



Til Samferdselsdepartementet

6. mai 2020

Fartsgrenser til sjøs - innspill

Vi viser til brev av 25.3.2020 der Samferdselsdepartementet ber om innspill om regulering av fartsgrenser til sjøs (deres ref. 20/199-18). Vi viser også til kontakt med Ingvild Skorve i departementet om utsatt frist for innspill til 6. mai.

Natur- og friluftslivsorganisasjonene som står bak dette innspillet, representerer rundt en million medlemskap.

Bakgrunn

Departementet har opprettet en arbeidsgruppe som skal utrede behovet for og innretninger av fartsforskrifter etter den nye havne- og farvannsloven, som trådet i kraft 1. januar 2020.

Etter den nye loven har kommunene myndighet til å fastsette fartsgrenser for fritidsfartøy i eget sjøområde, jf. havne- og farvannsloven § 8. Departementet har myndighet til å gi fartsgrenser for både næringsfartøy og fritidsfartøy i alt farvann, jf. § 7.

Lovens system innebærer at departementet kan regulere fartsgrenser for næringsfartøy, og at både departementet og kommunene kan regulere fartsgrenser for fritidsfartøy. Kommunens myndighet er geografisk avgrenset til det området hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven, med unntak av hoved- og biled. Departementets myndighet til å regulere fartsgrenser gjelder i hele farvannet, også i kommunens område.

Lovens system innebærer også at det kan gis ulike regler om fartsgrenser for fritidsfartøy og for næringsfartøy. Fritidsfartøy er i havne- og farvannsloven § 8 tredje ledd definert som "fartøy som har en største lengde på inntil 24 meter, og som ikke brukes i næringsvirksomhet". Definisjonen er ment å samsvare med tilsvarende definisjon av fritidsfartøy i småbåtloven. Vannscooter brukt til fritidsformål vil omfattes av definisjonen av fritidsfartøy.

Innledning

Fritidsbruken av sjøen i forbindelse med ferie og fritid er langt større enn nyttetrafikken. Antall fritidsbåter i Norge øker stadig, og nærmere seg 1 million. I tillegg finnes det nærmere 200.000 kanoer og kajaker. Trafikkbildet på sjøen har derfor blitt betydelig mer komplisert enn tidligere, både for båtførere og myke trafikanter som padlere, roere og seilere. I tillegg får vi nå et stadig økende antall svært raske og manøvrerbare vannscootere som kompliserer dette ytterligere.

Kravene til de som ferdes på sjøen i dag er derfor betydelig endret i forhold til for noen få 10-år tilbake. Denne utviklingen øker også presset på naturmangfoldet og er blant annet en medvirkende årsak til den store tilbakegangen vi ser for en rekke sjøfuglarter langs deler av kysten.

I kontrast til dette, stammer dagens frie ferdsel med få reguleringer på sjøen fra en tid da de færreste hadde båt, og de som hadde båt enten rodde, seilte eller i beste fall hadde en saktegående motorbåt. Å ta hensyn til naturmangfold som hekkende sjøfugler har vært gjort i uminnelige tider, basert på lokal kunnskap. Tidligere var ikke fri fart og få reguleringer noe større problem. I dag er situasjonen en helt annen, og uten at det gjøres noe med dette, vil bruker- og naturkonfliktene, samt faren for ulykker på sjøen bare øke i tida som kommer.

Det er i dag en tydelig konflikt mellom myke brukere som padlere, roere, seilere og badere og fritidsfartøyer med høy fart. Dette er en svært asymmetrisk konflikt, der konflikten oppleves mye sterkere for myke brukere i forhold til brukere av raske fritidsfartøyer. Denne konflikten er ytterligere forsterket etter at den nasjonale forskriften som regulerte vannscooter er opphevet. Dette fordi det både blir flere svært hurtiggående fartøyer på sjøen og at vannscooterne er svært manøvrerbare, lite forutsigbare og kan gå nærmere land. Dette gjør at padlere og andre myke trafikanter på sjøen blir fortrenget, både i tid og rom, enten på grunn av støy eller utrygghet.

Det samme gjelder for de mest sårbare dyre- og fugleartene. Sjøtrafikkens påvirkning på sjøpattedyr og fugler er godt dokumentert i en rekke undersøkelser. Særlig høy fart og kjøremønstre er utslagsgivende for hvor stor skade motorisert ferdsel gjør på fugler og marine pattedyr. Andefugler, som ærfugler, er blant dem som ofte har ungene sine på sjøen nært land. Regler om fartsbruk nærme land er derfor svært viktig. Om sommeren gjennomgår dessuten andefugler og andre typer vannfugl en omfattende felling av svingfjær på vingene som gjør dem helt eller delvis ute av stand til å fly, og dermed ekstra sårbare. Dette foregår både i skjærgården og i fjord- og havstrøk et stykke fra land. Se også vedlagt kunnskapsoversikt på dette temaet. I løpet av det siste året har vi fått flere alarmerende rapporter om tap av naturmangfold, blant annet Klimapanelets (IPCC) spesialrapport om klimaendringer og landarealer og rapporten fra Det internasjonale naturpanelet (IPBES) om naturens tilstand. I tillegg har Miljødirektoratet blant annet langt fram en Handlingsplan for Oslofjorden, der statusoversikten viser svært dårlig miljøtilstand både for miljøgifter og naturmangfold, og for friluftslivet. Dette gjør at vi må endre vår måte vi forvalter arealene på og hvordan vi forholder oss til arter og natur.

Det er også verdt å merke seg at det er brukt betydelig offentlige midler til sikring og tilrettelegging for friluftslivet langs kysten, og at stillhet og ro er en av de viktigste grunnene til at folk søker ut i naturen

Natur- og friluftslivsorganisasjonene bak dette innspillet mener tiden nå er overmoden for å ta de problemene og utfordringene som er på sjøen på alvor, og vi er derfor glade for at departementet nå har satt ned en arbeidsgruppe som skal utrede behovet for og innretninger av fartsforskrifter etter havne- og farvannsloven. Vi kan ikke se at det finnes noen legetime samfunnsinteresser som forsvarer dagens nærmet lovløse tilstander på sjøen med fri fart, og vi har av den grunn store forventninger til utvalgets arbeid og deres forslag til løsninger og senere departementets oppfølging av dette.

Nedenfor kommer vi med konkrete innspill til de problemstillingene departementet ber om innspill på.

1. Behovet for å fastsette en generell fartsgrense for fritidsfartøy

Som vi skriver innledningsvis har forholdene på sjøen utviklet seg på en måte som ikke er holdbar, verken i forhold til sikkerhet og trivsel for brukere av sjøen, eller med hensynet til naturmiljøet.

Vi, organisasjoner som skal ivareta natur- og friluftslivsinteressene, mener derfor tiden er overmoden for å gjøre noe med dette. Særlig er høy fart og villmannskjøring et økende problem for myke trafikanter, andre brukere av sjøen, og for fugler og annet naturmangfold. Vi kan derfor ikke understreke sterkt nok behov for å fastsette generelle fartsgrenser for fritidsfartøyer.

2. Hvordan bør en eventuell generell fartsgrense for fritidsfartøy utformes – f.eks. hvilken fartsgrense(r) bør gjelde i hvilken avstand(er) fra land?

Det er ikke åpenbart hva som er gode generelle fartsgrenser for fritidsfartøy på sjøen, men som vi skriver innledningsvis er det svært viktig å få på plass dette. Forholdene og utfordringene varierer imidlertid langs kysten, og vi ser at det kan være aktuelt å differensiere reglene i ulike deler av landet.

Vi ser også at forskjellige fartsgrenser skaper ulike utfordringer for forskjellige brukergrupper. For eksempel gir en fartsgrense på fem knop økt sikkerhet for alle, men skaper likevel utfordringer for eksempel for padlere, da store cabincruisere skaper store hekkbølger i fem knop. Det er der derfor behov for en «bølgefri sone» med en fartsgrense på tre knop (styrefart) i visse områder med mange ulike brukergrupper.

Vi mener det må innføres følgende:

- En generell sone langs land med maks 5 knop for alle fartøyer:
 - I områder med tett trafikk og stor aktivitet, slik som for eksempel langs Skagerakkysten og andre tett befolkede/trafikkerte områder, bør denne 5-knopssonen være på minst 200 meter.
 - I områder med mindre trafikk og mindre aktivitet kan denne 5-knopssonen kanskje være noe smalere etter en konkret vurdering, hvis ikke hensynet til for eksempel dyre- og fuglelivet tilsier noen annet.
- Bølgefri soner med 3 knops fart for alle motorfartøyer:
 - I områder med stor bruk og mange brukergrupper bør det være en sone langs land der det ikke er lov å lage bølger, altså en bølgefri sone.
 - I områder med behov for å ta særlig hensyn til naturmangfold.
- Øvre fartsgrense på 25 knop:
 - I øvrige sjøområder, herunder farleder bør det være maks fart på 25 knop.
- Områder for høyere fart enn 25 knop:
 - Er det ønske om muligheter for å kjøre fortere enn 25 knop, for eksempel med vannscootere, bør det settes av spesielle områder til dette gjennom regulering etter plan- og bygningsloven.
- Motorfrie områder:
 - Det bør også kunne innføres motorbåtfrie områder av hensyn til myke trafikanter og naturmangfold.

Det kan også være aktuelt å se på muligheten for noe ulike regler i forhold til årstider med og uten stor båttrafikk og annen bruk.

3. Behovet for å fastsette statlige fartsgrenser i de ulike hoved- og bileder – for fritidsfartøy eller for alle fartøy

I hoved- og bilder bør det være maks fart på 25 knop. I trange farvann med farleder bør både bredden på 5-knopssonen og fart tilpasses på en hensiktsmessig måte.

Hvis det er ønske eller behov for områder der det er mulig å kjøre fortere enn 25 knop, for eksempler med vannscooter, mener vi slike områder må settes av spesielt i den enkelte kommune ved bruk av plan- og bygningsloven, jf. det vi skriver ovenfor.

4. Behovet for å fastsette statlige lokale fartsgrenser for næringsfartøy, jf. eksisterende kommunale fartsgrenser

Dette har vi ikke forutsetninger for å mene veldig sterkt om, men vi forutsetter at det settes hensiktsmessige fartsgrenser også for næringsfartøy, som ivaretar trivselen og sikkerheten for øvrige brukere på sjøen og naturmiljøet.

5. Andre problemstillinger knyttet til regulering av fartsgrenser på sjøen

Bredden på farleder

Mange steder erfarer vi at farleder går enten tett innpå land eller helt inntil land, jf.

<http://gammelkart.kystverket.no/default.aspx?gui=100004&lang=2>. Dette gjør at det mange steder blir lite sjøareal til annen type bruk, selv i viktige områder med stor fritidsbruk på og ved sjøen.

Vi mener derfor det bør ses nærmere på bredde av en del farleder av hensyn til andre interesser. Dette bør sees i sammenheng med behovet for en sone langs land med lav fart, jf. det vi skriver ovenfor under spørsmål 2.

Båtførerprøven og høyhastighetssertifikat

Vi mener det bør settes større krav, både til ferdigheter for å føre et fritidsfartøy og kunnskaper om sikkerhet, hensynet til andre brukergrupper og naturmiljøet for alle som ferdes på sjøen i motorbåt. Vi mener derfor den generelle opplæring gjennom båtførerprøven bør styrkes.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har gitt Sjøfartsdirektoratet i oppdrag å arbeide med en sjøsikkerhetsmelding som skal legges fram våren 2021. Som en del av dette arbeidet utredes det muligheten for å innføre et høyhastighetssertifikat. I dette arbeidet har NFD antydnet en grense rundt 50 knop, men «Sakkyndig råd for fritidsbåtsikkerhet» er delt, og mener grensen må settes lavere.

Som vi skriver innledningsvis, kan vi ikke se noen legetime samfunnsinteresser som forsvarer lovligheten av dagens høye hastigheter på sjøen. Vi mener generelt at det bør settes en maksgrense på 25 knop, utenom spesielle områder avsatt til dette. Ved eventuell innføring av et høyhastighetssertifikat, bør grensen settes for hastigheter over 25 knop.

Identifisering av fritidsfartøy

For å forebygge regelbrudd og uansvarlig kjøring er det viktig å kunne indentifisere fritidsfartøyer på en enkel måte. For å få til dette må det være pliktig registrering i småbåregisteret for fritidsfartøy og krav om lett synlig merking med registreringsnummer.

Organisert trening og konkurranser

Ved trening og konkurranser for seilere, roere og padlere er det alltid til stede en båt for å ivareta sikkerheten til de som deltar. Ved spesielle hendelser, som kullseiling, velt m.m., vil det være behov for unntak fra 5 knopsgrensen for denne båten for å kunne ivareta sikkerheten.

Kompetanse om friluftsliv og naturmiljø

For å få sikre tilstrekkelig hensyn til friluftsliv, myke trafikanter og naturmiljø i arbeidet med fartsgrenser i sjø, er det behov for god kompetanse på dette området. Dette vil krever god kompetanse på disse feltene blant annet i Kystverket, men også godt samarbeide med blant annet miljøvernmyndighetene og natur- og friluftslivsorganisasjonene.

Er det behov for ytterligere utdyping av våre innspill eller noe dere lurer på, er det bare å ta kontakt med oss!

Vennlig hilsen

Norsk Friluftsliv

Hans Erik Lerkelund
fagsjef naturforvaltning

Sabima

Christian Steel
generalsekretær

Norges Seilforbund

Per Christian Bordal
generalsekretær

Norges Padleforbund

Sven Nordby Anderssen
generalsekretær

Norsk Ornitologisk Forening

Kjetil Aadne Solbakken
generalsekretær

Naturvernforbundet

Maren Esmark
generalsekretær

Den Norske Turistforening

Anne-Mari Planke
avd. leder natur og friluftsliv

Oslofjorden Friluftsråd

Espen Søilen
direktør

Forbundet KYSTEN

Per Hillesund
generalsekretær

Vedlegg: Motorisert ferdsel til sjøs – påvirkning på fugler. Notat fra NOF





Motorisert ferdsel til sjøs – påvirkning på fugler. Notat fra Norsk Ornitologisk Forening (NOF) i anledning fellesuttalelse til fartsgrenser til sjøs mai 2020

Norge har et spesielt forvaltningsansvar for sjøfugler

Norge har en lang og rik skjærgård. Antallet små holmer og skjær er flere steder betydelig. Mange av sjøområdene er viktige for rastende og næringssøkende fugler, og utgjør ofte viktige hekkeplasser for måker, terner og andre sjøfugler. Cirka 5,5 millioner par sjøfugler hekker i norske ansvarsområder. Norge har forvaltningsansvaret for hovedtyngden av sjøfugl i Nord-Atlanteren, og vi har derfor et internasjonalt ansvar overfor enkelte fuglebestander knyttet til sjø. Hele 13 norske sjøfuglarter er på den norske rødlista over arter som er naturlig sjeldne eller i klar tilbakegang.

Samtidig utsettes norske sjø- og vannfugler for en lang rekke ulike påvirkningsfaktorer, deriblant forstyrrelser fra motorisert trafikk. Befolkningsøkning og et mer aktivt friluftsliv vil gi mer forstyrrelser dersom målrettede tiltak ikke iverksettes, og lovverket forbedres i beskyttende retning.

Usynlige og synlige effekter

Effektene av forstyrrelser kan være vanskelige å måle siden de påvirker fuglene på ulike måter gjennom årets syklus. Forstyrrelser som fører til mislykket hekking, fortrenging fra gode områder for næringssøk og energitap kan kumulativt ha en virkning på bestandene. Vi mangler kunnskap om den samlede effekten av alle disse. Hvorvidt forstyrrelser har konsekvenser for hele bestander, er dermed vanskelig å fastslå med presisjon. Ofte vet vi ikke hvilke bestander individene som utsettes for forstyrrelser tilhører, og hvor de trekker og vandrer. At kondisjon og overlevelse påvirkes er det nå stor konsensus om, og sult og matmangel er en viktig dødsårsak for det fleste arter. Tapte energi og tapte energiopptak påvirker både helse og hekkesuksess, i verste fall død. Det er derfor naturlig med en føre-var holdning.

Undersøkelser viser betydelige fysiologiske reaksjoner på fugler når de blir stresset¹. Foruten om å være en belastning i seg selv, vil slike stressreaksjoner føre til at fugler over tid skyr de områdene de oppholder seg i, og fordrives til mindre gunstige områder for næringssøk og hekking. Merk at dette er reaksjoner som ofte er usynlig for oss mennesker. Andre ganger opplever vi fluktadferd av sjøfugler som følge av forstyrrelser. Ward & Andrews (1993)² skriver at energiforbruket ved flyving/flukt er tolv ganger høyere enn ved hvile.

Prinsippene her er de samme, men konsekvensene er forskjellig. Når fugler viser synlig respons på vår adferd med motoriserte fartøy kan vi lettere tilpasse både fart og retning, men

¹ Follestad, A., Gjershaug, J.O. & Stokke, B.G. 2016 Ferdsselsrelaterte forstyrrelser på fugl i Jærstrendene landskapsvernområde. - NINA Rapport 1243. 112 s

² Ward, D. & Andrews, J. 1993. Waterfowl and recreational disturbance on inland waters. British Wildlife 4: 221–229

da vil det som regel være for sent. For fugler med unger kan forstyrrelser fra båter og andre fartøy føre til at foreldrenes fokus dras vekk ifra ungene, i verste fall at de må forlate ungene. Ungene blir da et lett bytte for andre fugler som predatorer som store måker.

Trekk ved forstyrrende motorisert ferdsel

Særlig fart og kjøremønstre er utslagsgivende for hvor stor skade motorisert ferdsel gjør på fugler og marine pattedyr. Det er gjort flere studier av forstyrrelser fra fritidsbåter og vannscootere på fugler. Burger (1998 og 2003³) undersøkte antall makrellterner i luften over en hekkekoloni i Barnegat Bay, New Jersey, sett opp mot tilstedeværelsen av motoriserte fartøy. Tidspunkt i hekkeperioden, type fartøy, hastighet, ferdselsrute og samspillet mellom ferdselsrute og fart og tid på døgnet var blant variablene som ble undersøkt. Størst sammenheng mellom antall urolige terner og tilstedeværelsen av motoriserte fartøy var det i begynnelsen av hekkesesongen. Båter som kjørte hurtig fremkalte den sterkeste responsen, det gjorde også båter som kjørte utenfor etablerte ferdselsruter. Båter som kjørte nærmere hekkekoloniene fremkalte sterkere reaksjoner enn de som forble i etablert ferdselsrute. I tillegg fremkalte vannscootere sterkere reaksjoner hos ternene enn motorbåter. Motorbåter forstyrrer mer enn robåter, og raske båter forstyrrer mer enn langsomme båter. Vannscootere er de mest forstyrrende fartøyene. Dette relateres til at de er støyende, raske og kan holde stor fart også på grunt vann, i motsetning til de fleste andre farkoster.

Merk at perioden for den mest intense bruken av motorisert ferdsel langs kysten og i sjø sammenfaller med særlig sårbare perioder for marine fugler- og dyr. Fuglene og mange pattedyr har unger om sommeren. Som nevnt er sommeren også hovedperioden for myting for mange fugler, især andefugl. Også lom og dykkere legger hovedmyteperioden til sommerhalvåret. I en periode er fuglene ute av stand til å fly, eller har sterkt nedsatt flyveevne. Dette øker stressnivået på fuglene, og gjør at deres behov for avstand øker. Samtidig er deres radius og evne til forflyttinger og flukt kraftig redusert.

Spesielt utsatte grupper og sårbare situasjoner

Dykkender, fiskender, dykkere og lommer nevnes i litteraturen som følsomme for forstyrrelser fra båttrafikk. Gjess og skarv er også blant artsgrupper som er utsatt (Follestad 2012⁴).

I januar 2020 publiserte forskere tilknyttet Norsk Institutt for naturforskning (NINA) nye undersøkelser⁵ tilknyttet ærfugl og småbåter sommerstid, da fuglenes flyveevne er liten eller fraværende på grunn av myting (fjærfelling). Ærfugler er en av våre vanligste sjøfugler, utbredt langs hele kysten. Samtidig har bestanden gått mye tilbake, og arten er rødlistet som nær truet (NT). Forskerne fant ut at ærfuglene viste tegn på forstyrret da båter var 700 meter unna, og i starten svømte de unna båten. Andre responser var dykking. På (gjennomsnittlig)

³ Burger, J. 1998. Attitudes about recreation, environmental problems, and estuarine health along the New Jersey shore, USA. *Environmental Management* 22: 869–76.

Burger, J. 2003. Personal watercraft and boats: coastal conflicts with common terns. *Lake and Reservoir Management* 19: 26–34.

⁴ Follestad, A. 2012. Innspill til forvaltningsplaner for Lista- og Jærstrendene: Kunnskapsoversikt over effekter av forstyrrelser på fugler. NINA Rapport 851. 45 s.

⁵ <https://link.springer.com/article/10.1007/s00227-019-3624-z>

177 meter fløy fuglene unna. I gjennomsnitt svømte fuglene så 771 meter vekk, ofte til dypere og mindre gunstige områder. Forstyrrelsen varte opptil 45 minutter, selv om de fleste flokker startet matsøket igjen innen 10 minutter. NINA-forskerne understreker at tidligere studier viser at myteperioden også kan ha betydning for reproduksjonsevnen i påfølgende hekkesesong.

Når og hvor er fartsbegrensninger kritisk viktig

Fartsbegrensninger og evt. totalforbud mot motorisert ferdsel (aktuelt for vannscooter og lignende særlig skadelige aktiviteter) er viktig nært land, fordi man her finner viktige områder for næringssøk, gjerne kombinert med øyer og holmer med hekkende fugler som øker fuglekonsentrasjonene. Merk også at grunne fjordstrøk og andre gruntvannsområder huser større ansamlinger av fugler, og at disse gjerne befinner seg lengre ut enn f.eks. 400 meter fra land. Der disse er kjent, f.eks. gjennom BirdLife Internasjonals IBA-prosjekt (Important Bird and Biodiversity Area), bør fart også reguleres strengere her enn i andre områder. Mange av IBAene er viktige områder for globalt truede arter som sjøorre, havelle og horndykker. Oversikten over de globalt viktige fugleområdene til sjøs man så langt har identifisert finnes i BirdLife Internationals karttjeneste⁶.

⁶ <http://datazone.birdlife.org/site/mapsearch>