det doble formålet til havforvaltningsplanene følges opp i et todelt målhierarki. I Forvaltningsplanmeldingen fra 2020 er det et sett av mål for «verdiskaping, næring og samfunn», i tidligere planer omtalt som overordnede mål. Bærekraftig bruk skal sikre verdiskaping, sysselsetting og velferd. Samtidig skal helhetlig forvaltning fremme sameksistens mellom næringer og tilpasning til miljøet. Videre er det gitt spesifikke mål for forvaltningen av fiskeri og sjømat, petroleumsvirksomhet, fornybar havenergi og sjøtransport. En fellesnevner er at det skal legges til rette for slik næringsvirksomhet. I tidligere versjoner av planene var disse målene skilt fra det som Faglig forum omtalte som mer konkrete mål for beskyttelse og bærekraftig bruk av havområdene (Faglig forum 2019:16). I Forvaltningsplanmeldingen er de nå likestilt i et felles målhierarki, men skilt ut under overskriften «naturmangfold og økosystem». Det er disse målene med tilhørende indikatorer og målesystem som er mest naturlige å bruke som sammenlikningsgrunnlag for MSFD og som vi diskuterer i fortsettelsen. Her skal bare kort nevnes at det også lages rapporter om verdiskaping og sysselsetting i de norske planene som en oppfølging av disse målene.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Forvaltningsplanmeldinga s 11. Målene som omtales i dette avsnittet står på s 15 – 17. For å sammenlikne med tidligere målformuleringer, henvises det til St.meld.nr.8 (2005-2006) om Barentshavet, kap. 7 Mål og måloppnåelse. Målene ble imidlertid til en viss grad videreutviklet i planene for de to andre havområdene slik at det var en del sprik. Det sammenstilte Faglig forum oversiktlig i rapporten om Måloppnåelse fra 2019. Den sammenstillingen la et grunnlag for fletting av mål på tvers av planene i Forvaltningsplanmeldinga.

<sup>28</sup> To rapporter om «Verdiskaping i næringene» fra 2019, se [Siste publikasjoner fra Faglig forum Faglig forum for norske havområder \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/Siste-publikasjoner-til-faglig-forum-faglig-forum-for-norske-havomrader).

## 4.3 Miljømål og systemer for å vurdere miljøstatus

### 4.3.1 Miljømål og metode for å definere og oppnå god økologisk tilstand

Både MSFD og de norske forvaltningsplanene har overordnede mål for kvaliteten på økosystemet, som vi har sett, formulert og konkretisert litt forskjellig. EU sitt overordnede mål kan forstås som mer forpliktende ved å sette et årstall for når denne kvaliteten skal oppnås og kravet om å lage et tiltaksprogram som kan oppfylle det. Funksjonen til disse målene er imidlertid lik. Utgangspunktet er at mål angir en *ambisjon*. Den kan være høy eller lav i forhold til dagens situasjon; det er et normativt valg om hvor man vil legge lista. De overordnede målene konkretiseres i et hierarki av mer konkrete målformuleringer. De har til slutt et sett av indikatorer under seg; konkrete forhold som kan måles og som skal belyse i hvilken grad et mål er nådd. Informasjon om disse indikatorene kan så samles inn for et havområde. Målene fungerer da som *målestokk*, noe som blir enklere dersom det også er definert terskelverdier for hva som er akseptabelt. Evalueringen av grad av måloppnåelse kan så skje, både for konkrete målformuleringer på et lavt nivå i målhierarkiet, og aggregert oppover, i siste instans til en samlet vurdering av i hvilken grad det overordnede målet om økosystemets kvalitative tilstand er oppnådd. En slik evaluering vil vise på hvilke områder det er utfordringer som bør løses i en plan. I planleggingen gir målene retning for hva man vil oppnå. Utfordringen blir da å finne *tiltak* som bidrar til at ambisjonen nås. På dette punktet skiller imidlertid de to systemene seg fra hverandre, som vi kommer tilbake til.

Vi skal her gå igjennom strukturen for de to settene av mål. Et sentralt spørsmål for gjennomgangen er å se i hvilken grad de norske miljømålene er sammenliknbare med MSFD sine. Det har konsekvenser for i hvilken grad Norge vil være i stand til å samarbeide med EU-land om regional havforvaltning (jf kap 5). Både beskrivelser av målhierarkiene og sammenlikningene er gjort i tabeller som i hovedsak er plassert i vedlegg for å beholde en oversiktlig tekst. Gjennomgangen av det norske systemet er ikke så detaljert som for EU da det er godt kjent av oppdragsgiveren.

#### MSFD

*"Good environmental status requires that all relevant human activities are carried out in coherence with the requirement of protecting and preserving the marine environment and the concept of sustainable use of marine goods and services by present and future generations referred to in Article 1 of Directive 2008/56/EC"* (Commission Decision 2017/848).

MSFD definerer 11 "*deskriptorer*" som til sammen skal beskrive miljøstatus (Tabell 1). I selve direktivet er kun deskriptorene omtalt, rent kvalitativt uten videre detaljering. Det er også tabeller over påvirkningsfaktorer og karakteristikk av miljøet som skal tas hensyn til (Vedlegg 4 og 5). Dette er rammer som er blitt konkretisert seinere.

Tabell 1. Oversikt over de 11 deskriptorene definert i MSFD (2008) som til sammen skal beskrive miljøtilstand. Hver deskriptor har en kvalitativ målbeskrivelse.

Descriptor (short name)	Descriptor statement
<b>D1 Biodiversity</b>	Biological diversity is maintained. The quality and occurrence of habitats and the distribution and abundance of species are in line with prevailing physiographic, geographic and climate conditions.
<b>D2 Non-indigenous species</b>	Non-indigenous species introduced by human activities are at levels that do not adversely alter the ecosystem.
<b>D3 Fish and shellfish</b>	Populations of all commercially exploited fish and shellfish are within safe biological limits, exhibiting a population age and size distribution that is indicative of a healthy stock.
<b>D4 Marine food webs</b>	All elements of the marine food webs, to the extent that they are known, occur at normal abundance and diversity and levels capable of ensuring the long-term abundance of the species and the retention of their full reproductive capacity.
<b>D5 Eutrophication</b>	Human-induced eutrophication is minimised, especially adverse effects thereof, such as losses in biodiversity, ecosystem degradation, harmful algal blooms and oxygen deficiency in bottom waters.
<b>D6 Sea floor integrity</b>	Sea-floor integrity is at a level that ensures that the structure and functions of the ecosystems are safeguarded and benthic ecosystems, in particular, are not adversely affected.
<b>D7 Hydrographical conditions</b>	Permanent alteration of hydrographical conditions does not adversely affect marine ecosystems.
<b>D8 Contaminants</b>	Concentrations of contaminants are at levels not giving rise to pollution effects
<b>D9 Contaminants in fish and other seafood</b>	Contaminants in fish and other seafood for human consumption do not exceed levels established by Community legislation or other relevant standards.
<b>D10 Marine litter</b>	Properties and quantities of marine litter do not cause harm to the coastal and marine environment.
<b>D11 Energy and noise</b>	Introduction of energy, including underwater noise, is at levels that do not adversely affect the marine environment.

To år etter at Direktivet var vedtatt kom Kommisjonen med bestemmelser om kriterier og metodiske standarder for å måle god miljøtilstand.<sup>29</sup> Bestemmelsene bygget på forberedende arbeid som var gjort i 11 komiteer, en for hver deskriptor (Cochrane 2010 for D1 er ett eksempel). Hver av deskriptorene ble inndelt i flere "kriterier", som spesifiserer målene i mer detalj. Under dette kom en

<sup>29</sup> Commission Decision 2010/477/EU: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:232:0014:0024:EN:PDF>.

rekke "indikatorer". Indikatorene var imidlertid ikke det vi vanligvis forstår med begrepet, som noe som kan måles. De var heller ytterligere spesifiseringer av delmålene. Dette er vist i vedlegg 1.

Det er gjort flere forsøk på å karakterisere indikatorene som enten påvirknings- eller statusindikatorer, eller begge deler (se for eksempel Cardoso et al., 2010, Patrício et al., 2014, Berg et al., 2014). Under utviklingen av kriteriene og indikatorene for Deskriptor 1 Biological Diversity ble det klart at det dreier seg om å kartlegge biologisk status, uten å være knyttet til spesifikke påvirkningsfaktorer (Cochrane et al., 2010). Resten av deskriptorene er rettet mot å avdekke effekter av menneskelige påvirkninger.

Det ble videre klart at deskriptoren for biologisk mangfold, som brukes på arts-, populasjon-, habitat- og økosystem-nivå, også overlapper med flere av de andre deskriptorene, for eksempel D2 non-indigenous species, D4 marine food webs og D6 sea floor integrity. Forskjellen her er bare at D2, D4 og D6 relaterer tetthet/tilstanden på enkelte deler av biologisk mangfold til spesifikke påvirkninger (for eksempel transport av arter via ballastvann, uttak av fisk eller andre spiselige organismer, og ulike former for skade på havbunnen). Det er foreslått at deskriptorene modifiseres og deles i enten biologiske eller abiotiske kategorier (Berg et al., 2014). Forslaget ble ikke fulgt opp videre. Her er det imidlertid tilstrekkelig å forstå at D1 er noe overordnet som omfatter hele dyre- og plantelivet i havet, mens de resterende deskriptorene omhandler enten selve påvirkningen (for eksempel økte nivåer av miljøgifter, søppel eller støy) eller biota/habitater som er direkte påvirket av spesifikke menneskelige aktiviteter.

I 2017 kom Kommisjonen med nye bestemmelser som videreutviklet og erstattet 2010-bestemmelsene.<sup>30</sup> Den opprinnelige strukturen med kriterier og indikatorer for hver deskriptor ble erstattet av:

- *Criteria element*. Dette tilsvarer et miljømål og beskriver en overordnet tilstand som skal tilsvare god økologisk tilstand.
- *Criteria*. Her er de opprinnelige kriteriene og indikatorene delt opp og evt. utvidet, for så å deles inn i primære og sekundære kriterier. Ikke alle deskriptorer har sekundære kriterier.
- *Methodological standards*. Her gis det litt nærmere veiledning om hvordan kartleggingen og overvåkingen skal foregå, Dette er skreddersydd til hver deskriptor og det som måtte finnes av internasjonale retningslinjer for enten geografiske skalaer eller grenseverdier.

*Dette betyr at begrepet indikator ikke lenger finnes i MSFD på europeisk nivå. Isteden skal landene og de regionale samarbeidene utvikle og spesifisere indikatorer.*

Denne inndelingen ble brukt for alle deskriptorene i "PART 1" av 2017-bestemmelsene. Unntaket er deskriptor 1 (biological diversity) som er overordnet og ikke rettet spesifikk mot noen menneskelige påvirkninger. Deskriptor 4 (marine food webs) er heller ikke revidert i PART 1 da denne til dels inngår i 1 biologisk mangfold. D1, D4, samt deler av D6 (havbunn) er derimot nærmere omtalt i ulike "Tema" i «PART II» av 2017-bestemmelsene, til dels samlet da mange kriterier for disse er overlappende. En del av disse temaene, tabellene og utdypningene stammer fra komiteen som arbeidet med å utvikle deskriptor 1 og er beskrevet i detalj i Cochrane et al. (2010):

- *Theme: Species groups of birds, mammals, reptiles, fish and cephalopods (relating to Descriptor 1)*

<sup>30</sup> Commission Decision 2017/848 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0848&from=EN>.

- Under dette temaet er det beskrevet: "Criteria, including criteria elements and methodological standards".
- Under "criteria elements" er det utgitt en tabell ("Table 1") over relevante økosystem komponenter.
- *Theme: Pelagic habitats (relating to Descriptor 1)*
  - Under dette temaet er det beskrevet: "Criteria, including criteria elements and methodological standards".
- *Theme: Benthic habitats (relating to Descriptors 1 and 6)*
  - Under dette temaet er det beskrevet: "Criteria, including criteria elements and methodological standards".
  - Under "criteria elements" er det utgitt en tabell ("Table 2") over relevante habitattyper og de tilhørende biologiske samfunnene. Denne tabellen er oppdatert i takt med den "European Nature Information System" (EUNIS). Det spesifiseres at eventuelle oppdateringer til EUNIS-typologien skal gjenspeiles i de brede habitattypene brukt i gjennomføringen av MSFD, samt det siste Commission Decision (2017/848).
  - Det gis videre veiledning om spesifikasjoner og eksisterende metoder for standardiserte overvåking og vurdering av "benthic habitats", samt noen praktiske vurderinger.
- *Ecosystems, including food webs (relating to Descriptors 1 and 4)*
  - Under dette temaet er det beskrevet: "Criteria, including criteria elements and methodological standards".
  - Videre oppgis det en kort veiledning om spesifikasjoner og standardiserte metoder for overvåking og vurdering (uten å referere til spesifikke standarder eller SOP – Standard Operating Practices manualer).

### **Havforvaltningsplanene**

De norske havforvaltningsplanene konkretiserer målene for naturmangfold og økosystem i to hovedmål:

- Naturmangfold og økosystem
- Forurensning, forurensning og risiko for akutt forurensning

Disse er videre inndelt i delmål. Hver av disse delmålene har en rekke spesifikke mål (se vedlegg 2). Strukturen kan illustreres av dette eksempelet:

Hovedmål: *Naturmangfold og Økosystem*

Delmål: Forvaltning av særlig verdifulle og sårbare områder (SVO):

- Spesifikt mål: Menneskelig aktivitet i særlig verdifulle og sårbare områder skal vise særlig aktsomhet og foregå på en måte som ikke truer områdenes økologiske funksjoner eller naturmangfold.
- Forvaltningen skal ta særlig hensyn til behovet for vern og beskyttelse av sårbare naturtyper og arter i særlig verdifulle og sårbare områder.



## Sammenlikning

Forvaltningsplanmeldingen fra 2020 reviderte de norske miljømålene på bakgrunn av en rapport fra Faglig forum. I Tabell 2 er disse vist sammen med de tilsvarende MSFD-deskriptorene. På grunn av at de norske målene er bygget opp med et noe ulikt utgangspunkt enn i MSFD, er det ikke mulig å sammenligne direkte. Flere deskriptorer kan være relevante for de ulike norske målene og omvendt. Dessuten kan detaljnivåene mellom de to systemene variere. Av disse grunnene tar vi en overordnet gjennomgang her (tabell 2). En fullstendig liste over elementene i både MSFD og de norske forvaltningsplanene er vist i vedlegg 1 og 2.

Tabell 2. Oversikt over elementene som inngår i de to hovedgruppene av miljømålene i de norske forvaltningsplanene, med de relevante deskriptorer innen MSFD samt habitats- og fugledirektivene.

Stortingsmelding 20 og M-1302/2019 - vurdering måloppnåelse		Tilsvarende MSFD/HD/FD
<i>Naturmangfold og økosystem</i>		
	Forvaltning av særlig verdifulle og sårbare områder (SVO)	Habitats Directive; D1 Biodiversity
	Forvaltning av arter og naturtyper	Habitats directive, Birds directive, D1 Biodiversity, D2 Non-indigenous species
	Bærekraftig høsting	D3 Populations of exploited fish and shellfish
	Marine verneområder og marine beskyttede områder	Habitats directive, Marine Protected Areas, D1 Biodiversity
	Klimaendringer og havforsuring	D7 Alterations in hydrology
<i>Forurensning, forurensning og risiko for akutt forurensning</i>		
	Helse- og miljøfarlige kjemikalier og radioaktive stoffer	D8 Contaminants
	Konsentrasjoner	inngår i D8
	Utslipp og bruk	implisitt i D8
	Operasjonelle utslipp	implisitt i D8
	Tilførsler av næringssalter, nedslamming og organisk materiale	D5/ D6
	Marin forurensning	D10
	Undervannsstøy	D11
	Risiko for akutt forurensning	Implisitt i D8, Programme of Measures
	Trygg sjømat	D9 Contaminants in seafood

Vi har også foretatt sammenlikning motsatt vei, hvordan MSFD sine kriterier har sine tilsvarende i norske mål og delmål. Dette blir så detaljert at det står i vedlegg 3. Hovedkonklusjonen er likevel klar: Det er stort sammenfall mellom disse målhierarkiene.

### 4.3.2 Karakteristikk, påvirkninger og konsekvenser

I MSFD er det oppgitt en veiledende liste over miljøkarakteristikk, delt i fire hovedkategorier: fysisk og kjemisk, habitattyper, biologiske trekk og "annet" (vedlegg 4). Disse er fremdeles gyldige, men enkelte, for eksempel habitattyper, er utvidet i revisjonen av kriteriene i 2017.

Annex IV, V og VI i MSFD gir videre veiledning i *hvordan* henholdsvis miljømål/grenseverdier, overvåkingsprogrammer og tiltaksplaner skal lages. Det oppgis imidlertid ikke konkrete eller normative referanser.

Innledningsvis i 2017-bestemmelsene skriver Kommisjonen at medlemsstatene skal få tilstrekkelig fleksibilitet, under spesifiserte forhold, til å fokusere på de påvirkninger og miljøforhold som er mest relevante for seg.<sup>31</sup> De overordnede rammene skal imidlertid være like for alle statene. Det gis mer spesifikk veiledning om prosessene som skal gås gjennom for etablering av kriteriene og indikatorene, etablering av grenseverdiene og vurdering av god miljøtilstand, men igjen er selve verdiene lagt opp til de enkelte medlemsstatene å fastsette.

### 4.3.3 Indikatorer og grenseverdier

Det som kalles for kriterier og indikatorer i selve direktivet er generelt fordi MSFD dekker havområder med stor naturlig fysisk og biologisk variasjon; Østersjøen, Nordøstatlanteren, Middelhavet og Svartehavet. Heller ikke i Kommisjonen sine bestemmelser fra 2010 og 2017 er det oppgitt konkrete grenseverdier. Dette er prinsipielt forskjellig fra Vannrammedirektivet, der det oppgis region-spesifikke tall og indekser for vurdering av god miljøtilstand. I MSFD skal miljøtilstand isteden vurderes for de regionale og sub-regionale havområdene, mens medlemsstatene skal implementere og rapportere.

OSPAR har vært sentral i utviklingen av grenseverdier for miljøgifter. For et utvalg miljøgifter har imidlertid EU utviklet grenseverdier - Environmental Quality Standards (EQS) - for konsentrasjoner i ulike deler av miljøet (vann, havbunnsediment og organismer). De første grenseverdiene kom i 2008 med et datterdirektiv under Vannrammedirektivet og har senere blitt utvidet med flere stoffer.<sup>32</sup> De brukes derfor også av de regionale konvensjonene, og de fleste av EUs grenseverdier har blitt adoptert av OSPAR og HELCOM.<sup>33</sup> Siden det er et uttalt mål for OSPAR at dens overvåking skal være direkte overførbart til MSFD-rapportering, er det et press for at de indikatorene og grenseverdiene som brukes av MSFD også skal "produseres" av OSPAR (se kap 5). OSPAR utvikler fremdeles egne grenseverdier for stoffgrupper der det trengs, sist i 2020 for Polybromerte flammehemmere (PBDE) basert på canadiske grenseverdier.<sup>34</sup> Tilsvarende kan det trekkes fram at HELCOM har gjort et banebrytende arbeid med å fastsette grenseverdier for næringsalter for å begrense eutrofi (Carstensen et al 2013).

---

<sup>31</sup> 2017/848/EU - #1-22.

<sup>32</sup> Directive 2013/39/EU. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013L0039>.

<sup>33</sup> OSPAR bruker i tillegg flere grenseverdier for miljøgifter som er utviklet av EU-kommisjonen i såkalte "dossiers", men (ennå) ikke har blitt formelt tatt i bruk i et direktiv.

<sup>34</sup> OSPAR publication 720 (2020): Background document for Canadian Federal Environmental Quality Guidelines (FEQGs) for Polybrominated Diphenyl Ethers (PBDEs) in sediment and biota.

## 4.4 Planlegging: tiltaksanalyser og valg av tiltak

MSFD har krav om å lage et tiltaksprogram som skal være utformet for å oppnå eller sikre god miljøtilstand slik den har blitt definert i den innledende fasen.<sup>35</sup> Arbeidet skal starte med å identifisere tiltak. Det kan dreie seg om tiltak som påvirker omfang av en bestemt aktivitet (input controls), som styrer hvor mye endringer av en økosystemkomponent som er tillatt (output controls), som styrer hvor og når en aktivitet kan foregå, som koordinerer tiltak, som sporer forurensning, eller økonomiske insentiver, restaureringstiltak eller informasjon.

Tiltakene skal så settes sammen i et tiltaksprogram. Programmet skal oppfylle flere betingelser som krever at det må gjøres analyser av hvilke konsekvenser tiltakene vil ha. Mest overordnet er kravet om å indikere hvordan de vil bidra til å oppnå miljømålene som er definert for havområdet. Mens dette er positive virkninger i forhold til direktivets miljømessige formål, åpner kravet om å ta hensyn til de sosiale og økonomiske konsekvensene av tiltakene for å også få fram negative så vel som positive konsekvenser på de andre dimensjonene av bærekraft. Det er imidlertid et tydelig krav om at tiltakene skal være kostnadseffektive og teknologisk gjennomførbare, og et eksplisitt krav om konsekvensanalyse (impact assessment) og kost-nytteanalyse for å belyse dette. Det vil også kreves en eller annen form for analyse av konsekvenser for å kunne ta stilling til om tiltaksprogrammet kan ha negative eller helst positive effekter på havområder utenfor landenes jurisdiksjon.

Andre krav presiserer innhold i programmet i forhold til annen lovgivning. Landene skal søke å ta inn tiltak som er krevd under Avløpsdirektivet<sup>36</sup> og Badevannsdirektivet.<sup>37</sup> Det kreves imidlertid at de tar med vernetiltak (spatial protection measures) som skal bidra til et sammenhengende og representativt nettverk av marine verneområder i hht Habitatsdirektivet og Fugledirektivet.

Endelig er det krav om at tiltaksprogrammene skal angi hvordan tiltakene skal iverksettes. Et sammendrag skal gjøres offentlig tilgjengelig for offentligheten med muligheter for å sende inn kommentarer.<sup>38</sup> Landene kan løfte behovet for tiltak opp på EU-nivå.<sup>39</sup> De er dessuten lovet bistand til å gjennomføre tiltak gjennom finansiering fra EU.<sup>40</sup>

### Forvaltningsplanene

Det går et skille mellom ansvaret for ulike deler av den norske planprosessen. Mandatet for Faglig forum sine rapporter dreier seg nesten utelukkende om det vi har kalt statusbeskrivelser i avsn. 1.<sup>41</sup> Styringsgruppa ber ikke Faglig forum om bidrag til tiltaksplanlegging. Det reflekterer et syn på skillet mellom fag og politikk i forvaltningen hvor ytre etater skal levere analyser som viser behovet for ny politikk, mens departementene som politiske sekretariater for regjeringen skal stå for utforming av politikken. Dette er imidlertid ikke et konsekvent skille i norsk forvaltning. Faglige utredninger av effekten av ulike virkemidler inngår ofte som et hjelpemiddel for utforming av politikk.

---

<sup>35</sup> MSFD art.5(2)b med utdypende bestemmelser i art. 13 og Annex VI. Merk også art. 14 om unntak, spesielt 14(4) som sier at landene ikke trenger å utvikle og iverksette tiltak når det ikke er betydelig risiko for havmiljøet, eller kostnadene ved tiltak vil bli uproporsjonale.

<sup>36</sup> Urban Waste Water Directive: [EUR-Lex - 31991L0271 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

<sup>37</sup> Badevannsdirektivet: [EUR-Lex - 32006L0007 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

<sup>38</sup> MSFD art. 19(2)d.

<sup>39</sup> MSFD art. 15.

<sup>40</sup> MSFD art. 22(2)

<sup>41</sup> Se beskrivelse av arbeidsoppgaver i [Mandat for Faglig forum for norske havområder Faglig forum for norske havområder \(miljodirektoratet.no\)](#).

Etter en innspillskonferanse hvor interessegrupper inviteres til å komme med synspunkter på “arbeidet med stortingsmeldingen”,<sup>42</sup> er det ingen åpne prosesser eller åpent tilgjengelige dokumenter fra planprosessene i departementene og regjeringen. Basert på intervjuer, kan prosessen oppsummeres slik: Arbeidet med planene ledes av Klima- og miljødepartementet. Statssekretæren i dette departementet har derfor en sentral rolle i å lede prosessen. Den interdepartementale gruppa forbereder arbeidet. Den bruker rapportene fra Faglig forum som grunnlag for å si på hvilke områder det trengs ny politikk. Departementene blir ut ifra det bedt om å foreslå tiltak innenfor sine respektive ansvarsområder. De har selv ansvar for å ha utredet tiltakene de foreslår. I intervjuer med departementene om de to første planene (Sander 2018 b), framkom det at det var få formelle analyser av tiltak; antakelser om hvordan de ville virke så ut til å være mest begrunnet i erfaringsbasert kunnskap og skjønn. Prosessen beskrives også som politisk. Embetsverket forsøker så langt som mulig å oppnå enighet om tiltakene. Der det ikke er mulig, finnes flere interne mekanismer for å avklare uenigheter på politisk nivå. Da vil partipolitikk melde seg tydeligere i tillegg til de motsetningene som naturlig følger av at departementene er satt til å ivareta ulike interesser. Under Stoltenberg-regjeringen ble det forhandlet fram kompromisser om de vanskeligste spørsmålene på høyeste politiske nivå.<sup>43</sup> Pakkeløsninger var en utbredt måte å løse uenigheter på; alle partiene i koalisjonen skulle kunne vise til at de hadde oppnådd noe.

Tiltakene i planen presenteres i et avsluttende kapittel, i Forvaltningsplanmeldingen kalt «Helhetlige rammer og tiltak for bærekraftig bruk og bevaring av økosystemene i de norske havområdene». I likhet med tidligere planer, er det vanskelig å forstå hvorfor regjeringen har valgt akkurat disse tiltakene og ikke andre tilnærminger. Det presenteres heller ingen analyse av i hvilken grad tiltakene samlet sett vil bidra til å oppnå målene. I et kort sluttkapittel om økonomiske og administrative konsekvenser henvises det til seinere budsjettprosesser for å sette av penger og detaljutredning av tiltak.

Behandlingen av planene i Stortinget skjer etter vanlig prosedyre for meldinger. Energi- og miljøkomiteen har ansvaret for å lage en innstilling til Stortingets plenumsbehandling. Som en del av arbeidet holder den en høring hvor organisasjoner kan få legge fram sine syn. Her pleier de nasjonale miljøorganisasjonene og næringsorganisasjonene å dominere. Etter plenumsdebatten i Stortinget er saken ferdig behandlet og klar for oppfølging fra regjeringen med de merknadene flertallet i Stortinget måtte ha kommet med.<sup>44</sup>

## 4.5 Iverksetting av planen: Ansvar og mekanismer for gjennomføring,

### MSFD

Det er et krav i MSFD at tiltaksprogrammene skal settes i verk seinest ett år etter at de er «etablert».<sup>45</sup> Det er ingen bestemte krav til hvordan; det kan defineres av medlemslandene på

---

<sup>42</sup> Se beskrivelse i dokumentet “Opplegg for kommunikasjon og medvirkning”, tilgjengelig på [Planer for arbeidet \(miljodirektoratet.no\)](http://miljodirektoratet.no).

<sup>43</sup> To mekanismer var i bruk: Regjeringens underutvalg har eksistert siden 1980-tallet og er et slags indre arbeidsutvalg med statsministeren og partilederne for koalisjonspartiene i nøkkelroller. Det ble brukt under forhandlingene om den første Barentshavplanen fra 2006. Stoltenberg-regjeringene brukte etter hvert også mekling gjennom statsministerens kontor, ledet av en minister uten portefølje. Det ble brukt til oppdateringen av Barentshavplanen fra 2011 (Sander 2018b). Solberg-regjeringene har i perioder ikke hatt flertall i Stortinget bak seg og har da måttet forhandle med støttepartier utenfor regjeringen.

<sup>44</sup> Dokumenter fra behandlingen i Stortinget ligger åpent tilgjengelig, som her ved behandling av Forvaltningsplanmeldingen <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=79476>.

<sup>45</sup> MSFD art 5(2) og art 13(10).

samme måte som kompetent myndighet og samarbeidsformer. Landene skal også rapportere til Kommisjonen om framdrift i iverksetting seinest tre år etter.<sup>46</sup>

Kommisjonen oppsummerte erfaringene med tiltaksplanene i 2018.<sup>47</sup> De fleste medlemsstatene har presentert tiltak som allerede er implementert eller er pågående. Det inkluderer påkrevde tiltak under miljølovverk eller andre direktiver, for eksempel Vannrammedirektivet, Avfallsdirektivet, Fugledirektivet, Habitatsdirektivet, Avløpsdirektivet eller den felles fiskeripolitikken. Tiltakene som ble satt i verk er for det meste rettet mot påvirkninger fra menneskelige aktiviteter. I vedlegg 6 har vi listet opp de viktigste sammen med noen betraktninger om områder hvor Norge har tilsvarende tiltak.

### **Forvaltningsplanene**

Det har helt fra starten av vært forutsatt at det er de enkelte departementene som skal iverksette tiltakene i de norske forvaltningsplanene. Det er ingen offentlig kommunikasjon om hvordan dette foregår og hva som er gjennomført før i neste stortingsmelding, hvor iverksetting av tiltak kan inngå i omtalen. I intervjuer har det framkommet at Styringsgruppa lager tabeller med oversikter over alle tiltakene, hvem som har ansvar for å følge dem opp og etter hvert hvordan de er fulgt opp.

Utover de konkrete handlingspunktene inneholder planene styringssignaler til sektorforvaltningen. Mål og retningslinjer samt utpeking av Sårbare og verdifulle områder med tilhørende forventninger om aktsom adferd er viktige elementer i dette. Det er vanskelig å danne seg et bilde av i hvilken grad planene faktisk styrer sektorforvaltningen. På den ene siden avhenger det av planenes utforming (Sander 2018b). Gir de konkrete styringssignaler eller mer diffuse forventninger, avklarer de målkonflikter og virkemiddelbruk, og i hvilken grad gir de signaler om at de skal følges så lenge det er rene politiske instrumenter med rom for skjønn og ikke forankret i juridisk bindende standarder og prosedyrer? På den annen side avhenger det av sektorforvaltningens evne og vilje til å la seg styre av sektorovergripende planer som kan inneholde styringssignaler i konflikt med sektorenes primære mål og gripe inn i det som mange ser på som deres eget domene. Så langt vi kjenner til er det ikke gjort systematiske vurderinger av dette.

## **4.6 Overvåking av miljøtilstand og tiltakenes effekt**

### **MSFD**

Kommisjonen oppsummerte erfaringer med landenes overvåkingsprogrammer i 2017.<sup>48</sup> Fra de 20 medlemsstatene ble det rapportert over 200 overvåkingsprogrammer, herunder nesten 1000 underprogrammer. Det meste av overvåkingsinnsatsene (73%) dreide seg om miljøtilstanden og konsekvenser av påvirkninger (impacts). Andre programmer fokuserte på selve påvirkningene, menneskelige aktiviteter som forårsaker påvirkningene og effekten av tiltakene.

De fleste programmene ble gjennomført i kystnære farvann og de økonomiske sonene (EEZ). Kun 6% av overvåkingen ble gjennomført utenfor EEZ.

Det var en del ulikhet i hvor langt man var kommet i overvåkingen av de 11 deskriptorene. I 2017 var ingen deskriptorer fullt ut dekket av alle medlemsstatene, og de fleste hadde i alle fall noen

---

<sup>46</sup> MSFD art. 18.

<sup>47</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council – assessing Member States' *programmes of measures* under the Marine Strategy Framework Directive (Brussels 31.7.2018 COM (2018) 562 final).

<sup>48</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council – assessing Member States' *monitoring programmes* under the Marine Strategy Framework Directive (Brussels 16.1.2017 COM (2017) 3 final).

---

programmer som ikke ville være på plass innen 2020. I evalueringen kom det frem at deskriptorer som allerede inngår i for eksempel analyser av miljøgifter i miljø og sjømat, regulering av fiskebestander eller inngår i habitats- eller fugledirektivene, hadde de mest utviklede overvåkingsprogrammene (D9 Contaminants in seafood, D3 Commercial fish, D5 Eutrophication, D7 Alterations in hydrology, D8 Contaminants og D1 Biodiversity – fisk og fugler).

Når det gjelder hvor godt overvåkingen dekker behovet for evaluering av GES ble det klart at "lett målbare" deskriptorer var vurdert til å være mest tilstrekkelig for vurdering av måloppnåelse – for eksempel undervannsstøy eller tilstanden på havbunnen. Interessant var at miljøgifter i sjømat ble vurdert som ikke tilstrekkelig for å fastsette om GES var oppnådd.

Det ble konkludert at overvåkingen var kommet langt på vei, men ikke i takt med de opprinnelige målet – at GES skulle oppnås på tvers av alle europeiske havområdene innen 2020. Det ble satt et mål for å øke samarbeid mellom nærliggende medlemsstatene for å fremme sammenlignbarhet og helhetlig tilstandsvurdering.

### Forvaltningsplanene

Overvåkingsgruppa har ansvaret for å lage årlige rapporter om tilstand, påvirkninger og utvikling i de marine økosystemene, basert på overvåking av 122 indikatorer.<sup>49</sup> Alle overvåkingsdata som inngår skal legges inn i en offentlig database hos Miljødirektoratet.<sup>50</sup>

Faglig forum skal beskrive utviklingstrekk på enda flere områder som grunnlag for revisjon av planene.<sup>51</sup> Skillet i arbeidsdelingen beskrevet i avsn. 3.3 har ett unntak: Faglig forum har etter hvert fått i oppdrag å beskrive «gjennomføring og effekt av tiltak i tidligere forvaltningsplaner som er lagt til deltagende institusjoner i Faglig forum».<sup>52</sup> Mandatet omfatter altså ikke å evaluere tiltak som departementene selv har ansvar for. Denne typen evalueringer er helt sentral for å utvikle forvaltningen. Overvåking av miljøtilstanden alene kan kun si noe om endringer. Det interessante for å finne ut av om politikk virker eller ikke, er å vurdere om endringer i miljøtilstand skyldes den iverksatte politikken eller andre forhold. Eksempelvis kan økning i en fiskebestand skyldes indirekte effekter av klimaendringer, en vellykket fiskeripolitikk eller en kombinasjon. Et annet kompliserende moment ved slike vurderinger, er å trekke inn annen offentlig politikk som virker samtidig, eksempelvis skattepolitikk.

## 4.7 Evaluering

### MSFD

MSFD har et krav om at Kommisjonen skal publisere en evalueringsrapport med nærmere bestemt innhold etter hver seks-årige plansyklus.<sup>53</sup> Det er en tradisjon innenfor EU-systemet for at grunnlaget for mange slike evalueringer lages av eksterne konsulenter og at dokumentene er offentlig tilgjengelige. Rapporten etter første plansyklus kom i 2020 og oppsummeres i avsn. 3.6. Den skal bidra til et lovfestet krav om at MSFD skal revideres innen 2023. Kommisjonen er i skrivende stund i gang med å

<sup>49</sup> Om overvåkingsgruppa og dens rapporter: [Overvåkingsgruppen - Havforskningsintituttet \(hi.no\)](#) Rapportering på indikatorene legges ut på nettet på [Havindikatorer - indikatorer for tilstanden i havet \(miljodirektoratet.no\)](#).

<sup>50</sup> <https://vanmiljo.miljodirektoratet.no>.

<sup>51</sup> Se [Mandat for Faglig forum for norske havområder \(miljodirektoratet.no\)](#)

<sup>52</sup> De to siste rapportene: Faglig forum (2018) i referanselista. Denne formen for tiltaksvurdering etter beslutning og gjennomføring omtales av og til som ex-post evaluering. Det skilles fra ex-ante vurderinger før vedtak, jf. avsn.3.3. Selv om datagrunnlaget og usikkerheten er forskjellig, er det likevel i prinsippet samme type vurderinger.

<sup>53</sup> MSFD art. 20. Rapporten etter første syklus (COM(2020)259 final) finnes her [EUR-Lex - 52020DC0259 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

innhente synspunkter gjennom en offentlig medvirkningsprosess som skal ligge til grunn for forslag til revisjon.<sup>54</sup>

### Forvaltningsplanene

Det foreligger ikke noen evaluering av forvaltningsplanene utover det man kan lese seg til av selv-evaluering i stortingsmeldingene. Departementene har ved én anledning engasjert en ekstern konsulent til å evaluere det faglige arbeidet. Den førte til enkelte omorganiseringer. Stortinget er på mange måter den fremste målgruppen. Derfra har det kommet synspunkter på planene gjennom komitéinnstillinger og plenumsdebatter, inkludert henstillinger om systematikk i oppdatering og revisjoner.

## 4.8 MSFD i praksis: Kommisjonen sin oppsummering

Her vil vi sammenstille noen av hovedfunnene fra Kommisjonen sin evaluering fra 2020 av hvordan direktivet har fungert på tvers av alle landenes iverksetting.

Innledningsvis kan vi slå fast at EU ikke nådde det lovfestede målet om god miljøtilstand i europeiske hav senest innen 2020. Kommisjonen sier ikke dette så direkte av en rekke mer tekniske årsaker. Derimot henviser den til at tap av marin biodiversitet, som den kaller en hjørnestein i vurdering av god miljøtilstand, ikke ble stanset under den første syklusen av MSFD. Likevel trekker den fram at det er oppnådd framgang på en rekke områder: Data og kunnskap er samlet og forbedres kontinuerlig; på enkelte områder, som undervannsstøy og plast, har ny kunnskap også bidratt til ny politikk. Den felles implementeringsstrategien har vært til god hjelp. Det har vært åpne og transparente prosesser som har gitt anledning til medvirkning og økt kunnskapen om havet. De regionale havkonvensjonene har fått mye støtte fra EU og har gjort framskritt for å fremme regional gjennomføring, om enn i ulik grad. Direktivet har også bidratt til å oppfylle EU sine internasjonale forpliktelser. Evalueringen inneholder dessuten en gjennomgang av i hvilken grad andre EU-direktiver og strategier er harmonisert med MSFD og hvordan landene har brukt dem for å redusere påvirkninger på havmiljøet.

Kommisjonen trekker fram følgende hovedutfordringer framover:

- Mer enhetlig og ambisiøs fastsetting av «god miljøtilstand»  
Til tross for at MSFD ble oppdatert med nærmere bestemmelser om dette i 2017, er det fremdeles stor variasjon i landenes beskrivelser av begrepet. Enkelte av de regionale havkonvensjonene har imidlertid gjort framskritt i å definere felles indikatorer med noen tilfeller av terskelverdier. For miljøgifter har man kommet et stykke på vei med å harmonisere terskelverdier mellom MSFD, regionale havkonvensjoner, og nasjonale terskelverdier. MSFD sitt krav om å oppnå god miljøtilstand innen 2020 har også fått landene til å ikke være ambisiøse nok i sine definisjoner av hva denne tilstanden skal innebære.
- Sikre effektive tiltak.  
Medlemslandene har funnet det vanskelig å vurdere effekten av tiltak på havmiljøet. Det gjelder særlig når de skal ta hensyn til samvirkende effekter mellom flere tiltak i ei tiltakspakke. Det meldes også om at det tar tid å iverksette tiltakene. Kommisjonen foreslo at det i neste syklus kan være en fordel å konsentrere innsatsen om å redusere de alvorligste påvirkningene. Videre framhevet den at det trengs bedre evaluering av i hvilken grad tiltakene bidrar til å nå definerte miljømål og god miljøtilstand, og hvor effektivt de bidrar (effectiveness og efficiency).

<sup>54</sup> Se oversikt over planlagt prosess her: [Law - The review of the Directive - Environment - European Commission \(europa.eu\)](http://law.europecommission.eu/Environment/Policy-areas/Environment/MSFD/MSFD-review)

Vernetiltakene som landene meldte inn har bidratt til å doble vernet areal i EU siden 2012 så det globale målet om minst 10% marint vern ble nådd. Imidlertid mangler det et *nettverk* av representative verneområder. Det er også en rekke svakheter ved forvaltningen av områdene som gjør det uklart i hvilken grad de bidrar til effektiv beskyttelse.

- **Strømlinjeforming av iverksettingen**  
Det har tatt tid å «gå opp løypa» første gang når alle framgangsmåter og rutiner måtte etableres. Misforståelser har oppstått underveis. For eksempel er det mange land som ikke koblet mål og tiltak. Overvåkingsprogrammene var heller ikke innrettet mot å måle effekten av tiltak, noe som blir forklart med at programmene ble etablert før tiltakene slik at overvåkingen ikke ble innrettet mot det. Ressursene som har vært satt av har derfor vært for knappe. Det kan bøtes på blant annet ved å synkronisere landenes rapporteringsforpliktelser på tvers av direktiver og å effektivisere rapporteringen.
- **Bedre integrering av politikk**  
Ca 75% av tiltakene fra medlemslandene kom fra annen lovgivning. Derfor er strømlinjeforming og koordinering mot sektorpolitikk som styrer maritime aktiviteter og påvirkninger helt sentralt, både i EU og i medlemslandene. Kommisjonen advarte spesielt mot at Blå vekst-strategi kan undergrave ambisjonene i MSFD hvis den ikke iverksettes riktig. Den tok også opp at koblingen til klima var for svak i planene, både i overvåking og politikk.
- **Øke regionalt samarbeid kraftig**  
Til tross for forbedringer, er det fremdeles stort sprik mellom landenes tilnærminger i samme region, både i vurdering av tilstand, overvåking og tiltaksprogrammer. Kommisjonen påpekte at dersom de regionale havkonvensjonene ikke fungerer tilfredsstillende i forhold til MSFD, kan statene utvikle sine egne samarbeidsmekanismer på siden av konvensjonene.
- **Sikre tilgang på sammenliknbare data**  
Det mangler mye data. Imidlertid er det også mye eksisterende data som ikke brukes. Bedre stor-skala overvåking kan også bidra. En annen utfordring er å få sammenliknbare data. Ekspertgrupper jobber for å utforme bedre metodikk. Imidlertid er det også et problem at landene tolker databehov ulikt i forbindelse med rapportering.



## 5 Regionalt samarbeid om MSFD i OSPAR

MSFD legger opp til at regionalt samarbeid er nødvendig for å utforme og gjennomføre en felles regional havpolitikk. Miljødirektoratet har imidlertid ønsket en spesiell vurdering av hva MSFD og Kommisjonens ønske om å harmonisere miljømål og indikatorer på tvers av havområder vil bety for OSPAR-samarbeidet.<sup>55</sup> Det vil kunne påvirke utforming av norske systemer for å vurdere miljøtilstand og rapportering av indikatorer til OSPAR.

OSPAR startet før MSFD kom med et program for felles overvåking og vurdering av havmiljøet (JAMP).<sup>56</sup> OSPAR var likeledes tidligere ute med å lage statusrapporter for havet (Quality Status Report - QSR). De to første kom i 2000 og 2010, fulgt av en forenklet mellomutgave i 2017, mens den neste skal komme ut i 2023.<sup>57</sup> I OSPARs nye strategi, som trådte i kraft 1. oktober 2021, er ett avsnitt viet til MSFD.<sup>58</sup> Der heter det at for stater som er med i EU, tilbyr OSPAR en ramme for samarbeid som bidrar til å oppfylle forpliktelsene i MSFD. Dette er spesifisert som et av OSPARs operasjonelle mål.<sup>59</sup> Samordningen mellom OSPARs overvåking og MSFD er derfor ganske sterk på mange områder, og OSPARs rapporter er eksplisitt utvirket med tanke på landenes behov for MSFD-rapportering. Framtidige statusrapporter skal synkroniseres med MSFDs rapporteringscyklus, noe som antakelig vil måtte bety endringer i hvor ofte de kommer ut.

I vedlegg 7 har vi sammenlignet MSFDs deskriptorer med OSPARs strategiske mål. Det viser stort sammenfall. Det er derfor også godt sammenfall mellom OSPARs mål og mål og/delmål i norske forvaltningsplaner, jf kapittel 4. Forskjeller i måten å dele opp spørsmålsstillingene gir imidlertid føringer for hvordan OSPAR konkretiserer sine operasjonelle mål. Eksempelvis er risikoene ved miljøgifter i MSFD delt i to deskriptorer, risiko for negative effekter på arter i økosystemet (deskriptor 8) og negative effekter på mennesker (deskriptor 9). Det er ikke gjort en tilsvarende inndeling i OSPARs mål (mål 2, vedlegg 7). Likevel gjør etterspørsel fra medlemslandene at OSPAR leverer separate vurderinger for økosystemeffekter og effekter på mennesker.<sup>60</sup> Den største forskjellen finner man for MSFD sine deskriptorer D3 og D4, som i stor grad omhandler effekter av fiske. For disse deskriptorene er OSPARs strategi vesentlig mer uklar i ordbruken enn MSFD, og verken ordene fiske eller fangst er nevnt. I stedet brukes uttrykk som "menneskelig aktivitet" og "kumulative effekter". Dette reflekterer at fiskerier ikke har vært en del av OSPARs tradisjonelle arbeidsområde.<sup>61</sup>

Det kan oppstå problemer og frustrasjon når EUs retningslinjer for overvåking blir satt uten å skjele til den overvåkingen som faktisk er etablert gjennom for eksempel OSPARs JAMP-program. Et eksempel er terskelverdiene for marine miljøgifter, se boks 1.

<sup>55</sup> Com. Dec 2017/848, se referanselista.

<sup>56</sup> Joint Assessment and Monitoring Programme (JAMP), se <https://www.ospar.org/documents?d=44125>

<sup>57</sup> <https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/>

<sup>58</sup> The North-East Atlantic Environment Strategy (NEAES) 2030, punkt 4.2. Se <https://www.ospar.org/documents?v=46337>

<sup>59</sup> "By 2023 OSPAR will implement the regional coordination requirements arising from Commission Decision (EU) 2017/84820 for those Contracting Parties that are EU Member States, including regional lists of elements, aggregation and assessment methods and threshold values for the North-East Atlantic region or its sub-regions" (Cross-cutting issues, SX.01). Dette viser til OSPARs Quality Status Rapport 2023, som er under arbeid.

<sup>60</sup> Dette skjer for eksempel i nettverktøyet OHAT (<https://dome.ices.dk/ohat/?assessmentperiod=2020>).

<sup>61</sup> Årsaken er antakelig forholdet til North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC), som har et mandatområde som i stor grad overlapper med OSPAR sitt. NEAFC og OSPAR har imidlertid innledet samarbeide om mer helhetlig forvaltning av områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, se [OSPAR/NEAFC Collective Arrangement | North-East Atlantic Fisheries Commission](#)

**BOKS 1. Indikatorer og terskelverdier for miljøgifter, MSFD Descriptor 8**

OSPARs assessment av miljøgifter i det marine miljø er basert på regelmessig måling av et sett med miljøgifter i sedimenter og dyr (som regel fisk eller muslinger) på et sett med stasjoner. Disse dataene blir brukt i et årlig oppdatert web-verktøy der trender og nivåer er vurdert både på stasjonsnivå og for OSPARs regioner

(<https://dome.ices.dk/OHAT/?assessmentperiod=2021>). For hvert stoff vurderes nivået på en viss stasjon opp mot én eller to terskelverdier. Konsentrasjoner under den nederste terskelverdien (BAC, Background Assessment Criterion) kan sies å være nær bakgrunnsnivå, mens konsentrasjoner over den øverste terskelverdien (dersom denne er gitt) er så høye at de kan forårsake kroniske effekter på økosystemet. Disse kriteriene har blitt utviklet i OSPAR, eventuelt at OSPAR har godkjent å bruke kriterier utviklet for andre formål (typisk mattrygghet) for den øverste terskelverdien. I de tilfeller der en terskelverdi (EQS) er blitt utviklet av EU, har disse ofte blitt tatt i bruk uten større diskusjon, men det var ingen formell, prinsipiell beslutning om å bruke EUs EQS-verdier der dette var mulig.

Det er særlig to forhold som har skapt friksjon i forholdet mellom OSPAR og EU. Den ene er at EUs retningslinjer for overvåking og vurdering av miljøgifter ikke er utviklet med tanke på hvilke organismer som faktisk overvåkes. EUs retningslinjer<sup>1</sup> slår fast at for de fleste miljøgifter er de høyeste konsentrasjonene av miljøgifter i det marine miljø hos topp-predatorene (i marint miljø antatt å være trofisk nivå 5.5), og at grenseverdiene derfor skal gjelde for marine organismer et steg lenger ned i næringskjeden (trofisk nivå 4.5, eksempelvis større fisk). En stor del av datamaterialet og den pågående overvåkingen er imidlertid på blåskjell og østers, som befinner seg mye lenger ned i næringskjeden. OSPAR (og HELCOM) har til nå ikke klart å kompensere for dette på en god måte<sup>1</sup>. Det andre forholdet gjelder selve grenseverdiene. Et eksempel er grenseverdien for polybromerte difenyletere (PBDE) for å beskytte human helse. Denne er basert på det mange mener er et meget tynt datagrunnlag, som så er ekstrapolert for å gjelde kreftrisiko. Den resulterende terskelverdien er så lav at ikke en eneste OSPAR-stasjon for fisk og musling (og trolig det meste av fisk som selges i butikkene) kan påvises å være under terskelverdien. Mens OSPARs faglige arbeidsgruppe for overvåking av marine miljøgifter (MIME) ikke ville ta denne terskelverdien i bruk, vedtok den overordnede komiteen (HASEC) at den skal brukes, og trumfet dermed MIMEs faglige råd.

I OSPARs statusrapporter (QSR) vurderes havmiljøet ut fra 30-40 felles indikatorer.<sup>62</sup> For noen av indikatorene blir vurderinger gjort tilgjengelig oftere. For miljøgifter legges for eksempel årlige vurderinger for både trend og nivå på internett.<sup>63</sup> Disse inkluderer et mer fullstendig utvalg av miljøgifter også for norske områder enn det som er med i miljøstatus.no (grunnlaget for forvaltningsplanene). På den annen side har OSPAR noe dårligere dekning av indikatorer for nordlige områder, noe som også påpekes av Faglig Forum.<sup>64</sup> Faglig Forum bruker derfor også andre kilder enn OSPAR for eksempelvis Barentshavet. Vi vil ikke gå konkret inn på å sammenlikne indikatorer i denne rapporten da det blir altfor detaljert.

<sup>62</sup> <https://www.ospar.org/work-areas/cross-cutting-issues/ospar-common-indicators>

<sup>63</sup> Vurderinger for 2020: <https://dome.ices.dk/ohat/?assessmentperiod=2020>

<sup>64</sup> Faglig Forum rapport M-1350 (2019), side 12. Se <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1350/m1350.pdf>

## 6 Oppsummering og anbefalinger

I tabellene under har vi sammenstilt forskjeller og likheter mellom MSFD og havforvaltningsplanene. Tabell 3 oppsummerer forhold som gir rammer for forvaltningen de legger opp til, mens tabell 4 oppsummerer hvordan de løser oppgavene med å utarbeide, iverksette og evaluere planer.

Tabell 3. Rammebetingelser for marin planlegging i EU/MSFD og Norge/Havforvaltningsplanene.

	<b>MSFD</b>	<b>Havforvaltningsplanene</b>
Reguleringsmessig kontekst	Ett forvaltningsinstrument spesialisert for én funksjon, supplert av andre spesialiserte instrumenter.	Ett instrument som ivaretar flere funksjoner enn EBM
Reguleringsmekanisme	Rammedirektiv for mange stater, beskrevet i lovtekst	Spesifikk tilnærming i én stat, basert på politisk vilje og utviklet gjennom sedvane
Formål	Oppnå god miljøtilstand innen 2020	Verdiskaping gjennom bærekraftig bruk samtidig som økosystemenes kvaliteter opprettholdes
Forvaltningsområde	Regional inndeling av Europas hav i fire hovedområder med underområder. Statene plikter å samarbeide om disse områdene.	Tre planområder definert av norsk jurisdiksjon og økologiske kriterier. Norge bestemmer selv samarbeid med naboland.
Ansvarlig myndighet og samarbeidsstrukturer	Medlemsstatene i EU er ansvarlig overfor Kommissjonen. De utpeker selv ansvarlig myndighet og egnede samarbeidsstrukturer.	Den norske regjeringen er ansvarlig. Samarbeidsstruktur: Interdepartemental gruppe, Faglig Forum og Overvåkingsgruppa

Hvis vi først ser på rammebetingelsene rundt planene, så har EU utviklet et sett av instrumenter med ulike funksjoner: Overordnet havpolitikk (Maritime policy), økosystembasert forvaltning (MSFD), tverrsektoriell marin arealplanlegging (MSPD) og marint vern (Natura 2000). Innenfor dette har MSFD en spesialisert funksjon i å sikre økologisk bærekraft. Det er tilsvarende i de norske havforvaltningsplanene. I tillegg formulerer de overordnet norsk havpolitikk, skal avveie mellom bruk og vern i én prosess, og har visse elementer av marin arealplanlegging som overbygning for sektorbasert arealplanlegging. Dette slår også ut i at formålet er bredere enn MSFD og inkluderer verdiskaping gjennom bærekraftig bruk.

EU valgte å lage MSFD som et rammedirektiv for medlemsstatene, mindre spesifikt enn det beslektede vannrammedirektivet og komplementært til dette. Det skal dekke alle slags marine utfordringer og gir de enkelte statene stor frihet til å organisere arbeidet som de vil. De er imidlertid forpliktet til å følge Direktivet, og Kommissjonen kan på bakgrunn av deres innsendte rapporter kreve at de gjør endringer. Blant forpliktelsene er at de skal samarbeide regionalt. De norske forvaltningsplanene gjelder derimot for én bestemt stat med sitt politisk-administrative system og med forvaltning av en

stor petroleumsvirksomhet som en politisk dominerende problemstilling. Norge er ikke underlagt overnasjonal styring fra EU i havpolitikken.

Tabell 4. Oppsummering av hovedforskjeller mellom MSFD og havforvaltningsplanene sin tilnærming til planlegging, iverksetting og evaluering.

Faser i prosessen	MSFD	Havforvaltningsplanene
Målstruktur (kun for miljørettede mål)	Mål – Deskriptorer – Kriterielementer – Kriterier (primære og sekundære) – metodiske standarder	Mål – delmål – spesifikt mål – indikatorer
Terskelverdier	Ikke regulert på EU-nivå, kan gjøres regionalt og nasjonalt.	Er definert for noen indikatorer
Vurdering av miljøstatus	I «initial assessment» og overvåking. Legges ut på høring.	Overvåking og rapport om vurdering av måloppnåelse er grunnlag for plan. Legges ut på høring.
Planlegging	Krav om å lage tiltaksprogram basert på tiltaksanalyser. Legges ut på høring.	Planen lages i en lukket prosess i departementene uten krav til tiltaksanalyser eller offentlig medvirkning
Iverksetting	Krav om iverksetting innen ett år og rapportering av framdrift innen tre år	De enkelte departementene er ansvarlige for sine tiltak. Samlet gjennomgang ved neste oppdatering av plan etter fire år.
Overvåking	Overvåking av tilstand i havet og påvirkninger. Effekten av tiltak skal vurderes.	Overvåking av tilstand og noen påvirkninger, rapporteres årlig på internett. Vurdering av tiltakenes effektivitet eget oppdrag.
Evaluering	Kommisjonen skal evaluere MSFD som grunnlag for å revidere direktivet.	Ingen evaluering av prosessene. Stortinget kan ytre seg.
Medvirkning	Krav til transparens og medvirkning i alle viktige faser.	Åpenhet og medvirkning om det naturvitenskapelige bakgrunns materialet, lukkede prosesser om planlegging og politikk

EU har brukt lov for å regulere prosedyrer og stille krav om et overordnet miljøresultat. Det norske systemet hviler derimot på politisk vilje og utvikling av innhold gjennom praksis og sedvane. Det er svært få formaliserte krav til prosess og innhold. Det gjør det vanskelig å beskrive systemet. Det gir også stor fleksibilitet for en regjering som ønsker å fravike etablert sedvane, så lenge den har flertall bak seg i Stortinget.<sup>65</sup> Sammen med det doble formålet om verdiskapning og miljø, gjør det at det norske systemet framstår som mindre klart (se Tabell 4).

<sup>65</sup> Solberg-regjeringen sin Stm. 20 (2014-15) som oppdaterte Barentshavplanen kun for iskanten er kanskje det beste eksempelet. Bakgrunnen var en politisk enighet om at det ikke skulle foregå oljevirksomhet i isfylte farvann, samtidig som Stoltenberg-regjeringen hadde gitt to motstridende definisjoner av hva det innebar. Meldingen med forslag til definisjon av isgrense møtte kraftig kritikk i stortingskomiteen. Den gikk til det uvanlige skritt å sende meldingen i retur til regjeringen, som på det tidspunkt ikke hadde flertall bak seg. En viktig begrunnelse var at den ikke var laget med involvering av Faglig forum og offentlig høring. Det kan på den ene siden sees på som et uttrykk for sterk politisk støtte til plansystemet. På den annen side var det mye politisk spill bak dette. Miljøorganisasjonene jobbet for å stoppe forslaget, men turte ikke å sette substansen på prøve da de fryktet at det var flertall for regjeringens isgrense (intervjuer). Kritikk av prosedyre ble derfor enklere. For

Innenfor disse ulike rammene kan vi så sammenlikne tilnærming til planlegging etter de ulike fasene i en plan- og iverksettingsprosess.

Det er mange likheter i grunnleggende tilnærming til EBM, særlig i de innledende og mest naturvitenskapelig pregede fasene av arbeidet. Miljømål har en lik funksjon i de to systemene som målestokk for å vurdere tilstand gjennom overvåking og statusrapporter (assessments), og ambisjoner å strekke seg etter i planlegging. En sentral problemstilling for Miljødirektoratet har vært i hvilken grad det er overensstemmelse mellom miljømål og indikatorer i MSFD slik at Norge kan bidra i regionalt samarbeid med EU-land. Selv om målene er formulert og konkretisert på litt ulik måte, er det stor grad av overensstemmelse mellom de to systemene. Dette er kanskje den viktigste formen for sammenlikning ettersom det er meningen at indikatorer kan velges mer fritt. Så sant Norge har relevante indikatorer gjennom sin overvåking, så burde det være relativt enkelt å rapportere norske resultater på en måte som svarer til deskriptorene og kriteriene i MSFD, for eksempel gjennom OSPAR. Det må også understrekes at MSFD legger opp til at samarbeidet regionalt bør brukes til å formulere felles politikk for f.eks. Nordsjøen, uten at vi har gått inn på hvordan det fungerer i dag.

Miljødirektoratet har også spurt om EU sitt system for å vurdere miljøtilstand gjennom mål og indikatorer innebærer mindre skjønn enn det norske systemet. Definisjon av terskelverdier, slik det er i vannrammedirektivet, ville ha bidratt til det. Det er imidlertid ikke definert på EU-nivå, men overlatt til regionalt samarbeid og landene selv. OSPAR har kommet langt i å gjøre dette for miljøgifter, mens HELCOM har kommet langt for eutrofi. På andre områder er det få terskelverdier. Vi vurderer det som en relativt lik situasjon som i Norge og et område hvor Norge vil tjene på å samarbeide med EU og regionale konvensjoner om videre utvikling. Vi har ikke vurdert om målformuleringene i EU-systemet er mer konkrete enn de norske; her henviser vi til vedleggene.

De største forskjellene er knyttet til de påfølgende fasene med planlegging og iverksetting av en plan, og evalueringer. De norske planene framstår som en politisk ovenfra – ned tilnærming. Arbeidet er ledet av regjeringen og har bred politisk støtte. Det gir mange fordeler for mobilisering av ressurser, felles kunnskapsproduksjon, løsning av konflikter, legitimitet og gjennomføring. Her har Norge viktige erfaringer å dele (Sander 2018 c). På den annen side forklarer regjeringen i liten grad om tiltakene i planene kan forventes å få den tilsiktede effekten og om tiltakspakka vil føre til at målene nås, kort sagt, om det er sannsynlig at politikken vil virke. Det er problematisk også fordi planene skal ivareta et dobbelt formål, uten at regjeringen redegjør for hvilke avveininger som er foretatt og på hvilket grunnlag. Den legger heller ikke forslag til tiltaksprogram ut på høring som en del av planprosessen; høringsinstanser inviteres til å uttale seg om det faglige grunnlaget for planene, ikke om planene. MSFD sin tilnærming er preget av et tydeligere fokus på politikktutforming ved at tiltaksprogrammene er et eget steg i planprosessen. Direktivet er preget av mål – middel rasjonalitet som i dette steget kommer til uttrykk i kravene om å analysere tiltakenes effekt og effektivitet. Direktivet legger også opp til transparente prosesser og medvirkning om utforming av politikken, begrunnet bl.a. med en konvensjon om retten til miljøinformasjon som også Norge har tiltrådt.<sup>66</sup>

Hvis Norge skal hente inspirasjon fra EU for forbedringer, peker følgende anbefalinger seg ut, uten at vi har foretatt noen grundigere analyse av dem:

---

opposisjonen var kritikk av prosedyre et lettvent stikk til regjeringen. Realiteten i ettertid var at Solberg-regjeringen kunne bruke sin foreslåtte isgrense i oljeforvaltningen inntil en ny stortingsmelding kom med et kompromiss som samlet politisk flertall (Forvaltningsplanmeldingen s. 132).

<sup>66</sup> Århus-konvensjonen: [Konvensjon om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø - Lovdata](#)

1. Formaliser det norske systemet mer  
Dette kan skje ved lovfesting, som i MSFD. Fordeler og ulemper med lovfesting kontra et politisk basert system krever en grundigere drøfting enn sammenlikningen her. Innenfor dagens politisk baserte system bør det imidlertid kunne lages klarere beskrivelser av prosedyrer og metoder i alle fasene av arbeidet.
2. Planfasen og planenes innhold må få sterkere fokus.  
Her er det to anbefalinger:
  - a) Tiltaksanalyser  
Det bør innføres et krav om å legge fram tiltaksanalyser som grunnlag for valg av tiltak i planen, ikke kun evaluering i ettertid. Her trengs det faglig utvikling av metodikk, jf Kommisjonens erfaringsoppsummering.
  - b) Større åpenhet og medvirkning om politikktutforming.  
Regjeringen bør legge forslag til politikk ut på høring før den lager en endelig versjon av planene. Dette bør være et enkelt tiltak å innføre som kan føre til mer relevante offentlige diskusjoner. Det bør også kunne gi bedre forankring for politikken blant samfunnsaktører som skal etterleve reguleringer og andre tiltak. Involvering kan også bety at man kan få mobilisert aktører utenfor forvaltningen til å komme med egne tiltak så planarbeidet blir en kilde til felles dugnad (kollektiv handling).

Disse forslagene må også sees i lys av kravene i Utredningsinstruksen om å analysere tiltak og om høring av forslag til tiltak.<sup>67</sup>
3. Planene bør evalueres  
Læring og utvikling krever at planer og planprosesser evalueres med jevne mellomrom og at det brukes til å utvikle bedre framgangsmåter, jf pkt 1. Et nærliggende eksempel er evalueringene som ble laget etter første syklus av de norske vannforvaltningsplaner. Det førte til endringer i opplegget forut for andre syklus.
4. Samarbeid med EU om felles problemstillinger  
Norge ligger langt framme på mange områder av det faglige arbeidet. Samtidig er det mange felles utfordringer knyttet til terskelverdier, overvåking, målevaluering, tiltaksevaluering mm som tilsier at vi bør samarbeide tett med EU.

---

<sup>67</sup> Se [Instruks om utredning av statlige tiltak \(utredningsinstruksen\) - Lovdata](#) særlig pkt. 2-1 og 3-3, og orientering om denne på [Utredningsinstruksen - regjeringen.no](#)

---

## 7 Referanser

- Andersen, G. (2017): *Parlamentets natur. Utviklingen av norsk miljø- og petroleumspolitik (1945–2013)*, Universitetsforlaget, Oslo. Åpent tilgjengelig på [Parlamentets natur - Idunn](#)
- Arktisk Råd (2013): *Ecosystem-based management in the Arctic*. Arctic Council, Tromsø [Ecosystem-Based Management in the Arctic \(arctic-council.org\)](#)
- Cardoso, A., S. Cochrane, H. Doerner, J. Ferreira, F. Galgani, C. Hagebro, G. Hanke, N. Hoepffner, P. Keizer, R. Law, S. Olenin, G. Piet, J. Rice, S. Rogers, F. Swartenbroux, M. Tasker & W. Van De Bund authors – H. Piha H. (editor) (2010): *Scientific Support to the European Commission on the Marine Strategy Framework Directive - Management Group Report*. EUR 24336 EN. Luxembourg, Publications Office of the European Union; 2010. JRC58097
- Carstensen, J., J.H. Andersen, K. Dromph, V. Fleming-Lehtinen, S. Simis, B. Gustavsson, A. Norkko, H. Radke, D.L.J. Petersen & T. Uhrenholdt (2013): Approaches and methods for eutrophication target setting in the Baltic Sea region. *Baltic Sea Environment Proceedings* 133. 134 pp. [http://www.helcom.fi/stc/files/Publications/Proceedings/BSEP133\\_TARGREV.pdf](http://www.helcom.fi/stc/files/Publications/Proceedings/BSEP133_TARGREV.pdf)
- Cochrane et al. (2010): *MSFD Task Group 1 Report Biological Diversity*. JRC – ICES. <https://www.ices.dk/community/Documents/SIBAS/MSFD%20TG1%20report.pdf>
- Ehler, C. & F. Douvere (2009): *Marine spatial planning. A step-by-step approach toward ecosystem-based management*. IOC Manual and Guides no 53, UNESCO, Paris. Link: [Guidance for Marine Spatial Planning | IOC UNESCO](#)
- Eilertsen, M.E. (2016): *Kunnskap, kaos og kompromisser. En studie av de politiske beslutningsprosessene knyttet til spørsmålet om eventuell petroleumsvirksomhet utenfor Lofoten og Vesterålen*. Masteroppgave, ISV – UiT.
- McLeod et al. (2005): *Scientific Consensus Statement on Marine Ecosystem-Based Management*. [Consensus Statement \(d32ogogmya1dw8.cloudfront.net\)](#)
- Olsen, E., D. Fluharty, A.H. Hoel, K. Hostens, F. Maes, F & E. Pecceu (2014): Integration at the round table: marine spatial planning in multi-stakeholder settings. *PloS one*, 2014, Vol. 9 (10).
- Patrício, J., H. Teixeira, A. Borja, M. Elliott, T. Berg, N. Papadopoulou, C. Smith, T. Luisetti, L. Uusitalo, C. Wilson, K. Mazik, N. Niquil, S. Cochrane, J.H. Andersen, S. Boyes, D. Burdon, L. Carugati, R. Danovaro & N. Hoepffner (2014): *DEVOTES recommendations for the implementation of the Marine Strategy Framework Directive*. Deliverable 1.5, 71 pp. DEVOTES project. JRC92131
- Platjouw, F.M. (2018): Marine Spatial Planning in the North Sea: Are national policies and legal structures compatible enough? The case of Norway and the Netherlands, *The International Journal of Marine and Coastal Law* 33(1): 34-78.
- Platjouw, F.M. (2021): EU og internasjonal miljørett av relevans for kystsoneforvaltning i Norge In K. Broch Hauge & K.B. Stokke (eds) (2021): *Integrert kystsoneforvaltning: Planfaglege, samfunnsvitskaplege og juridiske perspektiv*. Universitetsforlaget 2021, kap. 3.
- Sander, G. (2018a): Ecosystem-based ocean management. Kapittel 2 i *Implementation of ecosystem-based ocean management*, PhD-avhandling fra UiT, URL [Munin: Implementation of ecosystem-based ocean management \(uit.no\)](#)
- Sander, G. (2018b): Against all odds? Implementing a policy for ecosystem-based management of the Barents Sea. *Ocean and Coastal Management* 157: 111-123.
- Sander, G. (2018c): Ecosystem-based management in Canada and Norway: The importance of political leadership and effective decision-making for implementation. *Ocean and Coastal Management* 163: 485-497.

- Sander, G. (2021): Helhetlig økosystembasert forvaltning av hav og kyst. Innlegg på konferansen «Ny kunnskap om kyst- og ferskvann», Miljødirektoratet 10. – 11. november 2021. Lenke: [1.11 Sander Gunnar.pdf | Powered by Box](#)
- Soininen, S. & F.M. Platjouw (2019): Resilience and Adaptive Capacity of Aquatic Environmental Law in the EU – an Evaluation and Comparison of the WFD, MSFD and the MSPD. In: D. Langlet & R. Rayfuse (2019): *Ecosystem Approaches to Ocean Planning and Governance: Experiences from Europe and Beyond*, Brill 2019, pp. 17-79.

### Sentrale dokumenter om Marine Strategy Framework Directive

- European Commission 2005, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community Action in the Field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Directive) (Communication) COM (2005) 505 final.
- DIRECTIVE 2008/56/EC of the European Parliament and of the council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive) (Text with EEA relevance). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0056&from=EN>
- COMMISSION DECISION of 1 September 2010 on criteria and methodological standards on good environmental status of marine waters (notified under document C(2010) 5956) (Text with EEA relevance) (2010/477/EU). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:232:0014:0024:EN:PDF>
- COMMISSION DECISION (EU) 2017/848 of 17 May 2017 laying down criteria and methodological standards on good environmental status of marine waters and specifications and standardised methods for monitoring and assessment, and repealing Decision 2010/477/EU. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0848&from=EN>
- EC 2014. Common implementation strategy for the water framework directive (2000/60/EC). Guidance Document No. 32 on Biota Monitoring (the Implementation of EQSbiota) under the Water Framework Directive (2000/60/EC). European Commission Technical Report - 2014 – 083. ISBN 978-92-79-44634-4. doi: 10.2779/833200.

Følgende tre evalueringer fra Kommisjonen er referert:

- Report from the Commission to the European Parliament and the Council – assessing Member States' *monitoring programmes* under the Marine Strategy Framework Directive (Brussels 16.1.2017 COM (2017) 3 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0003&from=en>
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing Member States' *programmes of measures* under the Marine Strategy Framework Directive. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0562&from=en>
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council – on the *implementation* of the Marine Strategy Framework Directive (Directive 2008/56/EC) (Brussels 25.6.2020 COM (2020) 259 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0097&from=EN>

Hver av disse rapportene har et påfølgende "Commission staff report" med omfattende gjennomgang av hver enkelt medlemsstat.



## Sentrale dokumenter om de norske forvaltningsplanene

Fullstendig oversikt over alle **stortingsmeldingene** finnes her: [Forvaltningsplaner for norske havområder Faglig forum for norske havområder \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/forvaltningsplaner-for-norske-havomrader)

I denne rapporten har vi spesielt sett på:

St.meld. nr. 12 (2001-2002). Rent og rikt hav.

St.meld. nr. 8 (2005 – 2006) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan).

Meld.St.20 (2019 – 2020) Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene. Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet og Bordsjøen og Skagerak.

Fullstendig oversikt over alle **rapportene til Faglig forum for norske havområder** finnes her:

[Kunnskapsgrunnlaget Faglig forum for norske havområder \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/kunnskapsgrunnlaget-faglig-forum-for-norske-havomrader)

I denne rapporten har vi spesielt sett på:

Faglig forum 2018 [Økosystemtjenester – grunnlaget for verdiskaping: Faggrunnlag for revisjon av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/okosystemtjenester-grunnlaget-for-verdiskaping-faggrunnlag-for-revisjon-av-forvaltningsplanen-for-barentshavet-og-havomradene-utenfor-lofoten) M-1178 2019

Faglig forum 2018: [Status for gjennomføring og effekt av tiltak: Faggrunnlag for revisjon av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/status-for-gjennomforing-og-effekt-av-tiltak-faggrunnlag-for-revisjon-av-forvaltningsplanen-for-barentshavet-og-havomradene-utenfor-lofoten) M-1179 2018

Faglig forum 2018: [Status for gjennomføring og effekt av tiltak: Faggrunnlag for oppdatering av forvaltningsplan for Norskehavet og for Nordsjøen-Skagerrak - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/status-for-gjennomforing-og-effekt-av-tiltak-faggrunnlag-for-oppdatering-av-forvaltningsplan-for-norskehavet-og-for-nordsjoen-skagerrak) M-1244 2018

Faglig forum 2019: [Samlet påvirkning og miljøkonsekvenser: Faggrunnlag for revisjon av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/samlet-pavirkning-og-miljokonsekvenser-faggrunnlag-for-revisjon-av-forvaltningsplanen-for-barentshavet-og-havomradene-utenfor-lofoten) M-1299 2019.

Faglig forum 2019: [Vurdering av måloppnåelse: Faggrunnlag for revisjon og oppdatering av forvaltningsplanene for norske havområder - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/vurdering-av-maloppnaelse-faggrunnlag-for-revisjon-og-oppdatering-av-forvaltningsplanene-for-norske-havomrader) M-1302 2019.

Faglig forum 2019: [Sammendrag av det faglige grunnlaget for revisjon og oppdatering av forvaltningsplanene for havområdene - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/sammendrag-av-det-faglige-grunnlaget-for-revisjon-og-oppdatering-av-forvaltningsplanene-for-havomradene) M 1350 2019.

**Overvåkingsgruppa** har egne nettsider hvor alle dens rapporter er tilgjengelige:

<https://overvakingsgruppen.hi.no/statusrapporter>

# Vedlegg

## Vedlegg 1: Kriterier og indikatorer i MSFD

Vedlegget inneholder ei liste over kriterier og indikatorer for hver av de 11 MSFD deskriptorene i hht Commission Decision 2010/477/EU. Merk at for alle deskriptorene, unntatt D1 Biodiversity og D4 Marine food webs, er kriteriene revidert og gitt i mer detalj. I flere tilfeller (f.eks. D5) er det henvist til internasjonale grenseverdier.<sup>68</sup>

Descriptor	Criteria	Indicators
D1 Biological diversity	1.1 Species distribution	1.1.1 Distributional range
		1.1.2 Distributional pattern within the latter, where appropriate
		1.1.3 Area covered by the species (for sessile/benthic species)
	1.2 Population size	1.2.1 Population abundance and/or biomass, as appropriate
	1.3 Population condition	1.3.1 Population demographic characteristics (e.g. body size or age class structure, sex ratio, fecundity rates, survival/ mortality rates)
		1.3.1 Population genetic structure, where appropriate
	1.4 Habitat distribution	1.4.1 Distributional range 1.4.2 Distributional pattern
1.5 Habitat extent	1.5.1 Habitat area 1.5.2 Habitat volume, where relevant	
1.6 Habitat condition	1.6.1 Condition of the typical species and communities 1.6.2 Relative abundance and/or biomass, as appropriate 1.6.3 Physical, hydrological and chemical conditions	
	1.7 Ecosystem structure	1.7.1 Composition and relative proportions of ecosystem components
D2 Non-indigenous species	2.1 Abundance and state characterisation of non-indigenous species, in particular invasive species	2.1.1 Trends in abundance, temporal occurrence and spatial distribution in the wild of non-indigenous species, particularly invasive non-indigenous species, notably in risk areas, in relation to the main vectors and pathways of spreading of such species

<sup>68</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0848&from=EN>

Descriptor	Criteria	Indicators
	2.2 Environmental impact of invasive non-indigenous species	2.2.1 Ratio between invasive non-indigenous species and native species in some well studied taxonomic groups (e.g. fish, macroalgae, molluscs) that may provide a measure of change in species composition (e.g. further to the displacement of native species)
D3 Populations of commercially exploited fish and shellfish	3.1. Level of pressure of the fishing activity	3.1.1 Fishing mortality  3.1.2 Ratio between catch and biomass index (hereinafter 'catch/biomass ratio')
	3.2. Reproductive capacity of the stock	3.2.1 Spawning Stock Biomass (primary indicator)  3.2.2 Biomass indices (secondary indicator)
	3.3. Population age and size distribution	Proportion of fish larger than the mean size of first sexual maturation
D4 Marine food webs	4.1. Productivity (production per unit biomass) of key species or trophic groups	4.1.1 Performance of key predator species using their production per unit biomass (productivity)
	4.2. Proportion of selected species at the top of food webs	4.2.1 Large fish (by weight)
	4.3. Abundance/distribution of key trophic groups/species	4.3.1 Abundance trends of functionally important selected groups/species
D5 : Human-induced eutrophication	5.1. Nutrients levels	5.1.1 Nutrients concentration in the water column 5.1.2 Nutrient ratios (silica, nitrogen and phosphorus), where appropriate
	5.2. Direct effects of nutrient enrichment	5.2.1 Chlorophyll concentration in the water column 5.2.2 Water transparency related to increase in suspended algae, where relevant 5.2.3 Abundance of opportunistic macroalgae  5.2.4 Species shift in floristic composition such as diatom to flagellate ratio, benthic to pelagic shifts, as well as bloom events of nuisance/toxic algal blooms (e.g. cyanobacteria) caused by human activities
	5.3. Indirect effects of nutrient enrichment	5.3.1 Abundance of perennial seaweeds and seagrasses (e.g. fucoids, eelgrass and Neptune grass) adversely impacted by decrease in water transparency  5.3.2 Dissolved oxygen, i.e. changes due to increased organic matter decomposition and size of the area concerned

Descriptor	Criteria	Indicators
D6 Sea-floor integrity	6.1. Physical damage, having regard to substrate characteristics	6.1.1 Type, abundance, biomass and areal extent of relevant biogenic substrate  6.1.2 Extent of the seabed significantly affected by human activities for the different substrate types
	6.2. Condition of benthic community	6.2.1 Presence of particularly sensitive and/or tolerant species  6.2.2 Multi-metric indexes assessing benthic community condition and functionality, such as species diversity and richness, proportion of opportunistic to sensitive species  6.2.3 Proportion of biomass or number of individuals in the macrobenthos above some specified length/size  6.2.4 Parameters describing the characteristics (shape, slope and intercept) of the size spectrum of the benthic community
D7 Permanent alteration of hydrographical conditions	7.1. Spatial characterisation of permanent alterations	7.1.1 Extent of area affected by permanent alterations
	7.2. Impact of permanent hydrographical changes	7.2.1 Spatial extent of habitats affected by the permanent alteration  7.2.2 Changes in habitats, in particular the functions provided (e.g. spawning, breeding and feeding areas and migration routes of fish, birds and mammals), due to altered hydrographical conditions
D8 Concentrations of contaminants	8.1 Concentration of contaminants	8.1.1 — Concentration of the contaminants mentioned above, measured in the relevant matrix (such as biota, sediment and water) in a way that ensures comparability with the assessments under Directive 2000/60/EC
	8.2 Effects of contaminants	8.2.1 Levels of pollution effects on the ecosystem components concerned, having regard to the selected biological processes and taxonomic groups where a cause/effect relationship has been established and needs to be monitored  8.2.2 Occurrence, origin (where possible), extent of significant acute pollution events (e.g. slicks from oil and oil products) and their impact on biota physically affected by this pollution
D9 Contaminants in fish and other seafood	9.1 Levels, number and frequency of contaminants	9.1.1 Actual levels of contaminants that have been detected and number of contaminants which have exceeded maximum regulatory levels  9.1.2 Frequency of regulatory levels being exceeded

Descriptor	Criteria	Indicators
D10 Marine litter	10.1 Characteristics of litter in the marine and coastal environment	10.1.1 Trends in the amount of litter washed ashore and/or deposited on coastlines, including analysis of its composition, spatial distribution and, where possible, source
		10.1.2 Trends in the amount of litter in the water column (including floating at the surface) and deposited on the seafloor, including analysis of its composition, spatial distribution and, where possible, source
		10.1.3 Trends in the amount, distribution and, where possible, composition of micro-particles (in particular microplastics)
	10.2 Impacts of litter on marine life	10.2.1 Trends in the amount and composition of litter ingested by marine animals (e.g. stomach analysis)
D11 Energy and noise	11.1 Distribution in time and place of loud, low and mid frequency impulsive sounds	11.1.1 Proportion of days and their distribution within a calendar year over areas of a determined surface, as well as their spatial distribution, in which anthropogenic sound sources exceed levels that are likely to entail significant impact on marine animals measured as Sound Exposure Level (in dB re 1µPa <sup>2</sup> .s) or as peak sound pressure level (in dB re 1µPa <sub>peak</sub> ) at one metre, measured over the frequency band 10 Hz to 10 kHz
	11.2 Continuous low frequency sound	11.2.1 Trends in the ambient noise level within the 1/3 octave bands 63 and 125 Hz (centre frequency) (re 1µPa RMS; average noise level in these octave bands over a year) measured by observation stations and/or with the use of models if appropriate

## Vedlegg 2: Miljømål og delmål i de norske forvaltningsplanene

Liste over miljømålene og delmålene i de helhetlige forvaltningsplanene for de norske havområdene.

Hoved mål	Delmål	Spesifikke mål
Naturmangfold og økosystem	Generelt	De norske havområdene skal forvaltes slik at mangfoldet av økosystemer, naturtyper, arter og gener bevares, og slik at økosystemenes produktivitet opprettholdes. Menneskelig aktivitet i områdene skal ikke skade økosystemenes funksjon, struktur eller produktivitet.
	Forvaltning av særlig verdifulle og sårbare områder (SVO)	Menneskelig aktivitet i særlig verdifulle og sårbare områder skal vise særlig aktsomhet og foregå på en måte som ikke truer områdenes økologiske funksjoner eller naturmangfold. Forvaltningen skal ta særlig hensyn til behovet for vern og beskyttelse av sårbare naturtyper og arter i særlig verdifulle og sårbare områder.
	Forvaltning av arter og naturtyper	Naturlig forekommende arter skal finnes i levedyktige bestander som sikrer reproduksjon og langsiktig overlevelse. Arter som er særlig viktige for økosystemenes funksjon, struktur, produktivitet og dynamikk skal forvaltes slik at de kan ivareta sin rolle som nøkkelarter i økosystemet. Arter som høstes skal forvaltes innenfor sikre biologiske grenser slik at gytebestandene har god reproduksjonsevne.
	Bærekraftig høsting	Truede og sårbare arter og nasjonale ansvarsarter skal opprettholdes på, eller gjenoppbygges til, livskraftige nivåer. Menneskeskapt introduksjon og spredning av organismer som ikke hører naturlig hjemme i økosystemene skal unngås I marine naturtyper som er særlig viktige for økosystemenes funksjon, struktur, produktivitet og dynamikk, skal aktiviteter foregå på en slik måte at alle økologiske funksjoner opprettholdes. Skade på marine naturtyper som anses som truede eller sårbare skal unngås. Prinsippene for bærekraftig høsting skal ligge til grunn for forvaltningen av de levende marine ressursene Høsting skal ikke ha vesentlige negative påvirkninger på andre deler av det marine økosystemet eller økosystemets struktur. Bifangst av sjøpattedyr og sjøfugl skal reduseres til et lavest mulig nivå.

Hoved mål	Delmål	Spesifikke mål
<i>Forurensning, forspøpling og risiko for akutt forurensning</i>		Høsting av levende marine ressurser skal foregå med best tilgjengelige teknikker innenfor de ulike redskapstypene for å minimere uønskede virkninger på andre deler av økosystemet som sjøpattedyr, sjøfugl og havbunn.
		Forvaltningen av fiskerier og andre biologiske ressurser skal tilpasses endret klima, slik at bærekraftige bestander opprettholdes.
	Marine verneområder og marine beskyttede områder	Et representativt, økologisk sammenhengende og godt forvaltet nettverk av marine verneområder og marine beskyttede områder skal opprettes i norske kyst- og havområder.
	Klimaendringer og havforsuring	Bruken av marine økosystemer som karbonlagre skal ta hensyn til opprettholdelse av naturmangfold og økosystemenes naturlige funksjoner. De samlede menneskeskapte belastningene på naturtyper og arter (for eksempel korallrev) som påvirkes negativt av klimaendringer eller havforsuring skal minimeres, slik at deres funksjoner i størst mulig grad opprettholdes.
	Generelt	Utslipp og tilførsler av forurensende stoffer til de norske havområdene skal ikke føre til helseskader eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Virksomhet i havområdene skal ikke bidra til forhøyede nivåer av forurensende stoffer.
	Helse- og miljøfarlige kjemikalier og radioaktive stoffer	Konsentrasjonen av helse- og miljøfarlige kjemikalier og radioaktive stoffer i miljøet skal bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer, og tilnærmet null for menneskeskapte forbindelser. Utslipp og tilførsler av helse- og miljøfarlige kjemikalier eller radioaktive stoffer skal ikke bidra til overskridelser av disse nivåene. Utslipp og bruk av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel mot miljøet i de norske havområdene skal kontinuerlig reduseres med mål om å stanse utslippene. Operasjonelle utslipp fra virksomhet i havområdene skal ikke medføre skade på miljøet, forhøyede nivåer av forurensende stoffer i sjømat, eller bidra til økninger i bakgrunnsnivåene av olje, naturlig forekommende radioaktive stoffer eller andre miljøfarlige stoffer over tid.
Tilførsler av næringsalter, nedslamming og organisk materiale	Menneskeskapt tilførsel av næringsalter, nedslamming og tilførsel av organisk materiale skal begrenses slik at vesentlige negative effekter på naturmangfold og økosystemer i havområdene unngås.	
Marin forspøpling	Tilførsel av avfall og mikroplast til havområdene skal unngås. Mengden av avfall i hav- og kystområdene skal reduseres gjennom opprydningstiltak der det er hensiktsmessig.	

Hoved mål	Delmål	Spesifikke mål
	Undervannsstøy	Aktiviteter med støynivå som kan påvirke arters adferd skal begrenses for å unngå bestandsforflytning eller andre virkninger som kan medføre negative effekter på det marine økosystemet.
	Risiko for akutt forurensning	Risikoen for skade på miljøet og de levende marine ressursene som følge av akutt forurensning skal holdes på et lavt nivå, og skal kontinuerlig søkes ytterligere redusert. Det høye sikkerhetsnivået i sjøtransporten skal opprettholdes og styrkes. Den statlige beredskapen mot akutt forurensning skal være tilpasset og dimensjonert ut fra den til enhver tid gjeldende miljørisiko.



## Vedlegg 3: Deskriptorer og kriterier i MSFD sammenliknet med relevante norske delmål

Merk at noen kriterier er relevant for flere norske delmål, mens enkelte MSFD kriterier er regulert under egne norske forvaltningsregimer, eller er omfattet av de detaljerte indikatorer innenfor NFP.

MSFD Descriptor	MSFD Criteria	NFP mål/ delmål
D1 Biological diversity	1.1 Species distribution	1. Truede og sårbare arter og nasjonale ansvarsarter skal opprettholdes på, eller gjenoppbygges til, livskraftige nivåer. 2. Bifangst av sjøpattedyr og sjøfugl skal reduseres til et lavest mulig nivå.
	1.2 Population size	Naturlig forekommende arter skal finnes i levedyktige bestander som sikrer reproduksjon og langsiktig overlevelse.
	1.3 Population condition	1. Truede og sårbare arter og nasjonale ansvarsarter skal opprettholdes på, eller gjenoppbygges til, livskraftige nivåer. 2. Høsting av levende marine ressurser skal foregå med best tilgjengelige teknikker innenfor de ulike redskapstypene for å minimere uønskede virkninger på andre deler av økosystemet som sjøpattedyr, sjøfugl og havbunn
	1.4 Habitat distribution	Truede og sårbare arter og nasjonale ansvarsarter skal opprettholdes på, eller gjenoppbygges til, livskraftige nivåer.
	1.5 Habitat extent	Truede og sårbare arter og nasjonale ansvarsarter skal opprettholdes på, eller gjenoppbygges til, livskraftige nivåer.
	1.6 Habitat condition	1. Skade på marine naturtyper som anses som truede eller sårbare skal unngås. 2. Et representativt, økologisk sammenhengende og godt forvaltet nettverk av marine verneområder og marine beskyttede områder skal opprettes i norske kyst- og havområder. 3. De samlede menneskeskapte belastningene på naturtyper og arter (for eksempel korallrev) som påvirkes negativt av klimaendringer eller havforsuring skal minimeres, slik at deres funksjoner i størst mulig grad opprettholdes.
	1.7 Ecosystem structure	1. Arter som er særlig viktige for økosystemenes funksjon, struktur, produktivitet og dynamikk skal forvaltes slik at de kan ivareta sin rolle som nøkkelarter i økosystemet. 2. I marine naturtyper som er særlig viktige for økosystemenes funksjon, struktur, produktivitet og dynamikk, skal aktiviteter foregå på en slik måte at alle økologiske funksjoner opprettholdes. 3. Forvaltningen av fiskerier og andre biologiske ressurser skal tilpasses endret klima, slik at bærekraftige bestander opprettholdes. 4. Bruken av marine økosystemer som karbonlagre skal ta hensyn til opprettholdelse av naturmangfold og økosystemenes naturlige funksjoner.

MSFD Descriptor	MSFD Criteria	NFP mål/ delmål
D2 Non-indigenous species	2.1 Abundance and state characterisation of non-indigenous species, in particular invasive species	Menneskeskapt introduksjon og spredning av organismer som ikke hører naturlig hjemme i økosystemene skal unngås.
	2.2 Environmental impact of invasive non-indigenous species	Kommer under spesifikke mål/delmål for forvaltning av uønskede eller fremmede arter (for eksempel kongekrabbe, snøkrabbe osv.).
D3 Populations of commercially exploited fish and shellfish	3.1. Level of pressure of the fishing activity	1. Prinsippene for bærekraftig høsting skal ligge til grunn for forvaltningen av de levende marine ressursene. 2. Høsting skal ikke ha vesentlige negative påvirkninger på andre deler av det marine økosystemet eller økosystemets struktur
	3.2. Reproductive capacity of the stock	Arter som høstes skal forvaltes innenfor sikre biologiske grenser slik at gytebestandene har god reproduksjonsevne.
	3.3. Population age and size distribution	Arter som høstes skal forvaltes innenfor sikre biologiske grenser slik at gytebestandene har god reproduksjonsevne.
D4 Marine food webs	4.1. Productivity (production per unit biomass) of key species or trophic groups	Høsting skal ikke ha vesentlige negative påvirkninger på andre deler av det marine økosystemet eller økosystemets struktur.
	4.2. Proportion of selected species at the top of food webs	Implisitt under delmål "Bærekraftig høsting"
	4.3. Abundance/distribution of key trophic groups/species	Implisitt under delmål "Bærekraftig høsting"
D5 Human-induced eutrophication	5.1. Nutrients levels	Menneskeskapt tilførsel av næringsalter, nedslamming og tilførsel av organisk materiale skal begrenses slik at vesentlige negative effekter på naturmangfold og økosystemer i havområdene unngås.
	5.2. Direct effects of nutrient enrichment	Menneskeskapt tilførsel av næringsalter, nedslamming og tilførsel av organisk materiale skal begrenses slik at vesentlige negative effekter på naturmangfold og økosystemer i havområdene unngås.
	5.3. Indirect effects of nutrient enrichment	Menneskeskapt tilførsel av næringsalter, nedslamming og tilførsel av organisk materiale skal begrenses slik at vesentlige negative effekter på naturmangfold og økosystemer i havområdene unngås.
D6 Sea-floor integrity	6.1. Physical damage, having regard to substrate characteristics	Høsting av levende marine ressurser skal foregå med best tilgjengelige teknikker innenfor de ulike redskapstypene for å minimere uønskede virkninger på andre deler av økosystemet som sjøpattedyr, sjøfugl og havbunn
	6.2. Condition of benthic community	Bunndyr inngår som spesifikk indikator innen NFP - både for hårbunn og bløtbunn/ makrofauna og megafauna.

MSFD Descriptor	MSFD Criteria	NFP mål/ delmål
D7 Permanent alteration of hydrographical conditions	7.1. Spatial characterisation of permanent alterations	<i>Ikke nevnt spesifikk som delmål, men endringer i hydrologiske egenskaper (f.eks under konstruksjon av broer, flytende vindparker osv.) er regulert av miljømyndighetene. Havforsuring inngår også i nasjonale overvåkingsprogrammer.</i>
	7.2. Impact of permanent hydrographical changes	<i>Som ovenfor</i>
D8 Concentrations of contaminants	8.1 Concentration of contaminants	1. Konsentrasjonen av helse- og miljøfarlige kjemikalier og radioaktive stoffer i miljøet skal bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer, og tilnærmet null for menneskeskapt forbindelse. Utslipp og tilførsler av helse- og miljøfarlige kjemikalier eller radioaktive stoffer skal ikke bidra til overskridelser av disse nivåene. 2. Risikoen for skade på miljøet og de levende marine ressursene som følge av akutt forurensning skal holdes på et lavt nivå, og skal kontinuerlig søkes ytterligere redusert. 3. Det høye sikkerhetsnivået i sjøtransporten skal opprettholdes og styrkes. 4. Den statlige beredskapen mot akutt forurensning skal være tilpasset og dimensjonert ut fra den til enhver tid gjeldende miljørisiko.
	8.2 Effects of contaminants	1. Utslipp og bruk av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel mot miljøet i de norske havområdene skal kontinuerlig reduseres med mål om å stanse utslippene. 2. Operasjonelle utslipp fra virksomhet i havområdene skal ikke medføre skade på miljøet, forhøyede nivåer av forurensende stoffer i sjømat, eller bidra til økninger i bakgrunnsnivåene av olje, naturlig forekommende radioaktive stoffer eller andre miljøfarlige stoffer over tid.
D9 Contaminants in fish and other seafood	9.1 Levels, number and frequency of contaminants	1. De norske havområdene skal være en kilde til trygg sjømat. 2. Risikoen for skade på miljøet og de levende marine ressursene som følge av akutt forurensning skal holdes på et lavt nivå, og skal kontinuerlig søkes ytterligere redusert.
D10 Marine litter	10.1 Characteristics of litter in the marine and coastal environment	1. Tilførsel av avfall og mikroplast til havområdene skal unngås. 2. Mengden av avfall i hav- og kystområdene skal reduseres gjennom opprydningstiltak der det er hensiktsmessig
	10.2 Impacts of litter on marine life	Dekket under spesifikke nasjonale undersøkelser og tiltak.
D11 Energy and noise	11.1 Distribution in time and place of loud, low and mid frequency impulsive sounds	Aktiviteter med støynivå som kan påvirke arters adferd skal begrenses for å unngå bestandsforflytning eller andre virkninger som kan medføre negative effekter på det marine økosystemet.
	11.2 Continuous low frequency sound	Aktiviteter med støynivå som kan påvirke arters adferd skal begrenses for å unngå bestandsforflytning eller andre virkninger som kan medføre negative effekter på det marine økosystemet.

## Vedlegg 4: MSFD sin liste over miljøegenskaper

Tabellen viser hvilke miljøegenskaper medlemslandene må ta hensyn til i sin implementering av MSFD og påfølgende rapportering. Dette er hentet fra Annex III i MSFD (2008), Table 1.

### Characteristics

Physical and chemical features	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Topography and bathymetry of the seabed,</li> <li>– annual and seasonal temperature regime and ice cover, current velocity, upwelling, wave exposure, mixing characteristics, turbidity, residence time,</li> <li>– spatial and temporal distribution of salinity,</li> <li>– spatial and temporal distribution of nutrients (DIN, TN, DIP, TP, TOC) and oxygen,</li> <li>– pH, pCO<sub>2</sub> profiles or equivalent information used to measure marine acidification.</li> </ul>
Habitat types	<ul style="list-style-type: none"> <li>– The predominant seabed and water column habitat type(s) with a description of the characteristic physical and chemical features, such as depth, water temperature regime, currents and other water movements,</li> <li>– salinity, structure and substrata composition of the seabed,</li> <li>– identification and mapping of special habitat types, especially those recognised or identified under Community legislation (the Habitats Directive and the Birds Directive) or international conventions as being of special scientific or biodiversity interest,</li> <li>– habitats in areas which by virtue of their characteristics, location or strategic importance merit a particular reference. This may include areas subject to intense or specific pressures or areas which merit a specific protection regime.</li> </ul>
Biological features	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A description of the biological communities associated with the predominant seabed and water column habitats. This would include information on the phytoplankton and zooplankton communities, including the species and seasonal and geographical variability,</li> <li>– information on angiosperms, macro-algae and invertebrate bottom fauna, including species composition, biomass and annual/seasonal variability,</li> <li>– information on the structure of fish populations, including the abundance, distribution and age/size structure of the populations,</li> <li>– a description of the population dynamics, natural and actual range and status of species of marine mammals and reptiles occurring in the marine region or subregion,</li> <li>– a description of the population dynamics, natural and actual range and status of species of seabirds occurring in the marine region or subregion,</li> <li>– a description of the population dynamics, natural and actual range and status of other species occurring in the marine region or subregion which are the subject of Community legislation or international agreements,</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– an inventory of the temporal occurrence, abundance and spatial distribution of nonindigenous, exotic species or, where relevant, genetically distinct forms of native species, which are present in the marine region or subregion.</li> </ul>
Other features	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A description of the situation with regard to chemicals, including chemicals giving rise to concern, sediment contamination, hotspots, health issues and contamination of biota (especially biota meant for human consumption),</li> <li>– a description of any other features or characteristics typical of or specific to the marine region or subregion.</li> </ul>

## Vedlegg 5: MSFD sin liste over påvirkninger og konsekvenser som skal vurderes

I selve Direktivet fra 2008 er det også oppgitt ei liste av påvirkninger og konsekvenser som skal vurderes (Annex III, Table 2). Så langt vi kan vurdere er denne lista fremdeles gyldig.

### Pressures and impacts

Physical loss	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Smothering (e.g. by man-made structures, disposal of dredge spoil),</li> <li>– sealing (e.g. by permanent constructions).</li> </ul>
Physical damage	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Changes in siltation (e.g. by outfalls, increased run-off, dredging/disposal of dredge spoil),</li> <li>– abrasion (e.g. impact on the seabed of commercial fishing, boating, anchoring),</li> <li>– selective extraction (e.g. exploration and exploitation of living and non-living resources on seabed and subsoil).</li> </ul>
Other physical disturbance	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Underwater noise (e.g. from shipping, underwater acoustic equipment),</li> <li>– marine litter.</li> </ul>
Interference with hydrological processes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Significant changes in thermal regime (e.g. by outfalls from power stations),</li> <li>– significant changes in salinity regime (e.g. by constructions impeding water movements, water abstraction).</li> </ul>
Contamination by hazardous substances	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Introduction of synthetic compounds (e.g. priority substances under Directive 2000/60/EC which are relevant for the marine environment such as pesticides, antifoulants, pharmaceuticals, resulting, for example, from losses from diffuse sources, pollution by ships, atmospheric deposition and biologically active substances),</li> <li>– introduction of non-synthetic substances and compounds (e.g. heavy metals, hydrocarbons, resulting, for example, from pollution by ships and oil, gas and mineral exploration and exploitation, atmospheric deposition, riverine inputs),</li> <li>– introduction of radio-nuclides.</li> </ul>
Systematic and/or intentional release of substances	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Introduction of other substances, whether solid, liquid or gas, in marine waters, resulting from their systematic and/or intentional release into the marine environment, as permitted in accordance with other Community legislation and/or international conventions.</li> </ul>
Nutrient and organic matter enrichment	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inputs of fertilisers and other nitrogen- and phosphorus-rich substances (e.g. from point and diffuse sources, including agriculture, aquaculture, atmospheric deposition),</li> <li>– inputs of organic matter (e.g. sewers, mariculture, riverine inputs).</li> </ul>
Biological disturbance	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Introduction of microbial pathogens,</li> <li>– introduction of non-indigenous species and translocations,</li> <li>– selective extraction of species, including incidental non-target catches (e.g. by commercial and recreational fishing).</li> </ul>

## Vedlegg 6: Kommisjonen sin oppsummering av tiltak meldt inn av medlemslandene

Disse inkluderer:

- Non-indigenous species (innvandrende arter). 13 medlemsstater har tatt i bruk tiltak for håndtering av ballastvann, samt kultiverte fremmedarter.
  - Sverige har iverksatt et nasjonalt varselssystem som informerer myndighetene om det registreres "nye" innvandrende arter og det er utviklet en beredskapsplan for å iverksette tiltak. Dette kan sammenlignes med det norske Artsdatabanken – som faktisk opererer i samarbeid med Sverige.
- Exploitation of commercial fish and shellfish (høsting av kommersielle fisk og skalldyr). Alle de 16 medlemsstatene som har levert tiltaksplan på dette temaet har iverksatt tiltak for å redusere påvirkning fra kommersielle fiskerier. Fjorten (14) stater har også implementert tiltak for å redusere påvirkning fra fritidsfiske. De fleste medlemsstatene har også iverksatt tiltak for å beskytte over-fiskede bestander eller arter, for eksempel ved å forby visse typer av redskap.
  - Norge driver aktivt kartlegging og forvaltning av fiske/skalldyr bestander og har innført kvote for fritidsfiskere (spesielt transport til utlandet).
- Nutrient input (tilførsler av næringssalter). Eutrofiering er relevant til de fleste europeiske havområdene, men Østersjøen er mest utsatt. Alle medlemsstatene har rapportert om sine tiltak for å håndtere utslippene fra vassdrag, i samsvar med Vannrammedirektivet. Det er noe ulikheter i forventninger – mens det ikke ble forventet at Østersjøen ville nå god miljøstatus innen 2020, så rapporterte Middelhavet at dette allerede var oppnådd.
  - Finland har rapportert et dedikert tiltaksprogram for spredning av Gypsum i landbruksområder, noe som reduserer innholdet i fosfor i åkrene, so da vil redusere dens tilførsel i det marine miljøet.
  - Norge rapporterer under Vannrammedirektivet har iverksatt en rakke tiltak mot utslipp av næringssalter fra bl.a. landbruk.
- Contaminants in the sea and seafood (miljøgifter I havet og sjømat). Av alle kildene til miljøgifter er tilførsel via atmosfærisk nedbør minst tatt hensyn til. De fleste landene er forpliktet til å regulere bruken og utslipp av ulike miljøgifter, under ulike regelverk og det er store forskjeller mellom medlemsstatene hvordan dette gjennomføres og rapporteres. Enkelte medlemsstatene søkte fritak fra å oppnå god miljøtilstand innen 2020, av en rekke grunner inkludert høye overvåkingskostnader. Kommisjonen kommenterte at flere av begrunnelsene ikke virket særlig troverdig og utrykte bekymring for denne delen av overvåkingen.
  - Polen har rapportert et dedikert program for å kartlegge ulike kilder til miljøgifter og rette tiltak mot hver av disse.
  - Norge ville kunne rapportere noe tilsvarende.

- Marine litter (marin forsøpling). Alle rapporterende medlemsstatene har dokumentert tiltak mot marin forsøpling, spesielt plastprodukter. De mest rapporterte tiltak er strandrydding, "fishing for litter" programmet samt formidlingsaktiviteter.
  - Frankrike har rapportert noen utvidede tiltak, for eksempel å begrense bruk av engangs plastposer, økt resirkulering samt tiltak for å begrense forsøpling fra for eksempel skalldyroppdrett.
  - Norge er en aktiv deltaker i alle disse hovedtiltakene, samt at det også er implementert forbud mot mange typer av engangsplast (for eksempel bestikk, sugerør, rørepinner og q-tips i plast).
- Energy, including underwater noise (energi inkludert undervannsstøy). Her er det rapportert en rekke tiltak, for eksempel stillegående skip, støyreduksjon fra offshore installasjoner, begrensning i bruk av lys osv. Det konstateres at det eksisterer vesentlige kunnskapshull, slik at kun 6 medlemsstater estimerte at de kunne oppnå god miljøstatus innen 2020 (men ingen har søkt fritak).
  - Norge har implementert en rekke tiltak mot undervannsstøy og det bør kunne dokumenteres andre tiltak mot energy/lys.

Av tiltak rettet mot marint biologisk mangfold er det bl.a. rapportert følgende:

- Birds (fugler). De fleste medlemsstatene rapporterte at uønsket bifangst fra kommersielt fiske var den største kilden til påvirkninger på fugl. Andre påvirkninger var søppel, innvandrende arter, oljesøl og visuell lysforstyrrelse. De fleste statene dokumenterer konkrete tiltak mot disse påvirkninger.
  - Norge bør kunne rapportere om sine tilsvarende tiltak.
- Fish and cephalopods (fisk og blekksprut). I tillegg til overfiske så ble det rapportert at det er bifangst og miljøgifter som er den største påvirkningen. I tillegg rapporteres det om tap av og skade på habitat, søppel og undervannsstøy.
  - Typiske tiltak er forbud mot fiske i utsatte områder eller forbud av redskap som skader havbunn.
  - Norge har utpekt områder der det fisket er begrenset i tid og rom og hvor det er redskapsbegrensninger. De vil kunne rapporteres tiltak. Blekksprut er mindre aktuelt.
- Water column habitats



## Vedlegg 7: Sammenlikning av MSFD sine deskriptorer og OSPAR sine mål

Tabellen sammenlikner MSFD sine deskriptorer og OSPAR sine strategiske mål (objectives), slik de er gitt i OSPAR North-East Atlantic Environment Strategy 2030. Hvert av de strategiske målene har 2-8 operasjonelle mål. Vi har bare gått inn på de operasjonelle målene i de tilfeller der det bare er deler av et strategisk mål som samsvarer med MSFD sine deskriptorer.

<b>MSFDs deskriptorer</b>	<b>OSPARs strategiske mål (operasjonelle mål der det er nødvendig)</b>
D1 Biological diversity	<u>Strategic objective 5:</u> Protect and conserve marine biodiversity, ecosystems and their services to achieve good status of species and habitats, and thereby maintain and strengthen ecosystem resilience <u>Strategic objective 7, operational objective S7.06</u> ("minimise, and where possible eliminate, incidental by-catch of marine mammals, birds, turtles and fish so that it does not represent a threat to the protection and conservation of these species")
D2 Non-indigenous species	<u>Strategic objective 7, operational objective S7.02</u> ("by 2025 OSPAR will develop a coordinated management approach to ensure the number of non-indigenous species introduced via human activity is minimised and where possible reduced to zero")
D3 Populations of commercially exploited fish and shellfish	<u>Strategic objective 7, Operational objective S7.01</u> ("analysis of cumulative effects in the marine ecosystems of the North-East Atlantic")
D4 Marine food webs	<u>Strategic objective 7, Operational objective S7.03</u> ("by 2025 OSPAR will start accounting for ecosystem services and natural capital by making maximum use of existing frameworks in order to recognise, assess and consistently account for human activities ") <u>Cross-cutting issue SX.02:</u> By 2024 OSPAR will initiate discussions on the development of a practical approach for regional-scale ecosystem-based management, including through the 'Collective Arrangement21' and in cooperation with fisheries management bodies and other competent organisations
D5 Human-induced eutrophication	<u>Strategic Objective 1:</u> Tackle eutrophication, through limiting inputs of nutrients and organic matter to levels that do not give rise to adverse effects on the marine environment
D6 Sea-floor integrity	<u>Strategic Objective 6:</u> Restore degraded benthic habitats in the North-East Atlantic when practicable to safeguard their ecosystem function and resilience to climate change and ocean acidification. <u>Strategic Objective 9:</u> Safeguard the structure and functions of the seabed/marine ecosystems by preventing significant habitat loss and physical disturbance due to human activities
D7 Permanent alteration of hydrographical conditions	<u>Strategic Objective 10:</u> Raise awareness of climate change and ocean acidification by monitoring, analysing and communicating their effects.

<p>D8 Concentrations of contaminants D9 Contaminants in fish and other seafood</p>	<p><u>Strategic Objective 11</u>: Facilitate adaptation to the impacts of climate change and ocean acidification by considering additional pressures when developing programmes, actions and measures</p> <p><u>Strategic Objective 12</u>: Mitigate climate change and ocean acidification by contributing to global efforts, including by safeguarding the marine environment's role as a natural carbon store</p> <p><u>Strategic Objective 2</u>: Prevent pollution by hazardous substances, by eliminating their emissions, discharges and losses, to achieve levels that do not give rise to adverse effects on human health or the marine environment, with the ultimate aim of achieving and maintaining concentrations in the marine environment at near background values for naturally occurring hazardous substances and close to zero for human made hazardous substances.</p> <p><u>Strategic Objective 3</u>: Prevent pollution by radioactive substances in order to safeguard human health and to protect the marine environment, with the ultimate aim of achieving and maintaining concentrations in the marine environment at near background values for naturally occurring radioactive substances and close to zero for human made radioactive substances.</p>
<p>D10 Marine litter</p>	<p><u>Strategic objective 7, operational objective S7.04</u> ("by 2023 OSPAR will assess, review and potentially revise the OSPAR criteria, guidelines and procedures relating to the dumping of wastes or other matter and to the placement of matter")</p> <p><u>Strategic Objective 4</u>: Prevent inputs of and significantly reduce marine litter, including microplastics, in the marine environment to reach levels that do not cause adverse impacts to the marine and coastal environment with the ultimate aim of eliminating inputs of litter</p>
<p>D11 Energy and noise</p>	<p><u>Strategic Objective 8</u>: Reduce anthropogenic underwater noise to levels that do not adversely affect the marine environment</p>

## NIVA: Norges ledende kompetansesenter på vannmiljø

Norsk institutt for vannforskning (NIVA) er Norges viktigste miljøforskningsinstitutt for vannfaglige spørsmål, og vi arbeider innenfor et bredt spekter av miljø, klima- og ressurs spørsmål. Vår forskerkompetanse kjennetegnes av en solid faglig bredde, og spisskompetanse innen mange viktige områder. Vi kombinerer forskning, overvåkning, utredning, problemløsning og rådgivning, og arbeider på tvers av fagområder.



Norsk institutt for vannforskning

Økernveien 94 • 0579 Oslo  
Telefon: 02348 • Faks: 22 18 52 00  
[www.niva.no](http://www.niva.no) • [post@niva.no](mailto:post@niva.no)