

Møtet mellom EUs vanndirektiv og statlig sektoransvar

Helhetlig vannforvaltning gjennom konsensusbygging og nettverk?

Knut Bjørn Stokke og Marthe Indset

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Knut Bjørn Stokke and Marthe Indset: The meeting of EUs Water Framework Directive and national sector responsibility: Integrated water management through consensus building and networks?

KART OG PLAN, Vol. 72, pp. 278–288, P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

This article highlights the meeting of EUs Water Framework Directive (WFD) and national aquaculture management in Norway, and discusses opportunities and barriers in achieving integrated water management through consensus building and networks. Escaped salmon and sea lice are among the major environmental challenges of the aquaculture industry. The article focuses on how these issues are handled by the established WFD-networks, such as the District Water Boards at the regional level and the Committee of Directorates at the central state level. We argue that consensus building has been difficult to achieve, due to the complexity of the directive, lack of shared knowledge, and divergent interests and preferences institutionalized through independent and autonomous sectors.

Key words: EUs Water Framework Directive, aquaculture, networks, consensus building, integrated management.

Knut Bjørn Stokke, Cand. Polit, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, Norwegian University of Life Sciences, P.O. Box 5003, NO-1432 Ås. E-mail: knut.bjorn.stokke@umb.no

Marthe Indset, Cand. Polit. Norwegian Institute for Urban and Regional Research, Gaustadalléen 21, NO-0349 Oslo. E-mail: marthe.indset@nibr.no

Innledning

Den pågående implementeringen av EUs vanndirektiv¹ innebærer store utfordringer for norsk forvaltning. Det gjelder både i forhold til å realisere de ambisiøse miljømålene knyttet til godt vannmiljø og samordningsutfordringene for å nå målsettingen om en helhetlig og nedbørsfeltorientert forvaltning av vannressursene. Forvaltningen av vann i Norge er fragmentert, karakterisert av at en rekke forskjellige sektorer og forvaltningsnivåer har myndighet (Hovik og Stokke 2004). Vanndirektivet pålegger å etablere en helhetlig, nedbørsfeltorientert forvaltning av alle vannforekomster. Administrativt er derfor landet delt inn i vannregioner og tilhørende lokale vannområder. Vannregionene og – områdene skal i størst mulig utstrekning følge nedbørsfeltene fra fjell til fjord, på

tvers av eksisterende administrative grenser. På samme tid er det bestemt at dagens ansvarsfordeling med hensyn til lov og virkemidler skal ligge fast. Koordineringen må derfor i første rekke skje gjennom et system for forpliktende samarbeid og konsensusbygging mellom ansvarlige myndigheter og andre aktører.

Fokuset i denne artikkelen er på vanndirektivets møte med den statlige oppdrettsforvaltningen, og hvordan utfordringene med rømt oppdrettsfisk og lakselus blir håndtert. Vi drøfter muligheter og begrensninger i å nå direktivets ambisjoner om integrert forvaltning gjennom samarbeid og dialog i institusjonaliserte nettverk slik man i Norge har lagt opp til. Dette gjøres først ved å drøfte samordningsambisjonene opp mot teorier om kommunikativ planlegging og

1. EUs rammedirektiv for vann (Directive 2000/60/EC) ble vedtatt av EU 23. oktober 2000. Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett.

nettverksstyring. Deretter presenteres empiriske undersøkelser om implementeringen av vanddirektivet i Norge knyttet til lakseoppdrett. Artikkelen bygger på forskningsprosjektet WAPABAT², som er et tverrfaglig samfunnsvitenskapelig forskningsprosjekt om koordineringsutfordringer knyttet til implementeringen av EUs vanddirektiv i Norge.

EUs vanddirektiv ble implementert i norsk rett gjennom vannforskriften³, som trådte i kraft 1. januar 2007. Forskriften legger rammene for implementeringen på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, men er mest detaljert når det gjelder hva som skal gjøres på regionalt nivå (vannregionnivået). Direktivet og forskriften inkluderer alt vann, både ferskvann; inkludert overflatevann, vassdrag og grunnvann, brakkvann og kystvann en nautisk mil utenfor grunnlinjene. På nasjonalt nivå er det etablert en departementsgruppe og en direktoratsgruppe, som skal fungere som nasjonale samordningsarenaer. I tillegg er det en nasjonal referansegruppe hvor aktuelle organisasjoner, bedrifter og andre interessenter er representert. Det er Miljøverndepartementet som er nasjonalt ansvarlig for direktivet, noe som ble bestemt etter en lengre drakamp med Olje- og energidepartementet om hvem som skulle ha denne myndigheten (Hovik og Stokke 2004). Miljøverndepartementet leder også departementsgruppa. Direktoratet for naturforvaltning (DN) koordinerer mye av den konkrete gjennomføringen av vannforskriften og er blant annet leder av direktoratsgruppa.

Regionalt er landet delt inn i 11 vannregioner⁴ med en fylkeskommune som vannregionmyndighet i hver vannregion⁵, og det er etablert vannregionutvalg og referansegrupper. Vannregionutvalget skal bestå av representanter fra vannregionmyndigheten, de

øvrige fylkeskommunene i regionen, fylkesmannsembetene, berørte statlige sektormyndigheter og kommuner. For hver region skal det utarbeides forvaltningsplan med tilhørende tiltaksprogram. Planene skal utarbeides som regionale planer etter plan- og bygningsloven (PBL). På lokalt nivå skal det etableres vannområder, hvert med sitt vannområdeutvalg og referansegruppe.

I første planperiode, som ble gjennomført i Norge fra 2006 til 2009, ble det pekt ut 29 vannområder hvor alle vannregionene var representert. I disse vannområdene ble det vedtatt forvaltningsplaner, og erfaringene fra fem av disse planprosessene er belyst i Indset et al. (2010). For alle landets vannområder ble planarbeidet igangsatt i forbindelse med EUs andre planfase, og planene skal ferdigstilles først i 2015. Det er derfor for tidlig for å kunne komme med endelige konklusjoner om vannforskriftens betydning. Vi vil imidlertid presentere noen foreløpige inntrykk av hvordan samhandlingen på ulike nivåer har fungert i forhold til oppdrettsektoren fram til nå, med fokus på rømt oppdrettslaks og lakselus som påvirkningsfaktorer på vannmiljøet. I tillegg til intervjuene som ble gjennomført i forprosjektet knyttet til vannområdet Ranfjorden i Nordland (Indset et al. 2010), har vi i løpet av våren 2012 intervjuet fem nasjonale sektorrepresentanter⁶ som sitter i direktoratsgruppa, samt fem informanter med ansvar for hhv. vannforskriften og lakseoppdrett i vannregion Hordaland. Referater fra møter i direktoratsgruppa og andre aktuelle dokumenter som er tilgjengelige på www.vannportalen.no er i tillegg gjennomgått. Begrunnelsen for at vi har fokusert på vannregionene Hordaland og Nordland er at dette er landets største oppdrettsregioner. Ranfjorden var blant de få vannområdene hvor man i første planperiode

2. WAPABAT står for «Water Pollution Abatement in a system of multilevel governance». Prosjektet er ledet av Norsk institutt for by- og regionforskning, i samarbeid med UMB ved Institutt for landskapsplanlegging, Høgskolen i Oslo og Akershus, Norsk institutt for vannforskning og Universitetet i Oslo. Det er Norges forskningsråd, program MILJØ2015, og Miljøverndepartementet som finansierer prosjektet, som strekker seg over en treårsperiode fra 2011 til 2013.
3. Forskrift om rammer for vannforvaltningen (FOR-2006-12-15.1446).
4. I tillegg er det fem internasjonale vannregioner vi deler med Finland og Sverige.
5. Fylkeskommunen overtok denne myndigheten i 2010. Før dette var det Fylkesmannen som var vannregionmyndighet. Hvis vannregionen omfatter flere fylker, er det fylkeskommunen nedstrøms som er vannregionmyndighet. Fylkesmannen har fremdeles mye faglig ansvar for gjennomføringen av vanddirektivet, bl.a. klassifisering og karakterisering av vannforekomstene.
6. Vi har intervjuet representanter for Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, DN og KLIF.

inkluderte sjøområder og oppdrett av noe omfang.

Som nevnt skal vannforskriften ikke endre på eksisterende ansvarsforhold med hensyn til lov og virkemidler, og sektoransvarsprinsippet skal fremdeles gjelde⁷. Med det er det en fare for at dagens fragmenterte forvaltningssystem ikke blir endret, og at kampen mellom ulike sektorer vil fortsette i forbindelse med arbeidet med de enkelte forvaltningsplanene. Tanken bak vannforskriften er at forvaltningsplanene med tilhørende tiltaksprogram skal legges til grunn for alle relevante beslutninger i sektorer og kommuner som berører vannmiljøet. Det er imidlertid få legale og økonomiske virkemidler for å gjennomføre vannforskriften og forvaltningsplaner, slik at man er avhengig av å oppnå konsensus og forpliktende samarbeid med aktørene som har beslutningsansvar. I dette tilfellet gjelder dette Fiskeridirektoratet som har forvaltningsansvar for rømt oppdrettsfisk og Mattilsynet som har hovedansvar for lakselus.

Integrert forvaltning gjennom nettverk og konsensusbygging?

Institusjonell fragmentering er ikke noe særnorsk fenomen, men gjelder også for de andre landene som har implementert EUs vanddirektiv. Fragmentering som følge av økende spesialisering og ansvarsdeling er ansett som en stor utfordring for en bærekraftig naturressursforvaltning, og en rekke teoritradisjoner er utviklet for å overkomme disse utfordringene (Rydin & Falleth 2006). Her presenteres teorier om kommunikativ planlegging og nettverksstyring, hvor vi særlig vil legge vekt på sentrale betingelser litteraturen påpeker må være til stede for å oppnå målsettingene om helhetlig og integrert forvaltning gjennom dialog og nettverk.

Mye av samordningsutfordringene som er koplet til arealbruk og naturressursforvaltning er i mange land forsøkt løst gjennom lokal og regional planlegging. I Norge er dette institusjonalisert gjennom PBL. Loven er

sterkt influert av ideer om medvirkning og samarbeid (Holsen 2000), og det er for å sikre medvirkning og samråd at man har bestemt at forvaltningsplanene etter vannforskriften skal hjemles i PBL. Loven har store ambisjoner om samordning av ulike sektorer og interesser gjennom planlegging. I lovforarbeidene fra 2009 står det å lese at «samordning er et hovedformål med planlegging etter plan- og bygningsloven» (NOU 2001:7, side 74). Langt på vei er dette søkt løst gjennom å legge til rette for åpne og inkluderende planprosesser, og «at alle viktige sektorer, interesser og hensyn skal ivaretas» (NOU 2003:14, side 65). Det poengteres i loven at statlige sektormyndigheter både har en rett og en plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak.

Kommunikativ planleggingsteori har hentet inspirasjon fra Habermas sin teori om kommunikativ rasjonalitet. En sentral idé er målet om å etablere en «herredømmefri dialog», som er en situasjon som ikke undertrykker noen av aktørene som deltar i prosessen (Healey 2006; Amdam og Amdam 2006). Den kommunikative rasjonalitet er opptatt av å oppnå felles forståelse gjennom åpne samtaler, fortrinnsvis ansikt til ansikt, og en viktig betingelse er at de som deltar har en refleksiv innstilling hvor man er opptatt av å lytte og hvor det beste argumentet skal vinne fram. Dette skal gjøres ved å etablere en felles arena for samtale hvor det er mulig å forandre preferanser gjennom offentlig og rasjonell debatt. En kommunikativ planprosess har som mål å komme fram til konsensus. Full enighet kan det imidlertid være vanskelig å oppnå, men foreløpige overenskomster og minikonsensus er også ansett som mulige positive utfall av en debatt. Det vil si at man har kommet til enighet om deler av et tema debatten dreier seg om (Amdam og Amdam 2006). En sentral idé er at en plan man har brukt tid på å bli enige om vil ha større legitimitet og gjennomføringskraft enn en plan som bygger på kompromisser og avstemninger.

7. Vannforskriften § 22 slår fast at vannregionutvalget skal være sammensatt av de sektormyndighetene som berører av arbeidet. Også forarbeidene slår fast at «arbeidet inngår i den ordinære vannforvaltningen og er basert på ulike sektors miljøansvar» (St.prp. nr. 75 2007-2008, s. 3).

De siste årene har det vært mye kritikk av ideen om kommunikativ planlegging som norm. Det hevdes at herredømmefri og refleksiv dialog ikke vil la seg gjennomføre i praksis, fordi de rådende maktforhold vil påvirke samhandlingen og at denne teoritradisjonen ikke tar tilstrekkelig høyde for dette. Det påpekes også at i den reelle verden vil det alltid være aktører som kjemper for egne interesser, hvor det gjelder å vinne mest mulig sympati for sine synspunkter slik at det endelige planresultatet skal bli gunstigst mulig for dem (Flyvbjerg 1993). Allmendinger & Tewdwr-Jones (2002) viser til at aktører som deltar drives av en rekke ulike motivasjoner, og mange representerer en sektor eller en klart definert interesse. Dette gjør det vanskelig eller umulig å oppnå kommunikative prosesser, hevdes det. Elinor Ostrom har imidlertid gjennom sin forskning vist at felles og helhetlig ressursforvaltning er mulig. Et av hennes poenger er at det må være et samspill mellom ulike beslutningsnivå, og at det er viktig at høyere nivå legitimerer og tilrettelegger for det som skjer mellom aktører i nettverk på lavere nivå (Ostrom et al. 1999).

I denne sammenhengen kan det være nyttig også å benytte seg av faglitteraturen som ser nærmere på når ulike aktører ser seg tjent med forpliktende samarbeid gjennom *nettverksstyring* (blant annet Schmitter 2002). Litteraturen peker på viktigheten av at det er gjensidig avhengighet mellom aktørene, på den måten at man er avhengige av å samarbeide for å kunne nå sine mål. Mektige og autonome aktører som ikke trenger andre for å nå sine mål vil det være vanskelig å få med i nettverket, i alle fall å oppnå noen form for forpliktende samarbeid og reell samordning. De kan ha tilstrekkelig uavhengighet eller makt til kun å følge egne strategier gjennom de virkemidler de selv rår over. Det pekes også på at formelle nettverk som varer over tid har større kapasitet til å oppnå samordning enn uformelle og ad-hoc pregede nettverk (Hanf & Morata 2005), samt at det er nødvendig at alle relevante aktører er med og påvirker beslutningene som fattes (Scharpf 1997). Samtidig er det nødvendig med en nokså lik maktfordeling blant de som deltar. I motsetning til kommunikativ plan-

leggingsteori vektlegges ikke grunnleggende enighet og konsensus på samme måte, men at det man kommer fram til og beslutter like gjerne kan framkomme gjennom kompromisser og forhandlinger.

Møtet mellom Vanddirektivet og oppdrettssektoren

Forholdet mellom fiskeoppdrett og vanddirektivet

Fiskeoppdrett har i løpet av 40 år vokst til å bli en stor og viktig næring, særlig fra Rogaland og nordover langs norskekysten. Det er i hovedsak oppdrett av laks som har hatt en formidabel vekst. Lakseoppdrett er blitt en viktig næring for mange regioner og lokalsamfunn langs kysten og er blitt et av Norges største eksportprodukter. Samtidig er det reist spørsmål om hvor økologisk bærekraftig næringen er, særlig knyttet til utfordringene med rømt fisk og lakselus (Riksrevisjonen 2012).

Et grunnleggende karaktertrekk ved den norske implementeringen av vanddirektivet er at naturressursen den omfatter er stor og kompleks og har mange brukere. I Norge knytter det seg mange og sterke tradisjoner til bruk av vannressursene, som fiskeri, oppdrett, vannkraft, landbruk, industri og friluftsliv. Dersom de mange involverte brukerne og aktører med forvaltningsansvar mangler en felles problemforståelse og årsaksforhold, eller har motsetningsfylte interesser og preferanser, kan det være vanskeligere å oppnå enighet enn dersom naturressursen er mindre mangartet (Ostrom et al. 1999). Kompleksiteten vises blant annet i måten vanddirektivet er gjennomført på i norsk rett. Direktivet er ikke gjennomført som en selvstendig lov, men som en forskrift som er hjemlet i tre ulike lover (PBL, forurensingsloven og vannressursloven).

I tillegg er fiskeoppdrett i seg selv en aktivitet med et omfattende regelverk og hvor det er krav fra flere myndigheter og tilhørende lovverk. Tillatelse og drift av fiskeoppdrett er hjemlet i lov om akvakultur av 2006 (akvakulturloven), som forvaltes av Fiskeridirektoratet. Lovens hovedformål er å sikre oppdrettsnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bære-

kraftig forvaltning. Det er etablert et system der fylkeskommunen ikke kan gi konsesjon uten at kommunen, Fylkesmannens miljøvernnavdeling, Mattilsynet, Kystverket og Fiskeridirektoratet har gitt nødvendig tillatelse. Akvakulturlovens grunnleggende vilkår for å kunne gi tillatelse er at «det er miljømessig forsvarlig» (§ 6).

Det er flere av bestemmelsene i vannforskriften som berører sektorregelverket for fiskeoppdrett. Det ene er spørsmålet om hvordan oppdrett påvirker vannmiljøet i den aktuelle vannforekomsten, og hvordan slike påvirkninger skal håndteres i forvaltningsplanene og av sektoren selv. Når det gjelder rømt laks og ørret mener man det utgjør en trussel mot de ville bestandene av disse artene, både økologisk og genetisk. Økologiske konsekvenser vil være knyttet til konkurranse om føde og gyting, samt at tette konsentrasjoner av rømt fisk vil kunne gi større muligheter for oppblomstring av sykdommer og parasitter. Genetisk mener man at det er en trussel ved at oppdrettsfisken vil kunne blande seg med villaksen, slik at den over tid ikke vil kunne være i stand til å overleve i sitt opprinnelige miljø.

Lakselus er den parasitten som utgjør det største problemet innenfor norsk havbruksnæring. Den lever av slim, skinn og blod fra laksefisk. Lakselusa har alltid vært til stede i våre farvann, men har som følge av veksten i oppdrettsnæringen økt i mengde. Visse steder, blant annet i Hardangerfjorden, er tettheten av lakselus blitt så høy at det vekker bekymring. For å holde bestanden av lakselus nede er det i hovedsak brukt kjemisk behandling, men det er en utfordring at lakselusa utvikler resistens mot enkelte av preparatene. Det er derfor i noen grad også blitt benyttet biologisk avlusning med hjelp av leppefisk.

Lokale erfaringer fra første planperiode

En observasjon fra første planfase var at det knyttet seg ulike forståelser til hvordan påvirkning på vannmiljøet skulle forstås og håndteres. Dette gjaldt særlig mht. fiskeoppdrett. Under arbeidet med karakterisering av vannforekomstene og forvaltningsplan for vannområdet Ranfjorden i Nordland ble blant annet rømt oppdrettsfisk og lakselus identifisert som en påvirkningsfaktor. Karakterise-

ringen av vannforekomstene ble koordinert av Fylkesmannen i Nordland, hvor kommunene og berørte sektormyndigheter ble brukt som informanter. Karakterisering er det viktigste grunnlaget for å avklare og prioritere de vesentlige vannforvaltningsspørsmålene, særlig knyttet til analysen av påvirkningsfaktorer og vurdering av risiko for ikke å nå de fastsatte miljømålene. Karakteriseringen skal baseres på eksisterende kunnskap. Studien av denne prosessen viste en klar uenighet mellom Fylkesmannen og Fiskeridirektoratets regionkontor når det gjaldt hvordan biologiske faktorer som rømt fisk og lakselus skulle håndteres (Indset et al. 2010).

I den endelige forvaltningsplanen som ble vedtatt 29.9.2009 ble uenigheten gjentatt og Fylkesmannen understreket at forslaget som ble fremmet i forvaltningsplanen ikke har støtte i Fiskeridirektoratet (Forvaltningsplanen kap. 9.6, s. 77). Intervjuer med de ulike partene bekreftet denne uenigheten, og det ble påpekt at dette må avklares på sentralt nivå. Det ble i den forbindelse pekt på «som uholdbart og som et alvorlig hinder for å kunne komme fram til omforente løsninger lokalt når sentrale myndigheter gir sine underordnede etater motstridende signaler om hvordan regelverket skal forstås» (Indset et al. 2010: 37).

Undersøkelsen viste at det lokale og regionale nivået ikke opplevde å få drahjelp fra det sentrale nivå i å skape enighet og felles forståelse regionalt. Dette blir godt illustrert i følgende sitat fra en av informantene i Nordland:

Staten er ikke samordnet. Det er helt vanlig for oss å observere. Hvert departement har sin sak som de vil kjøre. Hvis staten kunne framstå som én vannforvaltning, så hadde jobben vært mye enklere.

Erfaringene fra Ranfjorden har mye til felles med den generelle kommunale og regionale kystsoneplanleggingen etter PBL. En erfaring er at statlige aktører på regionalt nivå som innehar sentrale ansvarsområder på feltet nekter å samarbeide om felles løsninger i den kommunale planleggingen og heller forsvarer sitt eget hegemoni (Bennett 2000). Når det gjelder regional kystsoneplanleg-

ging viser forskning at integrering gjennom frivillig samarbeid i planprosessene er mulig, men også vanskelig å oppnå. En sentral hindring er viktige sektoretater som finner det mer fordelaktig å operere alene enn å involvere seg i forpliktende samarbeid om felles løsninger (Hovik & Stokke 2007 a og b).

Håndtering av rømt oppdrettsfisk og lakselus som påvirkningsfaktorer

Noe av det som skiller planarbeidet i regi av vannforskriften fra den ordinære regionale planleggingen etter PBL, er at man har etablert direktoratsgruppe og departementsgruppe som nasjonale samordningsarenaer. Direktoratsgruppa og til dels departementsgruppa har ved flere anledninger drøftet om og hvordan lakselus og rømt oppdrettsfisk skal være med i planarbeidet. Det ble i Kongelig resolusjon (Kgl. res.) av 11. juni 2010 bestemt at dette vil kunne bli tatt med, men ikke i første planperiode.

I den senere tid har det vært uenigheter om hvordan lakselus og rømt fisk konkret skal håndteres. På sentralt nivå ser det ut til at disse uenighetene skyldes ulik forståelse av kunnskapsspørsmål som påvirkning og effekt av lakselus og rømt oppdrettsfisk, samt ulike interesser og preferanser knyttet til hvordan påvirkede områder skal omtales og fremstilles. Dette gjelder særlig i forbindelse med karakteriseringen av vannforekomstene, som hadde frist for ferdigstilling 1. juli 2012. Matilsynet har blant annet stilt seg tvilende til om belastningen fra lakselus i det hele tatt kan kartfestes i tråd med vannforskriften (referat fra møtet i direktoratsgruppa 13.4.2011, jfr. www.vannportalen.no).

Et sentralt punkt i uenigheten er hvordan man skal tolke følgende formuleringer i Kgl. res. fra 2006, side 4:

Rømt oppdrettsfisk er til stede både i sjøområdene og i vassdragene. Det vil likevel særlig være miljøtilstanden i vassdragene som blir påvirket som følge av denne faktoren og hvor den vil kunne ha betydning i karakteriseringsarbeidet.

Lakselus vil være til stede i sjøområdene, men vil særlig medføre en svekkelse av vilaksstammen i vassdragene.

Rømt oppdrettsfisk og lakeslus vil således nå bare bli vurdert med karakteriseringen av vassdrag, og ikke øvrige sjøområder, inkludert oppdrett.

Fiskerimyndighetene mener at man her har avklart at det kun er de påvirkede elvestrekningene som skal fargelegges i tråd med karakteriseringen, og ikke fjord- og sjøområdene hvor oppdrettsanleggene ligger. Miljømyndigheten med ansvar for villaksen sier seg for så vidt enig i dette, men mener derimot at dette ikke betyr at man ikke skal kunne gjøre risikovurderinger også i sjøvann hvor oppdrettsanleggene ligger, og at hele vannforskriften bygger på at man må løse problemene der det oppstår. Det har også vært diskutert hvordan man skal tolke begrepet «vesentlig effekt» i vannforskriften i forhold til rømt fisk og lakselus.

Noe av uenighetene skyldes ulike preferanser og interesser. Et viktig argument for fiskerimyndigheten har vært at påvisning av dårlig vannmiljø i sjøområdene hvor oppdrettsanlegg er lokalisert vil kunne gi næringen et omdømmeproblem. Det er frykt for at oppdrettsanlegg som ligger i rødmerkede (ikke godt vannmiljø) vannforekomster kan få økonomiske konsekvenser for hele næringen. Det har derfor vært fiskerimyndighetenes krav at om et sjøområde skal kunne få statusen som moderat, dårlig eller meget dårlig, skal dette være godt vitenskaplig dokumentert. Miljømyndigheten på sin side mener det finnes data som viser at påvirkningen av oppdrett er vesentlig. I tillegg mener miljømyndigheten at man må anvende også føre-var prinsippet hvis man er i tvil, som nå er nedfelt i naturmangfoldloven § 9. Uenigheten knytter seg også til prosess. En representant for fiskerimyndighetene ga uttrykk for en prinsipiell uenighet i at Fylkesmannen har blitt tildelt ansvaret med karakteriseringen, og ikke fylkeskommunen som vannregionmyndigheten, samt at flere fylkesmenn i for liten grad har involvert eller tatt hensyn til Fiskeridirektoratet i karakteriseringsarbeidet.

På tross av at direktoratsgruppa ikke har maktet å oppnå reell enighet i alle disse spørsmålene har likevel alle våre informanter i dette forumet uttrykt at det har vært

verdifullt og møtes jevnlig på tvers av sektor-grensene. Det ble også understreket at direktoratsgruppa har vært viktig for produksjonen av felles veiledere, som har stor betydning for arbeidet på regionalt og lokalt nivå.

Samtidig har man ikke lagt skjul på at det har vært klare uenigheter, og at det kan ta mye tid å få til felles løsninger. Dette kan tære på tålmodigheten og det gjensidige tillitsforholdet. Lakselus og rømt oppdrettsfisk er en av de sakene det har vært vanskeligst å bli enige om i arbeidet med vanddirektivet. Tillit mellom aktørene fremstår som nødvendig når man er avhengig av å oppnå konsensus. Med dagens fragmenterte ansvarsfordeling ble den gjensidige tilliten trukket frem som en institusjonell utfordring. Det ble i den forbindelse sagt at ansvarsfordelingen for vannforvaltning i Norge ikke bare er fragmentert, men er segmentert fra «topp til bunn». I denne sammenheng ble også forskningsmiljøers nære tilknytning til spesifikke forvaltningsorganer pekt på som en utfordring når det gjelder å oppnå enighet om kunnskapsgrunnlaget.

Utfordringene med rømt oppdrettsfisk og lakselus er en del av en større prosess som har pågått i mange år knyttet til bestrebelsene med å forbedre forholdene for den atlantiske villaksen, som Norge har et internasjonalt ansvar for. Det er slått fast at villaksen står overfor et sammensatt trusselbilde. I DN sin villaksportal⁸ pekes det på at forsurening og vassdragsregulering er de to påvirkningsfaktorene som har hatt størst betydning for laksebestander som regnes som tapt eller er kritisk truet. Rangeringen av trusselbildet i forhold til villaksen ser i seg selv ut til å være grunnlag for en viss uenighet mellom aktørene. Mens fiskerimyndigheten ga uttrykk for at man først må ta tak i de viktigste påvirkningsfaktorene i tråd med vanddirektivets intensjoner om kostnadseffektive tiltak, påpekte andre at vannkraftsektoren allerede gjennom flere år har satt i verk tiltak for å ta hensyn til villaksen, samt at det er gjennomført mange tiltak mht. forsurening, og at det derfor nå er oppdrettssektoren sin tur til å ta et større ansvar. Det ble i tillegg vist til Vitenskapsrådet

for lakseforvaltning (2011) som peker på lakselus og rømt fisk som de trusselfaktorene som i dag har størst potensial for skade på laksestammer, særlig på Vestlandet. I denne rapporten kommer det også fram at lakselus og rømt oppdrettslaks per 2010 framstår som ikke-stabiliserte og eksistensielle trusler mot norsk laks, og at det er nødvendig å gjennomføre betydelige tiltak for å redusere effekten av disse truslene om bestanden på deler av Vestlandet ikke skal gå tapt.

Representanter for oppdrettssektoren ga på sin side uttrykk for at de allerede arbeider aktivt med å begrense både utfordringene med rømt fisk (Fiskeridirektoratet) og lakselus (Mattilsynet) gjennom sitt lovverk og sine virkemidler. En informant fra Mattilsynet ga sågar uttrykk for at prosessene knyttet til vannforskriften heller vanskeliggjør deres bestrebelse med å bekjempe lakselus mer enn å styrke det. Også en representant for miljømyndighetene var tvilende til om vanddirektivet vil gi noe ytterligere bidrag i arbeidet med å bedre leveforholdene for villaksen, og at eksisterende forvaltningsregimer er strengere enn vannforskriften. Andre informanter mente derimot at vannforskriften bidrar til å sette spørsmålet i sterkere grad på den offentlige dagsorden, samt legger sterkere press på ansvarlige myndigheter, og at det på den måten har en stor verdi.

Samlet drøfting

Undersøkelsen viser at det å oppnå konsensus om komplekse spørsmål som rømt oppdrettsfisk og lakselus i tråd med det kommunikative idealet er vanskelig og tidkrevende, på tross av at man har etablert arenaer på ulike forvaltningsnivåer hvor de ulike aktørene kan møtes. Vi vil trekke fram tre forhold som hindrer helhetlig vannforvaltning i tråd med intensjonene i vanddirektivet:

- 1) Stort og komplekst problemfelt med mange brukere og aktører
- 2) Mangel på felles problemforståelse og enighet om valg av løsninger
- 3) Ulike interesser og preferanser institusjonalisert gjennom autonome sektorer

8. www.dirnat.no/villaksportalen

Ifølge Ostrom m.fl (1999) vil kostnadene ved å få til enighet øke dersom den aktuelle naturressursen er stor og kompleks, kjennetegnes av mange brukere og ved at brukerne har ulike preferanser og interesser. Vanddirektivet er et typisk stort og komplekst problemfelt både kunnskapsmessig og interessemessig. Problemer med institusjonell fragmentering ser ut til å forsterke seg der også naturressursproblemene er omfattende og komplekse. Flere av våre informanter som representerer sektorlovverket påpekte at arbeidet med vannforskriften er blitt såpass omfattende og komplekst at det reduserer handlingsevnen.

Det andre hovedpoenget er at implementeringen av vannforskriften er preget av divergerende preferanser og interessekonflikter. Det er også forskjellige oppfatninger om problemforståelse og valg av løsninger, noe som er en kritisk faktor for å oppnå kollektiv handling (Stokke 2004). I en situasjon hvor deltakere representerer en klar definert interesse er det vanskelig eller umulig å oppnå kommunikative prosesser hvor de som deltar har en refleksiv innstilling hvor det er det beste argument gjennom åpne og rasjonelle samtaler som skal vinne frem. I stedet er prosessene preget av strategisk handlingskoordinering, hvor aktørene kjemper for egne interesser framfor å finne fram til felles løsninger i tråd med det kommunikative idealet (Allmendinger & Tewdwr-Jones 2002).

Inntrykket fra intervjuene er at det vel så mye er blitt en sektorkamp i dette spørsmålet som et reelt samarbeid for å finne felles løsninger som alle kan akseptere. Det ble i den forbindelse også nevnt at sektorkampen ofte gjør seg mer gjeldende jo lengre opp i hierarkiet man kommer. Dette kan ha sammenheng med at man på et høyt administrativt nivå er mest opptatt av prinsipper, mens nærhet til naturressursproblemene kan innebære at man mer effektivt og pragmatisk forsøker å finne konkrete løsninger og tilpasninger (Ostrom et al. 1999). Å finne løsninger regionalt og/eller lokalt hindres imidlertid av at statlige myndigheter ikke gir underordnede representanter for egen sektor handlingsrom til dette. Informanten i Fiskeridirektoratet påpekte at de har som prinsipp å løfte uenigheter på regionalt og lokalt

nivå opp på nasjonalt nivå for avklaring for at man skal oppnå en helhetlig forvaltning for hele landet.

Hvis det skal fungere må imidlertid direktoratsgruppa og departementsgruppa være reelle samordningsarenaer slik at regionale og lokale aktører opplever å få samstemte signaler fra nasjonalt hold. Dette innebærer en annen utfordring, nemlig det som i litteraturen benevnes som metastyring, altså styringen av nettverkene (Røiselsand og Vabo 2012, Sørensen og Torfing 2009). Vi har pekt på at noen utfordringer ligger i selve nettverkene, ved at deltakerne har problemer med å komme til enighet om enkelte spørsmål. Men studiene avdekker også en tendens til at nettverkene blir overstyrt utenfra, av de overordnede sektormyndighetene. Et eksempel er Kongelig resolusjon av 2010, som presiserte at i planene for 2. planperiode skal alle påvirkninger, også biologiske, kunne veies og tas med i karakteriseringen (Kgl. res. 2010, side 7). I utgangspunktet var dette en avklaring som kom etter uenighet mellom deltakerne i selve nettverkene, altså vannregionutvalgene. Presiseringen som kom i Kgl.res. i 2010 kan dermed sees som et eksempel på styring av nettverkene, ved at overordnede myndigheter kom med avklaringer når nettverkene ikke selv klarte å finne en omforent løsning. Tidligere i denne artikkelen har vi imidlertid pekt på hvordan myndigheter på sentraladministrativt nivå valgte å fortsette uenighetene om tolkingen og praktiseringen av regelverket på akkurat dette punktet. En forklaring på at uenigheten har vedvart kan være at formuleringene rundt rømt fisk og lakselus i Kongelige resolusjoner er lite konkrete og kan tolkes i ulike retninger.

Selv om prosessene knyttet til vannforskriften har klare innslag av strategisk handlingskoordinering, har også møtene på de ulike nivåene hatt kommunikative elementer. Det ble påpekt at man i direktoratsgruppa er blitt enige om det meste, og at det å møtes i ulike fora bidrar til større forståelse og tillit på tvers av sektorgrenser. Også deltakere i vannområdeutvalgene og vannregionutvalgene forteller om bedre kommunikasjon på tvers av organisasjoner, økt forståelse og at det har betydning å bygge relasjo-

ner (Indset et al. 2010). Dette understøttes av forskning om regional kystsonoplanlegging, hvor sektorkampene om arealbruk i kystsonen over tid er blitt mindre (Hovik & Stokke 2007 a og b). Også erfaringer med helhetlig forvaltning i Morsavassdraget viste at organisering av de viktigste aktørene i felles nettverk ga resultater (Stokke 2004). Et viktig poeng i denne sammenhengen er at det i den norske implementeringen er lagt forholdsvis stor vekt på lokal forankring av arbeidet, gjennom oppbyggingen av vannområdeutvalg. I Norge har de som har vært ansvarlige for den nasjonale koordineringen spilt en sentral rolle i å få på plass lokal organisering og forankring av arbeidet på vannområdenivå. Dette er gjort ved å gå aktivt ut som pådrivere for slik organisering overfor vannregionmyndighetene, ved å dra i gang prosjektledernetverk og ved å sørge for informasjon og veiledning om hensiktsmessig organisering på vannområdenivå, men uten selv å delta direkte i dette arbeidet. Også dette kan sees på som en form for metastyring, altså styring av nettverkene, ved å være pådrivere gjennom institusjonelt design, nettverksarbeid og samstyringsprosesser gjennom organisatoriske og andre grep (Røiseland og Vabo 2012). I vannområdeutvalgene deltar representanter fra strategisk viktige kommuner, herunder politiske ledere lokalt og fagpersoner, lokale interessegrupper, representanter fra berørte statlige myndigheter, m.m. Resultatet av en slik lokal implementering av vanddirektivet er at arbeidet fremstår med en bred, lokal forankring hos de som er nærmest miljøproblemene og vannforekomstene. Dette gjør at statlige sektormyndigheter også står ansvarlige overfor de lokale prosessene.

Arbeidet med vanddirektivet berører vanskelige avveininger mellom viktige samfunnsinteresser, og det ble påpekt av flere informanter at det er helt sentralt at konflikter ikke «feies under teppet» men blir tatt på alvor. I en slik situasjon kan litteraturen knyttet til nettverksstyring være en mer egnet og realistisk tilnærming enn kommunikativ teori om konsensusbygging. Litteraturen om nettverksstyring poengterer også viktigheten av at de som deltar må ha en genuin vilje og også et mandat til å finne felles løsninger,

og at det må være en viss gjensidig avhengighet mellom aktørene på den måten at man oppnår mer ved å samarbeide enn ved å operere på egen hånd (Schmitter 2002). Akkurat dette kan se ut som å mangle når sentrale representanter for viktige sektoreter gir uttrykk for den mening at deres virkemiddelapparat er tilstrekkelig og ikke ønsker innblanding, og at vannforskriften mer vanskeliggjør situasjonen for villaksen enn å forbedre den. Dette viser også hvor vanskelig kommunikativ dialog mellom sektorgrenser kan være. Samtidig reiser det også viktige prinsipielle spørsmål om sektoransvarsprinsippet, og mulighetene for miljøforvaltningen som ansvarlig for villaksen til å kunne påvirke forhold som er utenfor deres formelle ansvarsområde.

Konklusjon og refleksjoner om veien videre

Integrert og nedbørfeltorientert forvaltning og planlegging i tråd med vanddirektivets intensjoner gjennom samarbeid og konsensusbygging er krevende. Etablering av felles arenaer på nasjonalt nivå gjennom direktoratsgruppe og departementsgruppe er et grep for å få en helhetlig forvaltning på tvers av sektorgrenser og felles retningslinjer som skal gjelde for hele landet. Selv om dette har bidratt til samordning i noen tilfeller, viser undersøkelsen at det ikke er like lett å oppnå enighet på andre områder. Forskning på nettverkskoordinering innenfor samfunnsikkerhetsområdet bekrefter at ministerstyreprinsippet i norsk forvaltning har klare begrensninger når det gjelder å løse vanskelige, tversgående problemer og oppgaver som ikke kan løses på ett forvaltningsnivå eller innenfor ett departementsområde alene (Fimreite et al. 2011).

Man kan se for seg flere mulige scenarier for det videre arbeidet med å implementere vanddirektivet i Norge. Det første er å fortsette i samme spor som i dag, men undersøkelsen tyder da på at den kollektive handlingen vil skje «stykkevis og delt, og ikke fullt og helt» (jfr. Indset et al. 2010). Et alternativ er å styrke den nasjonale samordningen, ved å få enda tydelige føringer og avklaringer fra direktoratsgruppa og departementsgruppa.

En mer topptung representasjon kan være en vei å gå i forhold til å forplikte egen sektor, og oppnå det som Indset et al. (2010) påpekte som «forankring i bakrommet». Med det menes forankring i de ulike myndigheters hjemmeapparat, og at de som representerer en sektor blir gitt mandat til å finne felles løsninger som forplikter. Hvis det ikke er mulig å få til enighet der, har man mulighet til å få en tidligere politisk avklaring på Statsministerens kontor, slik vi har forstått det er blitt gjort i noen vanskelige saker mellom Miljøverndepartementet og andre sektordepartement. En del saker av juridisk karakter kan også med fordel i større grad bli sendt inn til Regjeringsadvokaten for avklaring. Samtidig vil EU-systemet kunne gi føringer på hvordan direktivet skal forstås og gjennomføres på vanskelige punkter, slik det er tilfelle når det gjelder vannkraft (se blant annet European Commission 2011; EFTA Surveillance Authority 2012). Når det gjelder oppdrett i sjø er det imidlertid noe EU-systemet i mindre grad forholder seg til, og et lakseproduserende land som Skottland/Storbritannia har ikke tatt lakselus og rømt oppdrettsfisk med i arbeidet med vanddirektivet da det der ikke er blitt ansett som vesentlige påvirkningsfaktorer (Kgl. res. 2006). Dette bidrar ikke til å få en mer felles forståelse av denne problematikken inn i arbeidet med vannforskriften i Norge. En utvei kan derfor være å ta ut dette fra forskriftens virkeområde. På denne måten forenkles samordningskravet noe. Det er imidlertid ingen holdpunkter som tilsier at dette er en realistisk vei å gå. Noen løsning på det generelle problemet i norsk forvaltning, altså ansvarsprinsippet, gis heller ikke ved et slikt forløp.

I brev fra Miljøverndepartementet til alle vannregionutvalgene, datert 6. juli 2012, blir det poengtert at Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet arbeider med «utvikling av målemetoder og grenseverdier for hva som skal være akseptabel miljøpåvirkning fra havbruk, med særlig fokus på genetisk integritet/rømming og lakselus på villfisk», og dette skal være ferdig i forbindelse med stortingsmeldingen om Norge som

sjømatnasjon i 2013. Det kan tyde på at de to departementene nå forsøker å få til en samordnet tilnærming i dette spørsmålet. Samtidig ble det påpekt av informant fra miljømyndigheten at brevet ikke innebærer noe genuint nytt.

En annen mulighet er å delegerer mer ansvar for å finne felles løsninger til det regionale nivået, hvor vannregionutvalget spiller en sentral rolle. Her skal alle de aktuelle sektorrepresentantene være representert, og de som møter her må da gis et klart mandat til å finne regionale løsninger. Da må man også til en viss grad akseptere regionale og lokale særløsninger. Også det lokale vannområdenivået kan være egnet for å finne felles løsninger og fremme kollektiv handling, slik det er gjort i Morsavassdraget⁹ (Stokke 2004). Man har blant annet satt inn ressurser til å få på plass prosjektkoordinatorer i vannområdene, da en synlig prosjektleder er av stor betydning for kollektive handlingsprosesser lokalt (ibid.). De store geografiske forskjellene man har i Norge vil kunne fordrø særegne regionale løsninger og strategier, slik valg av ulike planstrategier knyttet til den regionale kystsoneplanleggingen i Sør-Trøndelag og Hordaland viste var viktig (Hovik og Stokke 2007a b).

Noen studier indikerer at betydningen av tillit er overdrevet for å etablere samarbeid mellom aktører, og at økonomiske og legale incentiver kan spille en viktigere rolle for samarbeid (Raymond 2006). I samme studie ble det belyst at politisk eller sentraladministrativt lederskap kan være avgjørende for å få til felles løsninger og samarbeid. Et siste scenario kan derfor være å styrke relasjonene på tvers av nivåene. Dette har vi sett noen eksempler på, hvor vannregionutvalgene henvender seg oppover i systemet for å få avklart interessekonflikter. Det siste eksemplet i så måte er dokumentet «Vesentlige vannforvaltningsspørsmål» fra vannregionutvalget i Nordland og andre regioner som nå er ute på høring, hvor de ulike deltakerne har markert og redegjort for sine ulike forståelser av påvirkning og risiko. Dette innebærer at direktorats- og departementsgruppa må styrke sin koordinering av interesser

9. Nå vannområde Morsa, i vannregion Glomma.

og prosess. For vannregionutvalgenes og vannområdeutvalgenes del innebærer dette en rolle som agendasetter, og som bestillerinstans av interesseavveininger.

Litteratur

- Allmendinger, P. & M. Tewdwr-Jones (2002): *Planning Futures – New Directions for Planning Theory*. Routledge.
- Amdam, J. & R. Amdam (2006): *Kommunikativ planlegging: regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling*. Samlaget.
- Bennett, R. (2000): Coastal planning at the Atlantic fringe, North Norway: the power game. *Ocean & Coastal Management*, Vol. 43: 879–904.
- EFTA Surveillance Authority (2012): Questions regarding the implementation of the Water Framework Directive as regards heavily modified water bodies, letter to the Norwegian Ministry of Environment, Brussels 22. February 2012.
- European Commission (2011): Water management, Water Framework Directive & Hydropower, Issue Paper, Common Implementation Strategy Workshop, Brussels 13–14 September 2011
- Fimreite, A.L., P. Lango, P. Læg Reid & L.H. Rykkja (red.) (2011): *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. Universitetsforlaget.
- Flyvbjerg, B. (1993): *Rationalitet og Magt*. Bind 1. Akademisk Forlag.
- Hanf, K. & F. Morata (2005): «Institutional Capacities for Sustainable Development: Experiences with Local Agenda 21 in Catalonia. Paper presentert på the ECPR Joint Session of Workshops, Granada, April 14th to 19th 2005.
- Healey, P. (2006): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. 2. utg. Palgrave Macmillan.
- Holsen, T. (2000): Planlegging etter plan- og bygningsloven – noen begrepsmessige avveininger. Notat til Planlovutvalget, notat 1/2000.
- Hovik, S. og K.B. Stokke (2004): EUs rammedirektiv for vann – en utfordring for norsk vassdragsplanlegging og – forvaltning. *PLAN* 6/2004.
- Hovik, S. & K.B. Stokke (2007a): Network Governance and Policy Integration – the Case of Regional Coastal Zone Planning in Norway. *European Planning Studies*, Vol. 15(7): 927–944.
- Hovik, S. & K.B. Stokke (2007b): Balancing aquaculture with other coastal interests. A study of regional planning as a tool for ICZM in Norway. *Ocean & Coastal Management*, Vol. 55: 887–904.
- Indset, M., J. Naustdalslid og K.B. Stokke (2010): *Kollektiv handling fullt og helt, eller stykkevis og delt?* NIBR-rapport 2010:3.
- Kongelig Resolusjon 15.12.2006: Forskrift om rammer for vannforvaltningen. Miljøverndepartementet.
- Kongelig Resolusjon 11.06.2010: Forvaltningsplan for vannregion Nordland. Miljøverndepartementet.
- NOU 2001:7: Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planutvalgets første delutredning. Norges offentlige utredninger. Miljøverndepartementet.
- NOU 2003:14: Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag. Norges offentlige utredninger. Miljøverndepartementet.
- Ostrom, E., J. Burger, C. B. Field, R. B. Norgaard, D. Policansky (1999): Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges. *Science*, 284.
- Raymond, L. (2006): Cooperation without Trust: Overcoming Collective Action Barriers to Endangered Species Protection. *The Policy Studies Journal*, Vol. 34:1.
- Riksrevisjonen (2012): Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen. Dokument 3:9 (2011–2012).
- Rydin, Y. & E. Falleth (2004): *Networks and institutions in natural resource management*. Edvard Elgar.
- Røiseland, A. og S.I. Vabo (2012): *Styring og samstyring – governance på norsk*. Oslo: Fagbokforlaget
- Scharpf, F. (1997): *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford University Press.
- Schmitter, P.C. (2002): Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve «Sustainable and Innovative Policies in Multilevel Context»? I Grote, J.R. & Gbiki, B. (red.): *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Leske & Budrich.
- Stokke, K.B. (2004): Nettverk og kollektiv handling i Vansjø-Hobølvasdraget. *Kart og Plan* 3/2004.
- Sørensen, E. & J. Torfing (2009): «Making governance networks effective and democratic through metagovernance». *Public Administration*, Vol. 87(2): 234–258
- Vitenskapsrådet for lakseforvaltning (2011): Rapport fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning. Rapport nr. 3.