

Klima- og miljødepartementet

Deres ref.	Deres kontaktperson	Vår ref.	Vår kontaktperson	Dato
		20240545	Mari Klaussen	30.08.2024

Forslag til lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet – høringsvar fra BirdLife Norge og Sabima

BirdLife Norge er en naturvernorganisasjon med sterkt faglig forankring, med spesiell kompetanse på kunnskap om fugler og deres levested. Sabima er en miljøorganisasjon som arbeider for å stanse tapet av naturmangfold i norsk natur, og er paraplyorganisasjon for [de biologiske foreningene i Norge](#), inkludert BirdLife Norge.

BirdLife Norge og Sabima mener det er essensielt at lovteksten bidrar til å oppfylle nasjonale og internasjonale miljømål, og internasjonale forpliktelser om 30 prosent effektivt marint vern. Derfor må den nye havmiljøloven være et økosystembasert og sektorovergripende lovverk for opprettelse av marine verneområder og adaptive forvaltningsplaner for disse.

Overordnet mener vi at forslag til lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet er gjennomgående svak og må styrkes på følgende punkter i) ønsket oppnådd effekt av marint vern, ii) klimahensyn, iii) definisjoner av begreper og klart og tydelig språk, iv) lovens rolle opp mot andre lovverk og spesifikke sektorinteresser, og v) miljømyndighetenes ansvar og rolle i dispensasjoner.

Norge har et spesielt viktig ansvar internasjonalt for å bevare særegen og viktig marin natur, så vel som globalt viktige økologiske funksjonsområder i våre havområder og bestander av marine arter. Spesielt med tanke på Norges posisjon som en av de store havnasjonene og en av hovedaktørene i blant annet i det internasjonale havpanelet, øker forventningene og ansvaret for en best mulig politikk knyttet til vern og forvaltning av havområdene.

Et sterkt lovverk for vern av marin natur er også viktig for å vise andre nasjoner at vern og bærekraftig forvaltning av marine områder må prioriteres, er mulig å få til og gir store samfunnsøkonomiske gevinster. Mulighet for opprettelse av vernede områder i den økonomiske sone og på kontinentalsokkelen er allerede en realitet i flere andre land, deriblant Danmark og Storbritannia, og det er på høy tid at Norge følger etter.

Kommentarer til utkastet om ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet

BirdLife Norge og Sabima savner en liste med definisjoner i lovforslaget. I lignende typer lovverk, som for eksempel naturmangfoldloven, finnes det tydelige definisjoner på utvalgte begreper. I lovverk som skal brukes aktivt i forvaltningen av folk med ulike kunnskapsnivå, er det nødvendig at faglige begreper og uttrykk defineres i en egen paragraf i lovteksten. Definisjoner minimerer mulige misforståelser og feiltolkninger av lovteksten. I forarbeidene til denne loven kapittel 1. nevnes det at:

«Departementet har i tillegg lagt vekt på at loven skal være skrevet på et så klart og enkelt språk som mulig, med sikte på å gjøre loven bredt tilgjengelig for alle berørte.»

Vi mener at en egen paragraf hvor relevante begreper defineres, vil styrke målet om å gjøre loven bredt tilgjengelig. Eksempler på noen begreper som vi mener bør ha en definisjon i lovverket er marin natur, naturtype, genetisk mangfold, referanseområde og økologisk funksjonsområde. Noen av disse begrepene er allerede definert i naturmangfoldloven, slik at man enkelt kan hente ut disse definisjonene herfra. I tillegg bør det vurderes om begrepene territorialfarvann og kontinentalsokkel skal inkluderes i definisjonene.

Kapittel 1. Formål og virkeområde

BirdLife Norge og Sabima mener lovteksten må tydeliggjøre hva som er ønsket effekt av vernetiltak, utover et generelt verneformål om å bevare spesifikke arter og naturverdier. Marint vern som forvaltningstiltak handler både om å bevare sårbare og verdifulle arter og naturverdier, også de ikke-kommersielle, og restaurere bestander og forringet økologisk tilstand, samt sikre klimahensyn. Tydeliggjøring av ønsket effekt vil bidra til verneprosesser som gir målrettede vernetiltak som sikrer effektivt marint vern opp mot nasjonale mål og internasjonale forpliktelser. Eksempler på ønsket effekt (effektmål) kan være oppbygging av fiskebestander, økt opptak av karbon, økt reproduksjon hos sjøfugl, økt fiskeri i områder rundt verneområdet.

Vi må vite hva vi vil med vernet og hva økosystemet trenger for å kunne sikre at marine verneområder faktisk gir de godene marint vern kan gi dersom det designes riktig. Ved å identifisere hva som er ønsket effekt, vil ulike berørte sektorer og interessegrupper få økt medvirkning i hvordan marint vern skal fungere som forvaltningstiltak. Dette vil videre bidra til at vernetiltak kan overvåkes via tiltaksovervåking i forvaltningsplan for marine verneområder, og føre til en adaptiv forvaltning som sikrer at marine verneområder faktisk fungerer slik de skal, og ikke blir til «papirparker».

Kapittel 2. Opprettelse av marine verneområder

§4 Mål for områdevern

BirdLife Norge og Sabima er godt fornøyd med punktene a-h som beskriver de ulike hensynene som skal ivaretas med vernet. Vi er imidlertid ikke enige i paragrafens andre ledd om at bevaring av områder som er viktige for binding og lagring av karbon kun skal komme som et tilleggshensyn og at dette ikke alene kan utløse behov for vern av et område.

Lagring og binding av karbon i marine økosystemer vil være et svært viktig virkemiddel for å redusere omfanget av klimaendringene. Da er det viktig at dette har et eget punkt i lovteksten som kan gi grunnlag for vern. Dette vil også gjøre det lettere å følge opp internasjonale forpliktelser rettet mot klimatiltak og mål om 30 prosent effektivt vern av marine økosystemer. Vi foreslår derfor at andre ledd strykes og at innholdet her inkluderes som et eget punkt i første ledd.

Eksempelvis kan dette løses slik: *i) områder som er viktige for naturens evne til å binde og lagre karbon.*

Vi mener også at klimahensyn generelt sett i større grad bør vektlegges i paragrafen. Marine områder kan for eksempel benyttes som klimarefugier av arter som direkte påvirkes av klimaendringene, noe som må kunne brukes som begrunnelse for vern av et område. Vern kan også brukes som et virkemiddel for å beskytte arter og økosystemer mot utfordringene som følger av klimaendringene.

Godt ivarettatte naturområder er mer motstandsdyktige mot klimaendringer. Vi mener derfor at det må opprettes et eget punkt om dette i første ledd.

Forslag til nytt punkt: *j) områder som kan styrke økosystemers og arters langsiktige overlevelse i møte med klimaendringer.*

Punktene i første ledd sier bare noe om hvordan opprettelsen av verneområder skal *bidra* til bevaring, men vi mener det i denne paragrafen også bør nevnes hvilke andre mål loven ønsker å oppnå. Andre relevante mål i denne sammenheng er for eksempel å øke bestandene av rødlistede arter eller å gjenopprette tilstanden til et økosystem. Vi mener disse målene ikke er tydelig nok representert i formuleringen om bevaring i dette leddet.

§ 6 Forskrifter om verneområder

BirdLife Norge og Sabima er ikke enige i ordlyden i paragrafens tredje ledd bokstav c. Vi mener ikke det er hensiktsmessig at kun deler av et marint område kan vernes. Økosystemer i havet er vertikale så vel som horisontale. Det betyr at økosystemene i vannsøylen og på havbunnen påvirkes av hverandre og ofte avhenger av hverandre. Videre betyr det også at påvirkninger på de ulike økosystemene kan få konsekvenser for hverandre. Det er derfor viktig at hele det marine området som vernes hører inn under verneforskriften. Ordlyden må derfor ikke åpne for at man kan verne bare deler av det marine området. F.eks. ved å verne havoverflaten i et område, og drive gruvedrift på havbunnen i det samme området. Vi foreslår derfor å endre ordlyden til å bare nevne at verneforskriften må inneholde de restriksjoner som gjelder for området.

Forslag til endring tredje ledd: «*c. restriksjonene som gjelder for verneområdet*»

§ 7 Forholdet til annen lovgivning

For at vern skal ha en reell effekt er det viktig at verneverdiene i et verneområde respekteres og ikke nedprioriteres i møte med annet lovverk eller interesser, med mindre det er svært gode grunner til dette. Konsekvensen av en svak ordlyd som foreslått i utkastet, er et uthulet vern som ikke forhindrer negative påvirkninger på verneverdiene. Derfor er det viktig at det er tydelig i lovtteksten at verneverdiene gis høy prioritet. Vi foreslår derfor å styrke ordlyden i første ledd. Forslag til endring under.

I forarbeidene til lovforslaget fremheves det at «... *bevaring gjennom vern og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak er en sentral komponent innenfor en helhetlig og økosystembasert havforvaltning.*». For å oppnå en slik økosystembasert havforvaltning er det svært viktig at verneverdiene tillegges høy prioritet i møte med annen lovgivning eller andre interesser.

Som tidligere nevnt er det vesentlig at lovgivning som angår forvaltning er klar og tydelig. I lovforslaget kommer det ikke tydelig frem at den ansvarlige forvaltningsmyndigheten for verneområdet skal involveres i beslutninger som påvirker verneverdiene. Slik ordlyden er i utkastet, kan det tolkes som det er opp til den enkelte sektormyndighet alene å avgjøre om tillatelser bør gis. Det er miljømyndighetene som forvalter verneområdene som sitter med den relevante kunnskapen som trengs for å ta slike beslutninger, og de må derfor involveres i prosesser som angår disse.

Vi mener derfor det eksplisitt må nevnes at miljømyndigheten skal involveres i prosesser som omhandler verneområder etter denne loven.

Forslag til endringer første ledd: «*Dersom virksomhet som krever tillatelse etter annen lov kan innvirke på verneverdiene i et verneområde etter § 5, skal hensynet til disse verneverdiene og miljømyndighetenes syn tillegges betydelig vekt ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis, og ved fastsetting av vilkår.*»

Kapittel 3. Verneprosessen

§ 8 Generelle regler for saksbehandling etter loven

I paragrafens tredje ledd mener vi det vil være en fordel om det presiseres at det er bevaringstiltak det er snakk om. En slik presisering kan være viktig for at ikke tiltak knyttet til rene sektorinteresser vurderes i verneområdene.

Forslag til endring av tredje ledd: «*I saksbehandlingen skal det ses hen til relevante bevaringstiltak i det aktuelle området etter annen lovgivning, inkludert andre effektive arealbaserte bevaringstiltak.*»

§ 10 Rettsvirkninger av kunngjøring av planlagt verneforslag

Også i denne paragrafen er det viktig at miljømyndighetene involveres i beslutninger om tillatelser i foreslåtte verneområder. Som nevnt tidligere er det miljømyndighetene som sitter med den relevante kunnskapen til å fatte gode beslutninger om hva som er i strid med verneformålene. Vi foreslår derfor at miljømyndighetene også her nevnes eksplisitt, for å sikre en tydelig ordlyd og for å sikre at miljømyndighetene involveres i alle saker knyttet til planlagte verneforslag.

Forslag til endring første ledd: «*Når det er foretatt kunngjøring av et planlagt verneforslag, kan søknader om tillatelse mv. til tiltak etter annen lovgivning i et område som inngår i verneforslaget, avslås av ansvarlig myndighet på grunnlag av det planlagte verneforslaget. Ansvarlig myndighet i samråd med miljømyndigheten kan bare gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med verneformålet.*»

I paragrafens andre ledd mener vi det er hensiktsmessig at myndigheten til å gi tillatelse til tiltak ligger hos regjeringen, slik som i naturmangfoldloven § 44. Dette legger bedre til rette for inkluderende prosesser mellom departementene.

I andre ledd mener vi det er problematisk at ordlyden er såpass vag når det kommer til hvilke hensyn som kan gi tillatelse til tiltak. Ordlyden «*sikkerhetshensyn eller vesentlige samfunnsinteresser*» er vag, og åpner for meget skjønnsmessige vurderinger av hvilke hensyn som skal prioriteres.

Denne typen problematikk har vært et gjennomgående problem i beslutninger knyttet til verneområder opprettet under naturmangfoldloven. En av årsakene til denne problematikken skyldes nettopp den svake ordlyden i naturmangfoldlovens § 44 og § 48, som åpner for at argumenter om vesentlige samfunnsinteresser skal tillegges større vekt enn verneverdier i beslutningsprosesser. Med de erfaringene vi har fra forvaltning etter naturmangfoldloven, er det åpenbart at den nye loven om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet ikke kan ha en slik ordlyd som svekker verneverdienes rettsvern.

Forslag til endringer i andre ledd: «*Kongen kan gi tillatelse til tiltak når sikkerhetshensyn eller vesentlige samfunnsinteresser av særlig betydning gjør det nødvendig.*»

Nettopp hva som menes med «vesentlige samfunnsinteresser av særlig betydning» bør drøftes og beskrives konkret i lovforslaget for å videre tydeliggjøre hva som menes med dette

begrepet. Dette vil støtte opp om målet om å ha et forvaltningslovverk som er så tydelig og klart formulert som mulig.

Kap. 4 Forvaltning av verneområder

§ 17 Dispensasjon fra verneforskrift

Problematikken som vi påpekte i § 10 er også gjeldende for denne paragrafen. Igjen er ordlyden svak med tanke på «vesentlige samfunnshensyn». Vi mener at denne formuleringen vil skape den samme typen problemer her, som de nevnt i kommentarene til § 10. For å sikre høy prioritet av verneverdiene i dispensasjonssaker, må samme typen grep tas også i denne paragrafen.

Miljømyndigheten er heller ikke nevnt i denne paragrafen. Som tidligere nevnt er det miljømyndigheten som skal forvalte verneområdene og som sitter med den nødvendige kunnskapen i slike saker, og det er derfor uheldig at denne ikke nevnes i forbindelse med dispensasjoner fra verneforskriften. Vi foreslår derfor at miljømyndigheten nevnes også her, slik som foreslått i kommentarene til § 10 første ledd.

I forarbeidene til lovforslaget nevnes det i **Kapittel 9.3 Dispensasjon fra verneforskrift** at naturmangfoldlovens §§ 8-10 skal legges til grunn i behandlingen av dispensasjonssøknader. Bruk av disse reglene og prinsippene som grunnlag for beslutninger bør komme tidligere frem i lovteksten. Dette er igjen viktig for å oppnå målet om en tilgjengelig og tydelig lovtekst som kan brukes aktivt i forvaltningen.

Vi mener derfor at naturmangfoldlovens §§ 8-10 nevnes her, på samme måte som for eksempel havressurslova er nevnt i lovforslagets § 7 annet ledd.

Forslag til endringer første ledd: *«Departementet i samråd med miljømyndigheten kan gi dispensasjon fra en verneforskrift dersom det ikke strider mot forskriftens formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser av særlig betydning gjør det nødvendig. Naturmangfoldloven §§ 8-10 skal legges til grunn ved behandling av dispensasjonssøknader. Søknader om dispensasjon skal inneholde nødvendig dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene. Ved dispensasjon skal begrunnelsen vise hvordan virkningene dispensasjonen kan få for verneverdiene, er vurdert, og hvilken vekt det er lagt på dette.»*

I paragrafens andre ledd reagerer vi på hvordan ordlyden er formulert med tanke på avveininger mellom hensyn til verneverdier og samfunnets interesser. I avveiningene mellom hensynet til verneområdet og samfunnets interesser bør ordlyden i loven reflektere at verneområdet har høyest prioritet. Den foreslåtte ordlyden kan tolkes som at samfunnets interesser skal veie tyngre, og at en god løsning er å etablere og utvikle verneområder andre steder. Ordlyden bør heller reflektere det motsatte, nemlig at tiltak knyttet til samfunnsinteresser kan etableres eller utvikles andre steder.

En slik ordlyd vil også motivere for bruk av grå soner, det vil si områder som allerede har gjennomgått endringer og som vanskelig kan restaureres.

Vi foreslår derfor å endre ordlyden slik at fokus på å etablere tiltak knyttet til samfunnsinteresser skal legges vekt på. Vi foreslår også her at begrepet «vesentlige samfunnsinteresser» spisses til «vesentlige samfunnsinteresser av særlig betydning», som nevnt i tidligere kommentarer til lovforslaget.

Forslag til endring: «I avveiningen mellom øvrige vesentlige samfunnsinteresser av særlig betydning og hensynet til verneområdet skal det særlig legges vekt på verneområdets betydning for det samlede nettverket av verneområder og om tiltak knyttet til vesentlige samfunnsinteresser av særlig betydning kan etableres eller utvikles et annet sted.»

Vi takker for muligheten for å sende høringsinnspill i denne saken og ser frem til en ny lov om vern av natur utenfor territorialfarvannet som sikrer effektivt og reelt vern av marine områder.

Vennlig hilsen

Kjetil An. Solbakken

Kjetil Solbakken, Generalsekretær BirdLife Norge

Christian Steel

Christian Steel, Generalsekretær Sabima